

FORUM Wirtschaftsrecht

Band 5

Herausgegeben vom
Institut für Wirtschaftsrecht an der Universität Kassel

Vorgangsbearbeitungssysteme in der öffentlichen Verwaltung
Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsanforderungen

Philip Laue

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechtswissenschaften (Dr. jur.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Silke Laskowski

Tag der mündlichen Prüfung

8. Dezember 2009

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN print: 978-3-89958-870-5

ISBN online: 978-3-89958-871-2

URN: urn:nbn:de:0002-8713

© 2010, kassel university press GmbH, Kassel

www.upress.uni-kassel.de

Druck und Verarbeitung: Unidruckerei der Universität Kassel

Umschlaggestaltung: Heike Arend, Unidruckerei der Universität Kassel

Printed in Germany

Für Judith

Vorwort des Herausgebers

Vorgangsbearbeitungssysteme ermöglichen in der öffentlichen Verwaltung einen entscheidenden Schritt zur Assistenz durch Technik. Im Gegensatz zu bereits vielfach eingeführten – meist proprietären – Fachverfahren vernetzen Vorgangsbearbeitungssysteme die an der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens beteiligten Akteure und integrieren alle Vorgangsschritte in einem gemeinsamen Techniksystem. Von der Antragstellung bis zur abschließenden Verwaltungsentscheidung unterstützen Vorgangsbearbeitungssysteme eine medienbruchfreie, die einzelnen Behörden und Verfahren übergreifende Vorgangsbearbeitung. Durch diese Techniksysteme sollen sowohl die Kosten der Verwaltung gesenkt als auch ihre Effektivität verstärkt und ihre Bürgerfreundlichkeit gesteigert werden.

Vorgangsbearbeitungssysteme bieten aber nicht nur Vorteile, sondern enthalten auch vielfältige Risiken – insbesondere für verfassungsrechtliche geschützte Rechtsziele wie etwa die kommunale Selbstverwaltung, die Beteiligung an Verwaltungsverfahrens, die informationelle Selbstbestimmung aller Beteiligten oder die gleiche Behandlung von Bürgern und Unternehmen durch die Verwaltung. Soweit die Technik Aufgaben autonom erledigt oder Funktionen selbstständig erfüllt, kann es schwierig sein, Verantwortung zu übernehmen und Verantwortlichkeit zuzuordnen.

Um die Vorteile zu nutzen und die Risiken zu vermeiden, ist es daher notwendig, Vorgangsbearbeitungssysteme so zu gestalten, dass sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Diese Zielsetzung ist methodisch und fachlich eine große Herausforderung. Zwar gibt es (wirtschafts-)informatische Untersuchungen zu den Einsatz- und Gestaltungsmöglichkeiten von Vorgangsbearbeitungssystemen, auch kann auf rechtswissenschaftliche Untersuchungen zu einzelnen Aspekten des E-Government zurückgegriffen werden, doch fehlt den informatischen Arbeiten die verfassungsrechtliche Perspektive und den rechtswissenschaftlichen Untersuchungen die Gestaltungsperspektive. Beides – Verfassungsrecht und Technikgestaltung – zusammenzubringen, ist für die Entwicklung moderner Techniksysteme notwendig, aber bisher kaum erfolgt. Für Vorgangsbearbeitungssysteme in der öffentlichen Verwaltung fehlt es daher an Vorbildern. Erst recht gibt es keine umfassende oder gar monographische rechtswissenschaftliche Untersuchung, die eine rechtliche Gestaltung von

Vorgangsbearbeitungssystemen in der öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand hätte.

Mit der vorgelegten Arbeit füllt Philip Laue somit eine wesentliche Lücke im Technikrecht und im Verwaltungsrecht. Ihr geht es darum, „aus der Verfassung abgeleitete Gestaltungsziele zu formulieren, die sich grundsätzlich auf alle Verwaltungs-Domänen übertragen lassen, die sich durch komplexe, relativ gut definierte, wiederkehrende Verwaltungsprozesse auszeichnen und auf eine vernetzte Kommunikation und Koordination zwischen unterschiedlichen Stellen angewiesen sind“. Indem Philip Laue zeigt, wie technische Gestaltungsvorschläge aus verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeleitet werden können, trägt er zur Bewältigung schwieriger grundlegender methodischer Fragen der rechtswissenschaftlichen Technikgestaltung bei. Indem er die rechtlichen Anforderungen und Kriterien für Vorgangsbearbeitungssysteme in der öffentlichen Verwaltung präzisiert, liefert er einen wichtigen Beitrag für die Dogmatik des Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Indem er rechtlich angeleitete Vorschläge zur Gestaltung von Vorgangsbearbeitungssystemen entwickelt, bietet er der Technikgestaltung wertvolle praxisrelevante Hinweise.

Die Arbeit entstand zu großen Teilen im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministerium geförderten interdisziplinären Forschungsprojekts „Verteilte Softwareagenten für sichere, rechtsverbindliche Aufgabendelegation in mobilen Kollaborativen Anwendungen (VESUV)“. Die Forschungsarbeiten von VESUV zielten darauf, Assistenztechniken für eine Delegation von Aufgaben auszuwählen, an die Bedingungen in verallgemeinerbaren Anwendungsfeldern anzupassen, hinsichtlich ihrer sicheren und rechtsverbindlichen Nutzung zu gestalten und in zwei Anwendungsszenarien, nämlich „E-Government“ und „E-Tourismus“ einzusetzen und zu erproben. Das Forschungsprojekt wurde von einem großen Konsortium aus Forschung, Industrie und Verwaltung von 2004 bis 2007 durchgeführt. Philip Laue hat in diesem Konsortium die rechtlichen Forschungsfragen untersucht.

Es ist der Arbeit zu wünschen, dass sie von denjenigen ebenso zur Kenntnis genommen wird, die für die Entwicklung von E-Government-Anwendungen und insbesondere Vorgangsbearbeitungssystemen verantwortlich sind, wie auch von denjenigen, die für die Fortentwicklung des Rechtsrahmens Verantwortung tragen.

Kassel, im März 2010

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Vorwort des Autors

Diese Dissertation ist in weiten Teilen während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe verfassungsvertägliche Technikgestaltung (provet) an der Universität Kassel entstanden und wurde im Wintersemester 2009/2010 von der Universität Kassel angenommen. Wesentliche Grundlage der Arbeit bildeten dabei die Ergebnisse des Forschungsprojekts VESUV. Bei der Veröffentlichung ist der Literatur- und Gesetzesstand vom März 2010 berücksichtigt.

Zum Gelingen dieser Arbeit haben viele Personen beigetragen. Sie alle aufzuzählen, würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Professor Dr. Alexander Roßnagel. Unabhängig von seiner steten positiven Kritik und seinen inhaltlichen Anregungen, wird mir sein warmherziger und respektvoller Umgang mit seinen Mitarbeitern stetes Vorbild für meinen weiteren beruflichen Lebensweg sein. Bei Professor Dr. Silke Ruth Laskowski möchte ich mich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanken.

Meinen ehemaligen Kollegen von provet danke ich für die schöne Zeit und die manchmal anstrengenden, rückblickend aber doch wertvollen Diskussionen, die ein wichtiger Bestandteil meines Promotionswegs waren. In diesem Zusammenhang gilt mein Dank insbesondere Dr. Stefanie Fischer-Dieskau, Dr. Gerrit Hornung, Dr. Silke Jandt, Dr. Christoph Schnabel, Dr. Tobias Stadler und Dr. Daniel Wilke. Trotz eigener Arbeitsbelastung hatten sie stets ein offenes Ohr für meine Promotionsorgen und -nöte und ihre konstruktiven Diskussionsbeiträgen haben mich stets zuverlässig wieder auf den richtigen Pfad gelenkt. Ihre Freundschaft und Kollegialität haben entscheidenden Anteil daran, dass ich die Zeit bei provet nicht missen möchte.

Danken möchte ich darüber hinaus meinen ehemaligen Kollegen aus dem Forschungsprojekt VESUV, insbesondere Stefan Audersch, Dr. Monika Maidl, Jan Peters und Dr. Ulrich Pinsdorf. Sie haben mir mit großer Geduld die notwendigen technischen Grundlagen näher gebracht, deren Verständnis für die Beschäftigung mit rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems unabdingbar war.

Ein weiterer Dank gilt Stefan Dietz dafür, dass er mir an so manchen Abenden gezeigt hat, dass es auch ein Leben neben der Promotion gibt. Bedanken möchte ich mich auch bei Klaus Brisch, der es mir durch sein Verständnis und seine Rücksichtnahme ermöglicht hat, die Doppelbelastung von Promotion und Berufseinstieg als Rechtsanwalt zu bewältigen.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern. Durch ihre Liebe und immerwährende Unterstützung haben sie mir meine berufliche Entwicklung überhaupt erst ermöglicht. Meinem Vater möchte ich dabei insbesondere auch für die mühevollen Arbeit des Korrekturlesens danken.

Abschließend möchte ich mich bei Dr. Judith Nink bedanken. Unter großem persönlichen Verzicht hat sie mir stets das Gefühl gegeben, dass es sich lohnt, diese Dissertation zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Ohne ihre Anregungen, ihre konstruktive Kritik, ihre Geduld und ihr unerschütterliches Vertrauen in meine Fähigkeiten, wäre diese Arbeit nicht denkbar gewesen. Ihr soll diese Arbeit gewidmet sein.

Köln, im März 2010

Philip Laue

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers.....	7
Vorwort des Autors	9
Inhaltsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	27
Abkürzungsverzeichnis	29
Teil A: Einleitung, Grundlagen, Rechtsrahmen und Methodik	37
I. Einleitung	37
1. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Arbeit	37
2. Gang der Arbeit.....	40
II. Grundlagen.....	41
1. Begriff und Einsatzbedingungen eines Vorgangsbearbeitungssystems.....	41
1.1 Vorgangsbearbeitungssystem und Vorgangsbegriff	41
1.1.1 Prozessorientierter Vorgangsbegriff.....	41
1.1.2 Objektorientierter Vorgangsbegriff	42
1.1.3 Vorgangsbearbeitungssysteme und prozessorientierter Vorgang.....	43
1.2 Einsatzbedingungen eines Vorgangsbearbeitungssystems.....	44
1.3 Vorgangsbearbeitungssystem und elektronische Assistenzsysteme	47
1.3.1 Workflow Management-System	48
1.3.1.1 Workflow	48
1.3.1.2 Workflow-Modell	50
1.3.1.3 Workflow Management	51

1.3.1.4	Workflow Engine.....	54
1.3.2	Groupware-Systeme.....	55
1.3.3	Dokumenten-Management-Systeme.....	56
2.	Elektronische Vorgangsbearbeitung und Verwaltungsmodernisierung.....	57
2.1	Wandel der Verwaltungskultur.....	58
2.2	Reife der Informationstechnik.....	60
2.3	Electronic Government.....	60
2.3.1	Reform der Aufbauorganisation.....	62
2.3.2	Reform der Ablauforganisation.....	62
2.4	Ökonomisierung der Vorgangsbearbeitung.....	64
2.4.1	Ökonomisierung der Begriffe.....	64
2.4.2	Ökonomisierung der Restrukturierungsmethoden.....	65
2.4.2.1	Wirtschaftswissenschaftliche Restrukturierungsansätze.....	65
2.4.2.2	Restrukturierung und öffentliche Verwaltung.....	66
2.5	Potentiale der elektronischen Vorgangsbearbeitung.....	68
2.5.1	Erhöhung der Transparenz.....	68
2.5.2	Verringerung von Medienbrüchen.....	69
2.5.3	Effektivere Nutzung des Datenbestands.....	71
2.5.4	Verbesserung der Qualität der Vorgangsbearbeitung.....	71
2.5.5	Möglichkeit der verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung.....	72
3.	Anwendungsszenario.....	74
3.1	Gewerberechtliches Festsetzungsverfahren.....	74
3.1.1	Antrag.....	76
3.1.2	Festsetzungsvoraussetzungen.....	76
3.1.2.1	Festsetzungsfähige Veranstaltung.....	77

3.1.2.2	Zuverlässigkeit des Veranstalters.....	77
3.1.2.3	Kein entgegenstehendes öffentliches Interesse	78
3.1.2.3.1	Beteiligung anderer Stellen	79
3.1.2.3.2	Möglichkeit der Auflagenerteilung	79
3.1.2.4	Kein Markt in Ladengeschäften.....	80
3.2	Sondernutzungserlaubnis	80
3.3	Verfahrensablauf	82
4.	Architektur eines prototypischen Vorgangsbearbeitungssystems	83
4.1	Bürger-Client und Form-Server	85
4.2	Geo Server	86
4.3	Store Server	87
4.4	Behörden-Client, Jura-Server und Wiki-Server	88
4.5	Workflow Engine, Repository, Teilprozesse, Dokumenten-Datenbank....	90
III.	Der Rechtsrahmen für Vorgangsbearbeitungssysteme.....	91
1.	Verwaltungsrechtlicher Rahmen	93
1.1	Europarechtliche Vorgaben	93
1.2	Nationale Vorgaben	97
2.	Signaturrechtlicher Regelungsrahmen	98
2.1	Europarechtliche Vorgaben	99
2.2	Nationale Vorgaben	99
3.	Datenschutzrechtlicher Rahmen	101
3.1	Europarechtliche Vorgaben	102
3.2	Nationale Vorgaben	104
3.2.1	Telekommunikationsebene	104
3.2.2	Telemedienebene	106

3.2.3	Inhaltsebene	108
3.2.3.1	Bereichsspezifischer Datenschutz	109
3.2.3.2	Allgemeiner Datenschutz.....	110
3.2.3.2.1	Datenschutz für öffentliche Stellen	110
3.2.3.2.2	Datenschutz für öffentliche Stellen von Bund und Ländern ...	111
IV.	Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung.....	113
1.	Aufgabe des Rechts	113
2.	Beeinflussung des Rechts durch Technik	114
3.	Beeinflussung der Technik durch das Recht	117
4.	Rechtsgemäße Technikgestaltung	118
4.1	Verfassung als Maßstab der Technikgestaltung	119
4.2	KORA als Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung	121
4.2.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	122
4.2.2	Rechtliche Anforderungen	123
4.2.3	Rechtliche Kriterien	124
4.2.4	Technisch-organisatorische Gestaltungsziele.....	126
4.2.5	Gestaltungsvorschläge	127
Teil B:	Rechtliche Vorgaben und Anforderungen	129
I.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	129
1.	Verfassungsprinzipien	129
1.1	Menschenwürde	131
1.1.1	Bedeutungsgehalt und Konkretisierungsdilemma.....	131
1.1.2	Menschenwürde als Grundrecht.....	134
1.2	Gewaltenteilung (V 1)	135

1.3	Demokratie (V 2).....	136
1.4	Rechtsstaat (V 3).....	138
1.5	Sozialstaatsprinzip (V 4).....	139
2.	Grundrechte (V 5)	140
2.1	Subjektiv-rechtliche Dimension.....	140
2.2	Objektiv-rechtliche Dimension	142
2.3	Einzelne Grundrechte	143
3.	Zusammenfassung	144
II.	Rechtliche Anforderungen	145
1.	Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz (A 1)	145
1.1	Grundrechtsschutz durch Verfahren	146
1.2	Grundrechtsschutz im Verfahren	148
2.	Gesetzesvorbehalt (A 2).....	150
2.1	Rechtsstaatliche Dimension des Gesetzesvorbehalts	150
2.2	Demokratische Dimension des Gesetzesvorbehalts	150
3.	Gesetzesbindung der Verwaltung (A 3)	155
4.	Rechtssicherheit (A 4)	157
5.	Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (A 5)	159
5.1	Akzeptanzfunktion	159
5.2	Kontrollfunktion.....	160
6.	Chancengleichheit (A 6)	161
7.	Leistungsfähigkeit der Verwaltung (A 7).....	162
8.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung (A 8)	164
8.1	Herleitung	165
8.2	Schutzbereich.....	166

8.2.1	Personenbezogene Daten	166
8.2.2	Anonyme und pseudonyme Daten	169
8.3	Absicherung.....	171
9.	Recht auf kommunikative Selbstbestimmung (A 9).....	171
10.	Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme	173
11.	Zusammenfassung.....	176
Teil C: Rechtliche Kriterien.....		181
I.	Rechtliche Kriterien des Allgemeinen Verwaltungsverfahrens	181
1.	Grundsatz des Verfahrensermessens (K 1)	181
1.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	182
1.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem.....	182
1.2.1	Verfahrensermessen und „Ob“ der Technikintegration	182
1.2.2	Verfahrensermessen und „Wie“ der Technikintegration	183
1.3	Zusammenfassung	185
2.	Formelle und materielle Entscheidungsrichtigkeit (K 2).....	186
2.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	186
2.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem.....	188
2.2.1	Formelle Entscheidungsrichtigkeit.....	188
2.2.2	Materielle Entscheidungsrichtigkeit.....	189
2.2.2.1	Automatisierung des Entscheidungsprozesses	191
2.2.2.2	Automatisierbarkeit gebundener Entscheidungen	192
2.2.2.3	Grenzen der Automatisierung	193
2.2.2.3.1	Automatisierte Einzelentscheidung gemäß § 6a BDSG.....	193
2.2.2.3.1.1	Verbot automatisierter Einzelentscheidungen.....	194

2.2.2.3.1.2	Ausnahmen	195
2.2.2.3.2	Ermessensausübung und unbestimmte Rechtsbegriffe	198
2.2.2.3.2.1	Ermessen	199
2.2.2.3.2.2	Unbestimmte Rechtsbegriffe.....	203
2.2.2.4	Teilautomatisierung als Hilfsmittel der Verwaltung	206
2.3	Zusammenfassung	207
3.	Gebot des effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen (K 3)	208
3.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	208
3.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	208
3.2.1	Grundsätzliches Verbot des ausschließlich elektronischen Zugangs ..	209
3.2.2	Zulässigkeit medienspezifischer Verfahrensgeschwindigkeiten	211
3.2.3	Medienspezifische Vorgaben und elektronischen Zugang.....	212
3.3	Zusammenfassung	214
4.	Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite (K 4).....	215
4.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	215
4.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	216
4.2.1	Widmung des Kommunikationswegs	217
4.2.2	Widmung der technischen Rahmenbedingungen	219
4.3	Zusammenfassung	220
5.	Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (K 5)	220
5.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	221
5.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	222
5.2.1	Gesetzesvorbehalt hinsichtlich außenwirksamer Zuständigkeiten	223
5.2.2	Vernetzung und Zuständigkeitsordnung	225
5.2.2.1	Vernetzung zu Behörden als Mittel zur Aufgabenerfüllung	225

5.2.2.2	Vernetzung und Amtshilfe	227
5.2.3	Zuständigkeitswahrung und vernetzte Vorgangsbearbeitung.....	229
5.3	Zusammenfassung	230
6.	Beratungspflicht (K 6)	230
6.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	231
6.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	231
6.3	Zusammenfassung	233
7.	Umfassende Sachverhaltsermittlung (K 7).....	233
7.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	234
7.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	234
7.2.1	Tatbestandsspezifische Sachverhaltsermittlung.....	235
7.2.2	Umfang der Sachverhaltsermittlung	236
7.2.3	Art der Sachverhaltsermittlung.....	239
7.2.4	Tatsächliche Berücksichtigung des ermittelten Sachverhalts.....	241
7.3	Zusammenfassung	241
8.	Rechtliches Gehör (K 8)	242
8.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	242
8.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	243
8.2.1	Eingriff in das Recht des Betroffenen und Antragsverfahren	244
8.2.2	Anhörung und automatische Einrichtung	246
8.2.2.1	Vorgangsbearbeitungssystem als automatische Einrichtung	247
8.2.2.2	Anhörungsgebot trotz automatischer Einrichtung.....	249
8.2.3	Form der Anhörung	250
8.2.4	Tatsächliche Berücksichtigung des Anhörungsergebnisses	251
8.3	Zusammenfassung	252

9. Dokumentationspflicht (K 9).....	253
9.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	253
9.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	254
9.3 Zusammenfassung	256
10. Beweissicherheit (K 10).....	257
10.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	257
10.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	258
10.3 Zusammenfassung	259
11. Akteneinsicht (K 11)	259
11.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	259
11.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	260
11.3 Zusammenfassung	261
12. Geheimnisschutz (K 12)	261
12.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	262
12.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	262
12.2.1 Geheimnisschutz bei der Kommunikation.....	263
12.2.2 Geheimnisschutz bei der Vorgangsbearbeitung.....	263
12.3 Zusammenfassung	265
13. Bestimmtheit der Verwaltungsentscheidung (K 13)	265
13.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	266
13.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	266
13.2.1 Formelle Reichweite des Bestimmtheitsgebots	267
13.2.2 Inhaltliche Reichweite des Bestimmtheitsgebots.....	267
13.2.2.1 Hoheitliche Regelung	268
13.2.2.2 Erlassende Behörde.....	268

13.2.2.3	Adressat	269
13.2.2.4	Regelungsinhalt.....	270
13.3	Zusammenfassung	271
14.	Begründungspflicht (K 14).....	272
14.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	272
14.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem.....	273
14.2.1	Inhalt der Begründungspflicht.....	273
14.2.2	Gesetzliche Ausnahmen und elektronische Vorgangsbearbeitung.....	274
14.3	Zusammenfassung	277
15.	Bekanntgabe (K 15)	277
15.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	277
15.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem.....	278
15.2.1	Bekanntgabe und formelle Zustellung auf elektronischem Weg	278
15.2.2	Zugangszeitpunkt	280
15.3	Zusammenfassung	283
II.	Rechtliche Kriterien des Datenschutzes.....	284
1.	Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16).....	284
1.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	284
1.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem.....	286
1.2.1	Datenumgang aufgrund Gesetzes	287
1.2.1.1	Bestandsdaten	287
1.2.1.2	Nutzungsdaten.....	288
1.2.1.3	Inhaltsdaten	290
1.2.2	Datenumgang und privatautonome Rechtssetzung	291
1.2.2.1	Bestandteil informationeller Selbstbestimmung	292

1.2.2.2	Grenzen privatautonomer Rechtssetzung	292
1.2.2.3	Voraussetzungen der Einwilligung	296
1.2.2.3.1	Elektronische Einwilligung und Telemediengesetz	297
1.2.2.3.2	Elektronische Einwilligung und Bundesdatenschutzgesetz	299
1.2.2.3.3	Einsichtsfähigkeit.....	304
1.2.2.3.4	Zeitpunkt	304
1.2.2.3.5	Erkennbarkeit	305
1.2.2.3.6	Freiwilligkeit	305
1.2.2.3.7	Informiertheit und Bestimmtheit.....	308
1.2.2.3.8	Widerrufbarkeit.....	310
1.3	Zusammenfassung	311
2.	Zweckfestlegung und Zweckbindung (K 17)	313
2.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen.....	313
2.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	315
2.2.1	Zweckbindung bei Nutzungsdaten.....	315
2.2.2	Zweckbindung bei Inhaltsdaten	315
2.2.2.1	Informationelle Gewaltenteilung.....	317
2.2.2.1.1	Funktionaler Stellenbegriff.....	318
2.2.2.1.2	Funktionaler Stellenbegriff und Bundesdatenschutzgesetz ...	319
2.2.2.1.3	Informationelle Gewaltenteilung.....	321
2.2.2.2	Zweckbindung im Vorgangsbearbeitungssystem	324
2.2.2.2.1	Datenerhebung.....	325
2.2.2.2.2	Datenverarbeitung und Nutzung	328
2.2.2.3	Technisch-organisatorische Absicherung der Zweckbindung.....	330
2.2.2.4	Zweckbindung bei zeitlich versetzter Antragstellung	331

2.2.3	Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung	334
2.2.3.1	Auftragsdatenverarbeitung	335
2.2.3.2	Funktionsübertragung	337
2.2.3.3	Auftragsdatenverarbeitung im Technikersystem	338
2.3	Zusammenfassung	341
3.	Erforderlichkeit (K 18)	342
3.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	343
3.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	344
3.2.1	Datenumfang	344
3.2.1.1	Nutzungsdaten	344
3.2.1.2	Inhaltsdaten	345
3.2.2	Phasen des Datenumgangs	346
3.2.3	Zeitliche Begrenzung	347
3.2.4	Einzelfallorientierung und Vorgangsbearbeitungssystem	349
3.3	Zusammenfassung	350
4.	Datenvermeidung und Datensparsamkeit (K 19)	351
4.1	Ableitung aus rechtlichen Anforderungen	352
4.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	354
4.2.1	Datenvermeidung im Vorgangsbearbeitungssystem	355
4.2.1.1	Beteiligten- und Handlungsfähigkeit	356
4.2.1.2	Bestimmtheitsgebot	356
4.2.1.3	Schriftform	357
4.2.1.4	Untersuchungsgrundsatz	359
4.2.1.5	Verwaltungsvollstreckung und -kontrolle	360
4.2.2	Datensparsamkeit im Vorgangsbearbeitungssystem	361

4.3	Zusammenfassung	361
5.	Transparenz (K 20)	362
5.1	Ableitung aus rechtlichen Anforderungen	362
5.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	362
5.2.1	Grundsatz der Direkterhebung	363
5.2.2	Unterrichtungs- und Benachrichtigungspflichten	365
5.2.2.1	Unterrichtung nach § 13 Abs. 1 TMG und § 4 Abs. 3 BDSG	365
5.2.2.1.1	Unterrichtungspflicht und anderweitige Kenntnis	366
5.2.2.1.2	Inhalt der Unterrichtungspflicht	367
5.2.2.1.2.1	Unterrichtung über verantwortliche Stelle	367
5.2.2.1.2.2	Unterrichtung über Zwecke des Datenumgangs	367
5.2.2.1.2.3	Unterrichtung über Empfängerkategorien	368
5.2.2.1.2.4	Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BDSG	370
5.2.2.1.3	Zeitpunkt der Unterrichtung	370
5.2.2.1.4	Form der Unterrichtung	371
5.2.2.2	Benachrichtigung nach § 19a BDSG	372
5.2.3	Auskunftspflichten	374
5.2.3.1	Umfang	376
5.2.3.2	Auskunft über logischen Aufbau des Systems	377
5.2.3.3	Ausnahmen	378
5.2.3.4	Form und Verfahren	379
5.2.4	Korrekturrechte	380
5.3	Zusammenfassung	384
6.	Daten- und Systemsicherheit (K 21)	384
6.1	Herleitung aus rechtlichen Anforderungen	385

6.2	Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem	385
6.2.1	Daten- und Systemsicherheit gemäß § 13 Abs. 4 TMG	385
6.2.2	Daten- und Systemsicherheit gemäß § 9 BDSG	386
6.3	Zusammenfassung	387
Teil D: Technisch-organisatorische Gestaltungsziele		389
I.	Gestaltungsziele bei der elektronischen Antragstellung	390
1.	Ausdrücklicher Hinweis auf technikspezifische Rahmenbedingungen (Z 1) ...	390
2.	Ausdrückliche Zugangseröffnung durch den Bürger (Z 2)	390
3.	Übersichtliche Formulargestaltung und Assistenz bei Antragstellung (Z 3)....	392
4.	Unterstützung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen (Z 4)	393
5.	Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5).....	393
6.	Freitextfelder (Z 6).....	394
7.	Transparente Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (Z 7)	395
8.	Einwilligungsfähige Formulargestaltung (Z 8).....	397
9.	Möglichkeit des Kommunikationsabbruchs (Z 9).....	397
II.	Gestaltungsziele bei der Vorgangsbearbeitung	398
1.	Modularer Aufbau des Techniksystems (Z 10).....	398
2.	Modifizierbarkeit des Workflows (Z 11).....	398
3.	Abbruch der Vorgangsbearbeitung bei Antragsrücknahme (Z 12)	399
4.	Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13).....	399
5.	Effektive Datentrennung (Z 14).....	400
6.	Ermöglichung eines pseudonymisierten Datenumgangs (Z 15)	401
7.	Einwilligungsmanagement (Z 16)	402
8.	Realisierbarkeit von Auskunftsbegehren (Z 17)	403

9. Abrufbarkeit der Unterrichtung (Z 18)	403
10. Gewährleistung einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (Z 19).....	404
11. Importmöglichkeiten (Z 20)	404
12. Exportmöglichkeiten (Z 21).....	405
13. Gewährleistung vollständiger Informationsvermittlung (Z 22)	407
14. Gewährleistung tatsächlicher Informationsberücksichtigung (Z 23)	407
15. Assistenzfunktionalitäten für den Sachbearbeiter (Z 24).....	408
16. Visualisierung automatisiert erstellter Entscheidungsvorschläge (Z 25)	408
17. Gewährleistung menschlicher Entscheidungshoheit (Z 26)	409
18. Protokollfunktion (Z 27).....	410
19. Integritäts- und Authentizitätssicherung (Z 28).....	411
20. Verschlüsselung der Kommunikation (Z 29)	412
21. Zugangskontrolle (Z 30)	413
III. Gestaltungsziele mit Bezug zur abschließenden Verwaltungsentscheidung ..	414
1. Strukturierung des elektronischen Verwaltungsakts (Z 31)	414
2. Konsistenz des Regelungsinhalts und der Entscheidungsbegründung (Z 32) .	414
3. Rezeptionsfähigkeit des elektronischen Verwaltungsakts (Z 33).....	415
4. Signatureinsatz bei formeller Zustellung (Z 34).....	416
Teil E: Resümee.....	417
Anlage: Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems nach KORA	421
Literaturverzeichnis	425

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prozessübersicht „Allgemeines Antragsverfahren“	44
Abbildung 2: Vorgangstypen nach Picot/Rohrbach, IM 1/1995, 31	46
Abbildung 3: Workflow Management-Zyklus nach Gadatsch 2003, 52.....	52
Abbildung 4: Prüfungsschema „Art der Veranstaltung“	77
Abbildung 5: Einflussfaktoren auf die Zuverlässigkeit eines Veranstalters	78
Abbildung 6: VESVU-Systemarchitektur (vereinfacht) nach Audersch 2009a, 89 ...	85
Abbildung 7: Formularbeschreibung und Formularseite nach Audersch 2009, 56.	86
Abbildung 8: Behörden-Client nach Audersch 2009a, 95	89
Abbildung 9: Festsetzungsverfahren nach Audersch/Flach 2009a, 19	90

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ACM	Association for Computer Machinery
a.F.	Alte Fassung
AG	Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
BremDSG	Bremisches Datenschutzgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts

Charta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
DASIT	Datenschutz in Telediensten
ders.	derselbe
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (Zeitschrift)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSG M-V	Datenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DSG-LSA	Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt
DSRL	Datenschutzrichtlinie
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
E-Government	Electronic Government
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FIDIS	Future of Identity in the Information Society
gem.	gemäß
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GI	Gesellschaft für Informatik e.V.
GIS	Geo-Informationssysteme
HDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HmbDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HMD	HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik (Zeitschrift)
Hrsg.	Herausgeber
HTML	Hypertext Markup Language
http	Hypertext Transfer Protocol
HTTPS	Hypertext Transfer Protocol Secure
i.d.S.	in diesem Sinne
IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
IuKDG	Gesetz zur Regelung von Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste
i.V.m.	in Verbindung mit

JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KoopA ADV	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung
LadSchIG	Ladenschlussgesetz
LDSG BW	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LDSG R-P	Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LfD	Landesbeauftragter für den Datenschutz
LG	Landgericht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen Rheinland-Pfalz Saarland (Zeitschrift)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
m.	mit
MarktgewVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Titels IV der GewO
M-Commerce	Mobile Commerce
MDStV	Mediendienste-Staatsvertrag
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs-Report Zivilrecht (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OSCI	Online Services Computer Interface
PAuswG	Personalausweisgesetz
PDF	Portable Document Format
PGP	Pretty Good Privacy
PRIME	Privacy and Identity Management for Europe
RDV	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch
SigG	Signaturgesetz

SigV	Signaturverordnung
Slg.	Sammlung
SOAP	ursprünglich das Akronym für „Simple Object Access Protocol“, heute wird SOAP als feststehender Ausdruck für ein bestimmtes Netzwerkprotokoll verwendet
StrWG MV	Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
StrWG SH	Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein
TDDSG	Teledienstedatenschutzgesetz
TDG	Teledienstegesetz
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
u.	und
u.a.	unter anderem
URL	Uniform Resource Locator
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VM	Verwaltung und Management (Zeitschrift)
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VuF	Verwaltung und Fortbildung (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

VVDStRL Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen
Staatsrechtslehrer

WfMC Workflow Management Coalition

WFS Web Feature Services

WI Wirtschaftsinformatik (Zeitschrift)

WISU Das Wirtschaftsstudium (Zeitschrift)

WMS Web Map Services

WWW World Wide Web

XML Extensible Markup Language

z.B. zum Beispiel

ZPO Zivilprozessordnung

ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)

Teil A: Einleitung, Grundlagen, Rechtsrahmen und Methodik

Den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bilden Vorgangsbearbeitungssysteme und ihre rechtsgemäße Gestaltung zur Assistenz der öffentlichen Verwaltung im Rahmen einer vernetzten und verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung. Im ersten Teil der Arbeit werden dabei die Grundlagen elektronischer Vorgangsbearbeitung dargestellt und der europäische und nationale Rechtsrahmen festgelegt, der bei der Gestaltung des Techniksystems zu beachten ist. Daneben wird mit KORA eine Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung vorgestellt, mit deren Hilfe im weiteren Verlauf der Untersuchung in einem stufenweisen Vorgehen aus den Vorgaben der Verfassung technische Gestaltungsziele für den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems in der öffentlichen Verwaltung abgeleitet werden.

I. Einleitung

1. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Arbeit

Mit dem ständigen informationstechnologischen Fortschritt geht ein Wandel in unserer Gesellschaft einher, der alle Lebens- und Arbeitsbereiche berührt. Zugleich unterliegt auch die Rolle der Informationstechnik einer steten Veränderung: Waren Computer vor zehn Jahre noch hauptsächlich auf numerische und Textverarbeitungsaufgaben spezialisierte Rechenmaschinen, so verspricht Informationstechnik heute den Traum wahr zu machen, die Menschen von Arbeit zu befreien oder ihnen die Arbeit zu erleichtern.¹

Dementsprechend wird auch in der Verwaltung verstärkt nach technischen Lösungen gesucht, den Sachbearbeiter durch eine technikgestützte Assistenz von zeit- und kostenaufwändigen Verwaltungstätigkeiten zu entlasten. Der Einsatz proprietärer Fachverfahren oder die Implementierung von E-Mail-Routinen zu einem erleichterten Datenaustausch sind nur zwei Beispiele für den Versuch, den Sachbearbeiter bei der Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung informations- und kommunikationstechnisch zu unterstützen. Dabei beschränkt sich die Assistenz in der Regel jedoch auf einzelne Teilschritte des vom Sachbearbeiter zu bearbeitenden Vorgangs, wie etwa das Anlegen einer Akte oder die Prüfung einzelner Entscheidungsvoraussetzungen bei der Frage, ob die von einem Bürger oder Unternehmen beantragte Genehmigung erteilt werden kann oder zu versagen ist.

¹ *Roßnagel 2009, 3.*

Vor diesem Hintergrund stellt die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung einen weiteren Ansatz zur technikgestützten Assistenz dar. Der Unterschied etwa zu proprietären Fachverfahren besteht dabei darin, dass durch die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems die unterschiedlichen an der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens beteiligten Akteure hinsichtlich sämtlicher typischer Vorgangsschritte, von der Antragstellung bis zur den Vorgang abschließenden Verwaltungsentscheidung, in einem gemeinsamen Technikersystem umfassend unterstützt werden sollen. Dabei soll das Technikersystem insbesondere eine medienbruchfreie, vernetzte – und soweit möglich – verfahrensübergreifende elektronische Vorgangsbearbeitung gewährleisten. Eine solche, umfassende Assistenz während der Vorgangsbearbeitung trägt angesichts leerer Haushaltskassen in Bund, Ländern und Gemeinden nicht nur zu einem effizienteren, schnelleren und kostengünstigeren Verwaltungsverfahren bei, sondern hat auch das Potential, die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung zu erhöhen.²

Wird dem Sachbearbeiter bei der Vorgangsbearbeitung durch technische Systeme assistiert, ist dies im Regelfall aber auch mit Risiken verbunden. Erledigt Technik autonom Aufgaben und übernimmt sie selbstständig Funktionen, kann es schwierig sein, Verantwortung zu übernehmen und Verantwortlichkeit zuzuordnen.³ Delegation von Aufgaben an die Technik kann die Abhängigkeit vom Technikersystem erhöhen und bei Fehlfunktionen oder Missbräuchen zu großen Schäden führen. Die mit einer solchen Vorgangsbearbeitung verbundene Vernetzung von Datenbeständen schafft neue Risiken für die informationelle Selbstbestimmung des Bürgers. Im papierbasierten Verfahren garantierte Verfahrensrechte, wie beispielsweise das Recht auf Anhörung, drohen ausgehöhlt zu werden, wenn sie einer effektiven Umsetzung technischer Assistenzfunktionalitäten im Wege stehen.

Zur Verwirklichung der Hoffnungen, die im Allgemeinen in den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems gesetzt werden, ist die Technik daher so zu gestalten, dass es möglich wird, die mit ihr verbundenen Potentiale zu nutzen und zugleich die mit ihrer Integration in den Verwaltungsablauf verbundenen Risiken soweit wie möglich zu vermeiden. Dazu muss das Vorgangsbearbeitungssystem so gestaltet werden, dass es insbesondere verfassungsrechtlichen Anforderungen

² S. dazu Teil A.II.2.5.

³ *Roßnagel* 2009, 4.

entspricht und im Einklang mit den Vorgaben der Rechtsordnung steht. Dadurch sollen die gesellschaftlich konsentierten Zielvorstellungen gewahrt und die spätere Akzeptanz und Verwertbarkeit des Vorgangsbearbeitungssystems sichergestellt werden.⁴

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieser Arbeit, aus der Verfassung abgeleitete Gestaltungsziele zu formulieren, die sich grundsätzlich auf alle Verwaltungs-Domänen übertragen lassen, die sich durch komplexe, relativ gut definierte, wiederkehrende Verwaltungsprozesse auszeichnen und auf eine vernetzte Kommunikation und Koordination zwischen unterschiedlichen Stellen angewiesen sind. Um einerseits zu entsprechenden, möglichst allgemeingültigen, Aussagen zu gelangen und um andererseits den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wird der Untersuchungsgegenstand dabei in doppelter Hinsicht begrenzt. Zum einen wird hinsichtlich des Verwaltungsumfelds, in dem das Techniksystem zum Einsatz kommen soll, von einer elektronischen Vorgangsbearbeitung im Rahmen „Allgemeiner Antragsverfahren“ ausgegangen. Die Beantragung von Genehmigungen oder Leistungen stellt einen typischen Kontakt zwischen Bürgern und Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung dar. Eine Untersuchung, die sich am Ziel eines rechtmäßigen Einsatzes eines Vorgangsbearbeitungssystems zur Unterstützung „Allgemeiner Antragsverfahren“ orientiert, bietet damit die Chance eines hohen Grads an Allgemeingültigkeit und praktischer Relevanz. Zum anderen wird der Untersuchungsgegenstand aber auch insoweit begrenzt, als dass bei der nachfolgenden Untersuchung lediglich von einem bipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Antragsteller und Behörde ausgegangen wird. Verwaltungsverfahren mit Drittbezug bleiben daher im Folgenden außer Betracht.

Die Arbeit ist zu weiten Teilen im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministerium geförderten interdisziplinären Forschungsprojekts „VESUV“ entstanden. Im Mittelpunkt der Forschungsarbeiten von VESUV stand dabei, Assistenztechniken für eine Delegation von Aufgaben auszuwählen, an die Bedingungen in verallgemeinerbaren Anwendungsfeldern anzupassen, hinsichtlich ihrer sicheren und rechtsverbindlichen Nutzung zu gestalten und in den zwei konkreten Anwendungsszenarien „E-Government“ und „E-Tourismus“ einzusetzen und zu erproben. Die Umsetzung rechtlicher Vorgaben in eine im jeweiligen Anwendungsbereich einsetzbare Technik wurde dabei durch ein iteratives Vorgehen und

⁴ Roßnagel 2009, 5; s. dazu näher Teil A.IV.

eine beständige interdisziplinäre Zusammenarbeit gewährleistet. In einem intensiven Dialog zwischen den Partnern aus Forschung, Industrie und Verwaltung wurden die rechtlichen Vorgaben in konkrete Gestaltungsvorschläge für die einzelnen Anwendungen umgesetzt.⁵

2. Gang der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in fünf Teile. In dem nachfolgenden ersten Teil der Arbeit (Teil A) werden die technischen und verwaltungsorganisatorischen Grundlagen, der zum Technikeinsatz relevante Regelungsrahmen und mit KORA die Methodik einer rechtsgemäßen Technikgestaltung vorgestellt, die Ausgangspunkt für die rechtliche Untersuchung und die Formulierung einzelner Gestaltungsziele sind. Im zweiten Teil der Arbeit (Teil B) werden nach Maßgabe der Methode KORA die verfassungsrechtlichen Vorgaben und rechtlichen Anforderungen identifiziert, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems für einen rechtsgemäßen Technikeinsatz zu berücksichtigen sind.

Weder die verfassungsrechtlichen Vorgaben noch die daraus ableitbaren rechtlichen Anforderungen sind jedoch konkret genug, als dass sich aus ihnen bereits konkrete Vorgaben für die Technikgestaltung ableiten ließen.⁶ Aus diesem Grund werden im dritten Teil der Arbeit (Teil C) in einem weiteren Schritt die identifizierten rechtlichen Anforderungen nochmals unter dem Blickwinkel einer möglichen Technikgestaltung konkretisiert. Sowohl aus Gründen der grundsätzlichen thematischen Abgrenzbarkeit als auch, um die Übersichtlichkeit der Darstellung nicht zu gefährden, wurde dabei ein zweigeteilter Aufbau gewählt. Während im ersten Abschnitt des dritten Teils rechtliche Kriterien mit Bezug zum „Allgemeinen Verwaltungsverfahren“ identifiziert werden, stehen im zweiten Abschnitt des dritten Teils die rechtlichen Kriterien einer datenschutzgemäßen Technikgestaltung im Vordergrund.

Im vierten Teil (Teil D) der Arbeit findet dann ein Perspektivwechsel vom Recht zur Technik statt. Auf der Grundlage der im dritten Teil der Arbeit herausgearbeiteten rechtlichen Kriterien werden dabei technisch-organisatorische Gestaltungsziele formuliert, die zu einer rechtsgemäßen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu beachten sind. Nach einem abschließenden Resümee im fünften Teil (Teil E) der Arbeit wird in einer abschließenden Übersicht (Anlage) nochmals die

⁵ S. zu den Ergebnissen der Forschungen, Entwicklungen, Gestaltungen und Erprobungen im Forschungsprojekt VESUV s. *Roßnagel/Laue/Peters* 2009.

⁶ S. dazu Teil A.IV.4.2.

Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in technisch-organisatorische Gestaltungsziele in tabellarischer Form nachvollzogen.

II. Grundlagen

1. Begriff und Einsatzbedingungen eines Vorgangsbearbeitungssystems

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsanforderungen bei der Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung. Als elektronisches Assistenzsystem zur Unterstützung der Büro- und Verwaltungsorganisation ist es weder in der informationstechnischen noch in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur eindeutig definiert. Vielmehr ist es einem Bereich zuzuordnen, der geprägt ist von einer nahezu babylonischen Sprachverwirrung und Schlagworten wie „Workflow Management-Systeme“, „Groupware-Systeme“ oder „Dokumenten-Management-Systeme“, um nur einige zu nennen.⁷ Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieses Abschnitts, die Aufgabe und Einsatzbedingungen eines Vorgangsbearbeitungssystems zu beschreiben, um auf diese Weise den Untersuchungsgegenstand zu konkretisieren und sinnvoll zu begrenzen.

1.1 Vorgangsbearbeitungssystem und Vorgangsbegriff

Ein Vorgangsbearbeitungssystem lässt sich allgemein als elektronisches Assistenzsystem einordnen, das der Unterstützung der Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung dient. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Begriff des „Vorgangs“ in der Terminologie der öffentlichen Verwaltung in doppelter Hinsicht verwendet wird: Er wird sowohl für ein bestimmtes Vorgehen oder eine bestimmte Maßnahme einer Behörde als auch für die Unterlagen gebraucht, die sich auf dieses Handeln beziehen und in einer Akte gebündelt werden.⁸ Der Vorgangsbegriff wird somit synonym gebraucht für die Beschreibung einer ablauforientierten Prozesssicht und einer dokumentenbezogenen Objektsicht.⁹

1.1.1 Prozessorientierter Vorgangsbegriff

In einer Prozesssicht beschreibt der Terminus „Vorgang“ eine operationalisierte Einheit einer Verwaltungsmaßnahme mit einem abgeschlossenen,

⁷ S. *BSI* 2004, 5 sowie auch näher Teil A.II.1.3.

⁸ *KoopA ADV* 1997, 4-6; *Ullrich*, *VuF* 1996, 44; *Knaack* 2002, 23f.

⁹ *Knaack* 2002, 23; *KBSt* 2005, 148.

maßnahmebezogenen Arbeitsergebnis¹⁰, d.h. eine Maßnahme einer Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.¹¹ Dabei wird ein Vorgang in der Regel durch ein bestimmtes Ereignis ausgelöst – zumeist den Eingang eines Schreibens oder eines Antrags, aber auch indem die Behörde von sich aus „von Amts wegen“ aktiv wird – und mit einem oder mehreren Ergebnissen wie etwa einer Schlussverfügung oder einer Genehmigungserteilung beendet.¹²

In der öffentlichen Verwaltung stellt die prozessorientierte Bearbeitung von Vorgängen die ureigenste Form der Aufgabenerledigung dar.¹³ Aufgrund der fachlichen Spezialisierung sind dabei auf horizontaler Ebene in der Regel unterschiedliche Stellen an der Vorgangsbearbeitung beteiligt.¹⁴ Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Bearbeitung von Vorgängen ist daher meist hochgradig arbeitsteilig organisiert.¹⁵ Typischerweise lässt sich ein Vorgang daher aus zeitlicher und arbeitsorganisatorischer Sicht in unterschiedliche Bearbeitungsschritte einteilen, die auch als Vorgangsschritte bezeichnet werden.¹⁶ Diese werden von einem oder mehreren Behördenmitarbeitern in einer bestimmten Reihenfolge ausgeführt und stellen damit die Arbeitseinheiten eines Vorgangs dar.¹⁷ Von einem Vorgang wird aus einer prozessorientierten Sicht damit immer dann gesprochen, wenn eine organisatorisch zusammenhängende Folge von Tätigkeiten gemeint ist, an deren Abwicklung verschiedene Organisationseinheiten beteiligt sind.¹⁸

1.1.2 Objektorientierter Vorgangsbegriff

Stehen dagegen einzelne Objekte der Bearbeitung des Vorgangs im Mittelpunkt der Betrachtung, beschreibt der Begriff „Vorgang“ die Gesamtheit des diese Maßnahme betreffenden Schriftguts. Die kleinste Einheit stellt dabei das Schriftstück in Form von Eingangsschreiben, Aktenvermerken, etc. dar.¹⁹ Werden

¹⁰ Goeth 1988, 13; Knaack 1999, 9.

¹¹ Reiner mann, HMD 176/1994, 23; Knaack 2002, 24; KBSt 2005, 148.

¹² KoopA ADV 1997, 3-4; Knaack 2002, 26f.

¹³ KoopA ADV 1997, 3-4.

¹⁴ KoopA ADV 1997, 3-4.

¹⁵ KoopA ADV 1997, 3-4.

¹⁶ KoopA ADV 1997, 4-6.

¹⁷ KBSt 2005, 148.

¹⁸ KoopA ADV 1997, 2-9.

¹⁹ KBSt 2005, 148.

diese inhaltlich zusammengehörenden Schriftstücke eines prozessorientierten Vorgangs chronologisch geordnet zusammengefasst entsteht daraus die Akte.²⁰

1.1.3 Vorgangsbearbeitungssysteme und prozessorientierter Vorgang

Bei der Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems steht in erster Linie die informations- und kommunikationstechnische Assistenz der Verwaltung bei der Vorgangsbearbeitung aus prozessbezogener Sicht im Mittelpunkt. Ziel ist es, die arbeitsteilige, räumlich getrennte und zeitlich versetzte, kooperative Aufgabenerledigung der Verwaltung einschließlich der dazu erforderlichen Kommunikation, Koordination sowie den gemeinsamen Zugriff und die Nutzung von Informationen durch den Einsatz eines informationstechnischen Systems zu unterstützen.²¹

Als „Aufgabenerledigung“ wird im Rahmen dieser Untersuchung die Durchführung von Verwaltungsverfahren im rechtlichen Sinne verstanden. Um zu möglichst allgemeingültigen Untersuchungsergebnissen zu gelangen, wird dabei von einer Vorgangsbearbeitung im Rahmen eines „Allgemeinen Antragsverfahrens“ ausgegangen.²² Die unterschiedlichen Phasen der Vorgangsbearbeitung werden dabei so typisiert, dass sie für einen Großteil der Antragsverfahren Gültigkeit besitzen. Dagegen bleiben etwaige verfahrens- oder ressortspezifische Besonderheiten bei der rechtlichen Beurteilung des Techniksystems grundsätzlich unberücksichtigt.

Die Vorgangsbearbeitung im Rahmen eines „Allgemeinen Antragsverfahrens“ lässt sich in vier Teilprozesse untergliedern (s. Abbildung 1): den Prozess der Antragstellung, der Antragsannahme, der Antragsbearbeitung und der Bescheiderteilung. Abhängig von der Art des Antragsverfahrens kann sich an die Bescheiderteilung als fünfter Teilprozess gegebenenfalls das Einleiten von Maßnahmen anschließen. Als typisches Element der Verwaltungsvollstreckung oder Verwaltungskontrolle schließt sich dieser Teilprozess öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns regelmäßig als eigenständiges Verfahren an das ursprüngliche Antragsverfahren an. Zu einer sinnvollen Begrenzung des Untersuchungsgegenstands konzentriert sich die rechtliche Untersuchung auf die ersten vier Teilprozesse. Fragen einer technikgestützten Vorgangsbearbeitung im Zusammenhang mit der Verwaltungsvollstreckung oder -kontrolle bleiben daher im Folgenden außer Betracht.

²⁰ *KBSt* 2005, 148.

²¹ *Knaack* 1999, 67.

²² S. dazu auch Teil A.I.1.

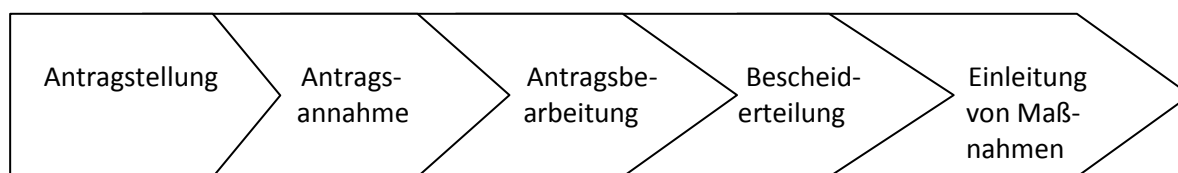


Abbildung 1: Prozessübersicht „Allgemeines Antragsverfahren“

Die Integration des Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung dient dazu, in allen vier Phasen technische Assistenzfunktionalitäten bereitzuhalten. In der Phase der Antragstellung soll das System Bürgern und Unternehmen ermöglichen, einen Antrag nicht nur in Papierform, sondern elektronisch bei der Verwaltung einreichen zu können und damit zu einer möglichst medienbruchfreien Antragstellung beitragen. Im Teilprozess der Antragsannahme dient das Vorgangsbearbeitungssystem dazu, die eingereichten Antragsdaten so aufzubereiten, dass sie anschließend von der Verwaltung möglichst medienbruchfrei weiterverarbeitet werden können.

Den Kern der elektronischen Vorgangsbearbeitung bildet die Antragsbearbeitung. Das Techniksystem unterstützt hierbei durch vordefinierte Bearbeitungsroutinen und Programmabläufe die Verwaltung zum einen bei einer koordinierten Einbindung unterschiedlicher Verwaltungseinheiten in die Antragsbearbeitung. Zum anderen ist das System aber gegebenenfalls auch in der Lage, (Teil)entscheidungen im Rahmen der Vorgangsbearbeitung aufgrund einer entsprechenden Programmierung selbstständig zu treffen oder dem Sachbearbeiter Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten. In dem abschließenden Teilprozess der Bescheiderteilung unterstützt das Vorgangsbearbeitungssystem den Abschluss des allgemeinen Antragsverfahrens. Dabei müssen die Ergebnisse der Antragsbearbeitung in konsistenter Weise in dem an den Antragsteller gerichteten Bescheid zusammengeführt und ordnungsgemäß an den Antragsteller übermittelt werden.

1.2 Einsatzbedingungen eines Vorgangsbearbeitungssystems

Nicht jeder Vorgang innerhalb der öffentlichen Verwaltung eignet sich in gleicher Weise zur Unterstützung durch ein elektronisches Vorgangsbearbeitungssystem. Ob eine technikgestützte Vorgangsbearbeitung möglich und sinnvoll ist, hängt vielmehr maßgeblich vom „Strukturierungsgrad“ eines Vorgangs ab.²³ Dieser lässt sich dabei anhand unterschiedlicher Faktoren bemessen.

²³ Knaack 1999, 16.

So ist für den Strukturierungsgrad die Komplexität des Vorgangs von Bedeutung und damit die Frage, wie viele Teilaufgaben im Rahmen der Vorgangsbearbeitung zu bewältigen sind, ob diese sequentiell oder parallel angeordnet sind sowie, welche Abhängigkeiten zwischen den unterschiedlichen Teilaufgaben bestehen.²⁴ Darüber hinaus spielt auch der Grad der Veränderlichkeit der Vorgangsbearbeitung eine wichtige Rolle.²⁵ In diesem Zusammenhang stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Vorgangsbearbeitung für eine Vielzahl von Fällen ohne Strukturveränderungen wiederholt werden kann, inwieweit die Kommunikation während der Informationsbeschaffung planbar und ob das Prozessergebnis offen ist. Aber auch der Detaillierungsgrad, das heißt die Strukturiertheit des Vorgangs im engeren Sinne, wirkt sich auf den Strukturierungsgrad eines Vorgangs aus.²⁶ Unter dem Detaillierungsgrad ist zum einen das Ausmaß zu verstehen, nach dem eine Problemstellung in exakte, einander zuordenbare Teilschritte zerlegbar ist.²⁷ Er betrifft zum anderen aber auch die Frage, inwieweit der erforderliche Input, etwaige Transformationsschritte und der abschließende Output bei der Vorgangsbearbeitung eindeutig festgelegt werden können.²⁸ Einfluss auf den Strukturierungsgrad hat weiterhin auch der Grad der Arbeitsteilung bei der Vorgangsbearbeitung.²⁹ Dieser bestimmt sich nach der Anzahl der an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Mitarbeiter sowie dem Koordinationsbedarf innerhalb der Vorgangsbearbeitung. Schließlich beurteilt sich der Strukturierungsgrad aber auch an der so genannten Interprozessverflechtung.³⁰ Darunter sind die Anzahl der Schnittstellen zu anderen Prozessen und das Ausmaß an gemeinsamer Datennutzung mit anderen Prozessen zu verstehen.

Je nach Ausprägung der unterschiedlichen Indikatoren kann hinsichtlich des Strukturierungsgrads des Vorgangs zwischen strukturierten, teilstrukturierten und unstrukturierten Vorgängen unterschieden werden (s. Abbildung 2). Die Übergänge zwischen den einzelnen Vorgangstypen sind dabei fließend.

²⁴ Heilmann, HMD 176/1994, 11f.; Picot/Rohrbach, Information Management 1/95, 31.

²⁵ Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 31.

²⁶ Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 31.

²⁷ Knaack 1999, 16 f.

²⁸ Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 31.

²⁹ Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 31.

³⁰ Heilmann, HMD 176/1994, 12.



















Variablen/Ausprägung	Niedrig	Mittel	Hoch
Komplexität			
Grad der Veränderlichkeit			
Detaillierungsgrad			
Grad der Arbeitsteilung			
Interprozessverflechtung			
Vorgangstyp	strukturiert 	teilstrukturiert 	unstrukturiert 

Abbildung 2: Vorgangstypen nach Picot/Rohrbach, IM 1/1995, 31

Ein strukturierter Vorgang (Routinevorgang) zeichnet sich durch seine klare Struktur sowie insbesondere dadurch aus, dass er auf lange Sicht weitgehend stabil und planbar bleibt. Die Abläufe sind standardisiert, der Grad der Arbeitsteilung ist relativ intensiv und die Schnittstellen zu anderen Prozessen sind gering.³¹ Typischerweise findet man solche Vorgänge im Bereich der Massenverwaltung, etwa im Zusammenhang mit dem Erstellen von Renten- oder Steuerbescheiden. Solche Vorgänge eignen sich besonders gut zur Unterstützung durch ein Vorgangsbearbeitungssystem.³²

Ein teilstrukturierter Vorgang (Regelvorgang) zeichnet sich dadurch aus, dass zwar noch eine kontrollierbare Struktur und Komplexität vorliegt, diese jedoch häufig durch individuelle Eingriffe von Sachbearbeitern verändert wird. Die Abläufe sind nicht mehr determiniert, aber in der Regel bestimmbar.³³ Vorgänge im Rahmen allgemeiner Antragsverfahren in der öffentlichen Verwaltung sind oftmals teilstrukturiert.³⁴ Die Bearbeitung eines Vorgangs erfolgt in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich nach einem umfangreichen rechtlichen Regelwerk. Zugleich ist die Vorgangsbearbeitung oftmals von im Vorfeld nicht vorhersehbaren und folglich nicht definierbaren Ereignissen abhängig, die die Bearbeitung des

³¹ S. Heilmann, HMD 176/1994, 12f.; Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 31.

³² KBSt 2005, 31.

³³ Picot/Rohrbach, Information Management 1/1995, 32.

³⁴ Knaack 1999, 18.

weiteren Vorgangs beeinflussen. So besteht etwa hinsichtlich der abschließenden Entscheidung für die Verwaltung oftmals ein begrenzter Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum.³⁵

Soweit sie einen gewissen Grad an Strukturiertheit nicht unterschreiten, lassen sich auch teilstrukturierte Vorgänge durch eine elektronische Vorgangsbearbeitung in der Regel gut unterstützen. Abhängig vom jeweiligen Vorgang ist es daher grundsätzlich denkbar, einen Großteil der Vorgangsbearbeitung durch den Einsatz eines elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems vorzugeben und nur in bestimmten Teilbereichen individuelle Eingriffe von Sachbearbeitern zu ermöglichen.³⁶

Bei einem unstrukturierten Vorgang (einzelfallbezogener Vorgang) sind schließlich weder der Ablauf des Vorgangs noch die Kommunikationspartner im Voraus bestimmbar, sondern werden ad hoc festgelegt. Meist wird er durch einzelne Mitarbeiter oder Teams bearbeitet, die über Funktions- und Fachbereichsgrenzen hinweg miteinander kommunizieren und den Vorgang individuell bearbeiten. Typischerweise handelt es sich dabei um Management- oder Projektaufgaben. Vorgänge dieser Art sind kaum planbar und eignen sich daher grundsätzlich nicht zum Einsatz eines elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems. Da hierbei sowohl Aufgabe als auch Ablauf der Vorgangsbearbeitung kaum vorherbestimmt werden können, ist eine vorausschauende Programmierung nicht möglich.³⁷

1.3 Vorgangsbearbeitungssystem und elektronische Assistenzsysteme

Als informationstechnisches System zur Assistenz der öffentlichen Verwaltung ist das Vorgangsbearbeitungssystem nur ein Teil einer möglichen informations- und kommunikationstechnischen Gesamtinfrastruktur. Als solches ist es funktional von anderen elektronischen Assistenzsystemen abzugrenzen, die ebenfalls der Unterstützung der Büro- und Verwaltungsarbeit dienen. Diese lassen sich allgemein unter den Begriffen „Workflow Management-System“, „Groupware-Systeme“ sowie „Dokumenten-Management-Systeme“ zusammenfassen.

³⁵ *Knaack* 1999, 17f.; s. dazu auch Teil C.I.2.2.2.3.2.

³⁶ S. dazu auch Teil C.I.2.2.2.3 und Teil C.I.8.2.2.2.

³⁷ *Picot/Rohrbach*, *Information Management* 1/1995, 32.

1.3.1 Workflow Management-System

Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis ist unter einem „Workflow Management-System“ die Gesamtheit der informations- und kommunikationstechnischen Komponenten zu verstehen, die die Gestaltung und Ausführung von Workflows sowohl konzeptionell als auch datenverarbeitungstechnisch unterstützen.³⁸ Ein Workflow Management-System dient insbesondere der Modellierung und Ausführung des Teilprozesses „Antragsbearbeitung“ und ist damit wichtiges Hilfsmittel zum Aufbau und Betrieb eines Vorgangsbearbeitungssystems.³⁹

1.3.1.1 Workflow

Eine einheitliche Auffassung, was unter dem Begriff „Workflow“ zu verstehen ist, hat sich bislang weder in der Literatur noch in der Praxis herausgebildet.⁴⁰ Die dadurch bedingte Definitionsvielfalt hat dazu geführt, dass der Workflow-Begriff in den unterschiedlichsten Kontexten zur Anwendung kommt.⁴¹ Dabei besteht zunächst Einigkeit darin, dass er gewöhnlich im Zusammenhang mit dem Begriff des Geschäftsprozesses zu sehen ist.⁴² Vereinzelt werden die Begriffe „Workflow“ und „Geschäftsprozess“ synonym gebraucht.⁴³ Die weit überwiegende Meinung differenziert jedoch zwischen diesen beiden Begriffen.

Ebenso wie der Workflow-Begriff besitzt auch der Begriff des Geschäftsprozesses noch keine allgemeingültige Definition. Unabhängig von den jeweiligen Details der verschiedenen Begriffsbestimmungen wird unter einem Geschäftsprozess jedoch generell eine wiederholte Abfolge zeitlich-logischer Handlungen verstanden, um ein bestimmtes Geschäftsziel zu erreichen.⁴⁴ Dabei wird ein Prozess durch ein Ereignis ausgelöst und durch ein bestimmtes Ereignis abgeschlossen.⁴⁵ Der Prozess stellt in der Regel einen betrieblichen Ablauf dar, der einer kundenorientierten

³⁸ S. dazu *WfMC* 1999, 9.

³⁹ S. zu den unterschiedlichen typischen Teilprozessen innerhalb der Vorgangsbearbeitung Teil A.II.1.1.3. Zur Architektur des Vorgangsbearbeitungssystems s. Teil A.II.4.5.

⁴⁰ *Vogler* 1996, 344, *Peters* 1999, 23; *Goesmann* 2002, 10.

⁴¹ *Ouzounis* 2001, 59 m.w.N.

⁴² *Ouzounis* 2001, 59.

⁴³ *S. Heilmann*, HMD 176/1994, 9; *Junginger/Karagiannis*, WISU 2001, 346 ff.

⁴⁴ *S. Picot/Rohrbach*, Information Management 1/1995, 29; *Wind*, Innovative Verwaltung 10/1995, 21; *Herrmann* 1996, 8; *Gadatsch* 2008, 46.

⁴⁵ *Koch/Zielke* 1996, 108; *Herrmann* 1996, 8; *Maurer* 1998, 22.

Herstellung eines Produkts oder Erbringung einer Dienstleistung sowie deren jeweiliger Vermarktung dient.⁴⁶

Der prozessorientierte Vorgangsbegriff kann in diesem Zusammenhang mit dem aus der Betriebswirtschaft stammenden Begriff des Geschäftsprozesses grundsätzlich gleichgesetzt werden. Bezieht sich der Begriff „Geschäftsprozess“ in seiner ursprünglichen Bedeutung im Allgemeinen auf ein industrielles Produkt, eine Ware, so ist im Verwaltungszusammenhang in einem so verstandenen Sinne das „Verwaltungsprodukt“ die den Vorgang abschließende Verwaltungsentscheidung, etwa in Form eines Verwaltungsakts.⁴⁷

Hinsichtlich der Differenzierung zwischen Geschäftsprozess und Workflow sieht eine Meinung den Unterschied hauptsächlich im Detaillierungsgrad begründet. Während von einem Geschäftsprozess gesprochen wird, wenn die Grobstruktur eines Organisationsablaufs gemeint ist, stellt danach ein Workflow den Prozess unter dem Blickwinkel der Prozessausführung auf einer detaillierteren Ebene dar.⁴⁸ Die Workflow-Ebene ist dann erreicht, wenn die Aufgaben so detailliert sind, dass sie von Prozessmitarbeitern als Arbeitsanweisung im täglichen Geschäft umsetzbar sind.⁴⁹ Eine solche Differenzierung ist für die weitere Untersuchung jedoch nicht hilfreich. Im Zusammenhang mit komplexen Verwaltungsstrukturen birgt sie die Gefahr, dass eine genaue Begriffsabgrenzung zwischen Geschäftsprozess oder Vorgang auf der einen und Workflow auf der anderen Seite kaum möglich ist.

Um die unterschiedlichen Begriffe möglichst einfach gegeneinander ab- und damit den Untersuchungsgegenstand nachvollziehbar einzugrenzen, kann es daher nicht allein auf den Detaillierungsgrad ankommen. Vielmehr ist zur Differenzierung zwischen Geschäftsprozess und Workflow auf den Formalisierungsgrad und die Automatisierbarkeit der Darstellung abzustellen.⁵⁰ Demnach ist unter einem Workflow ein formal beschriebener und ganz oder teilweise automatisierter Geschäftsprozess oder Vorgang zu verstehen.⁵¹ Er beinhaltet die zeitlichen, fachlichen und ressourcenübergreifenden Spezifikationen, die für eine automati-

⁴⁶ *Gaitanides/Scholz/Vrohling/Raster* 1994, 166; *Picot/Rohrbach*, *Information Management* 1/1995, 29; *Herrmann* 1996, 8.

⁴⁷ S. zur Ökonomisierung von Begriffen im Verwaltungszusammenhang auch Teil A.II.2.4.1.

⁴⁸ *Österle* 1995, 45; *Zukunft/Rump* 1996, 5.

⁴⁹ *Österle* 1995, 45.

⁵⁰ *S. Wind* 1999, 81.

⁵¹ *Galler/Scheer*, *Information Management* 1/1995, 22; *Gadatsch* 2008, 53.

sche oder teilautomatische Steuerung des Arbeitsablaufs auf operativer Ebene erforderlich sind.⁵²

Für die Zwecke dieser Arbeit ist ein Workflow damit die formalisierte Abbildung eines Geschäftsprozesses in einem maschinenlesbaren Format.⁵³ Der Begriff des Geschäftsprozesses beschränkt sich damit auf die fachlich-konzeptionelle Ebene, während der Workflow der operativ-technischen Ebene zuzuordnen ist.⁵⁴ Er stellt ein Abbild der realen oder vorgestellten Welt dar, indem er von einer technischen Anwendung interpretiert und ausgeführt wird.⁵⁵ Ein Workflow bildet damit einen Geschäftsprozess auf informationstechnischer Ebene mit den damit verbundenen informationstechnikspezifischen Besonderheiten ab.

1.3.1.2 Workflow-Modell

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Spezifikationsebenen können sich Geschäftsprozess-Modelle und Workflow-Modelle beträchtlich voneinander unterscheiden. So erfordern Geschäftsprozess-Modelle eine gewisse Klarheit und Einfachheit, um auf der fachlich-konzeptionellen Ebene das Ziel zu erreichen, einen wiederholt auftretenden Geschäftsablauf besser zu strukturieren und dessen Effizienz zu steigern.⁵⁶ Sie sind damit für eine technische Umsetzung nicht detailliert genug, sondern bedürfen zu ihrer Abbildung auf operativ-technischer Ebene einer den technischen Bedürfnissen angepassten Verfeinerung.⁵⁷ Dazu wird der Geschäftsprozess in verschiedene Aspekte aufgeteilt und so die Komplexität der Darstellung reduziert und die Verständlichkeit und Transparenz des Workflow-Modells erhöht.⁵⁸ Die dabei entstehenden Ansichten werden dann auf die Möglichkeiten ihrer technischen Abbildung hin untersucht und jeweils in einem Ablaufmodell dargestellt. Die Gesamtheit der dabei abzubildenden Aspekte bildet dann den Workflow des Geschäftsprozesses.⁵⁹

⁵² S. Heilmann, HMD 176/1994, 9; Vogler 1996, in: Österle/Vogler (Hrsg.), 345; Gadatsch 2003, 33.

⁵³ Ouzounis 2001, 59; BSI 2006, 23.

⁵⁴ Galler 1997, 28; Maurer 1998, 21; Kronz 2002, 7; Gadatsch 2008, 59.

⁵⁵ Hagemeyer/Löffeler 1998, 38.

⁵⁶ Derungs 1996, 130; Sauter 1996, 221.

⁵⁷ Galler/Scheer, Information Management 1/1995, 24; Derungs 1996, 130; Maurer 1998, 21.

⁵⁸ Schneider 1999, 32; Kronz 2002, 41; Gadatsch 2008, 78

⁵⁹ Jablonski, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 75. Teilweise wird statt von Aspekten auch von Sichten oder Gestaltungsdimensionen bei der Prozessmodellierung gesprochen, vgl. Gadatsch 2008, 78 m.w.N.

So ist es etwa unter dem funktionalen Aspekt notwendig, die zum Teil komplexen funktionalen Ausführungseinheiten detailliert zu beschreiben, wenn innerhalb einer Workflow-Anwendung automatisierte Berechnungen und regelbasierte Entscheidungen erfolgen sollen. Der datenbezogene Aspekt erfordert es, etwaige Datenflüsse und Strukturbeziehungen in Workflow-Modellen für eine automatisierte Ausführbarkeit exakt zu definieren.⁶⁰ Bedingungen, die alternative Verzweigungen im Geschäftsprozessablauf festlegen, müssen mathematisch überprüfbar sein und zu einem eindeutigen Ergebnis führen.⁶¹ Weiterhin ist unter dem organisatorischen Aspekt zu berücksichtigen, dass die organisatorischen Zuordnungen auf der fachlich-konzeptionellen Geschäftsprozess-Ebene durch Rollen ersetzt werden.⁶² Der operationale Aspekt beschreibt schließlich die auf der Informations- und Kommunikationsebene implementierungsrelevanten Elemente, wie beispielsweise Schnittstellen oder Datenzugriffsregeln, die für ein Geschäftsprozess-Modell nicht von Relevanz sind.⁶³ Neben diesen für jeden Workflow elementaren Aspekten sind aber auch Erweiterungen denkbar, wie beispielsweise Sicherheitsaspekte, wenn spezifische Anforderungen an die Sicherheit einer Workflow-Ausführung bestehen.⁶⁴

1.3.1.3 Workflow Management

Angesichts der dargestellten Umsetzungsanforderungen bedarf es eines Konzepts, das die Gestaltung von Geschäftsprozessen als Workflows sowohl konzeptionell als auch datenverarbeitungstechnisch unterstützt. Ein solches Konzept wird in der Literatur als Workflow Management bezeichnet.⁶⁵ Es unterstützt die technikorientierte, stark formalisierte Modellierung, Steuerung und Kontrolle von Workflows. Workflow Management stellt damit die Verbindung zwischen der fachlich-

⁶⁰ *Galler/Scheer*, Information Management 1/1995, 24; *Jablonski*, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 75.

⁶¹ *Jablonski*, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 75.

⁶² Eine Rolle beschreibt den Personentyp und dessen Fähigkeiten zur Durchführung einer Tätigkeit, vgl. *Galler/Scheer*, Information Management 1/1995, 24.

⁶³ *Galler/Scheer*, Information Management 1/1995, 24; *Jablonski*, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 75; *Maurer* 1998, 21

⁶⁴ *Jablonski*, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 75. S. näher zur praktischen Umsetzung von Geschäftsprozess-Modellen in Workflow-Modelle *Zukunft/Rump* 1996, 3 ff.; *Hagemeyer/Löffeler* 1998, 37 ff.

⁶⁵ *Schönecker*, Office Management 7-8/1993, 57; *Galler/Scheer*, Information Management 1/1995, 21; *Maurer* 1998, 22; *Goesmann* 2002, 9; *Kronz* 2002, 6; *Gadatsch* 2008, 60. Definitionen, wonach unter Workflow Management die automatisierte Verteilung der zu bearbeitenden Vorgänge an die zuständigen Sachbearbeiter gemeint ist, s. *Gaitanides/Scholz/Vrohling/Raster* 1994, 4, vermögen aufgrund ihrer engen Begriffsdefinition den umfassenden Charakter des Workflow Management nicht ausreichend darzustellen.

konzeptionellen und der operativ-technischen Ebene dar. Konkretisiert wird diese Definition des Workflow Managements durch den Workflow Management-Zyklus (s. Abbildung 3). Er spezifiziert zum einen die Aufgaben, die auf Informations- und Kommunikationsebene eine prozessorientierte Organisationsstruktur unterstützen sollen, und zeigt zum anderen, auf welche Weise sich Informations- und Kommunikationsanwendungen in einen prozessorientierten Organisationsablauf integrieren lassen.⁶⁶ Der Workflow Management-Zyklus ist dabei an den in der Betriebswirtschaft angewandten Management-Kreis angelehnt, der zur Optimierung der Betriebsführung die Phasen des Zielsetzens, der Planung, der Entscheidung, der Realisierung und der Kontrolle unterscheidet.⁶⁷

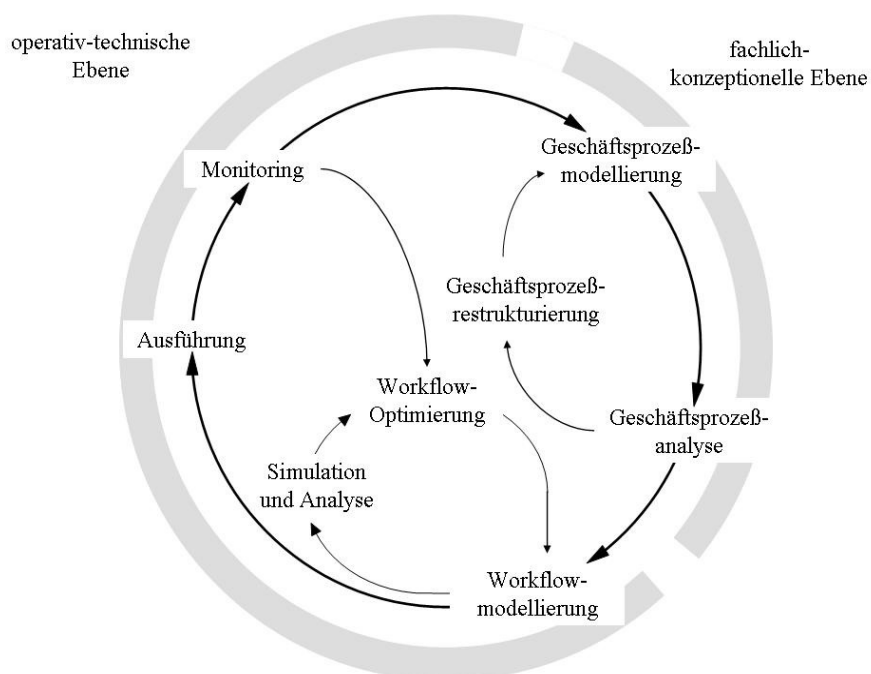


Abbildung 3: Workflow Management-Zyklus nach Gadatsch 2003, 52

In einem ersten Schritt werden auf fachlich-konzeptioneller Ebene die Geschäftsprozesse der jeweiligen Organisation evaluiert.⁶⁸ Dabei werden in der Regel durch Interviews, moderierte Gruppendiskussionen oder durch eine entsprechende Dokumentenanalyse die Ist-Strukturen des ausgewählten Geschäftsprozesses erfasst.⁶⁹ Diese werden anschließend einer Geschäftsprozessanalyse unterzogen,

⁶⁶ Maurer 1998, 29.

⁶⁷ S. dazu näher Wöhe/Döring 2008, 86.

⁶⁸ Koch/Zielke 1996, 144f.; Kronz 2002, 13; Gadatsch 2008, 75.

⁶⁹ Galler/Scheer, Information Management 1/1995, 23; Goesmann 2002, 13.

was wiederum die nachfolgende Gestaltung und Restrukturierung der Geschäftsprozesse beeinflusst.⁷⁰ Ein solches Vorgehen der Restrukturierung wird in der betriebswirtschaftlichen Literatur auch als Geschäftsprozessoptimierung oder Business Process Reengineering bezeichnet.⁷¹ Durch diese Methode lässt sich eine Soll-Konzeption des Prozesses festlegen.⁷² Im Rahmen einer Geschäftsprozessmodellierung werden diese Soll-Prozesse anschließend in einem Prozessmodell formal abgebildet.⁷³ Analyse, Bewertung und Restrukturierung bilden damit einen Optimierungskreislauf, der, wenn auch aufgrund notwendiger Formalisierungen kein optimales, so doch ein optimiertes Geschäftsprozessmodell zum Ergebnis hat.⁷⁴

Nachdem damit auf der fachlich-konzeptionellen Ebene die Gestaltung der Geschäftsprozesse abgeschlossen wurde, dienen die so modellierten Prozessstrukturen in der zweiten Zyklusphase auf der operativ-technischen Ebene als Basis für die Workflow-Modellierung und Implementierung. Ziel ist es dabei, eine Workflow-Architektur zu entwerfen, die den im Prozessmodell enthaltenen Regeln entspricht und zur technischen Steuerung der operativen Prozessabwicklung geeignet ist.⁷⁵

Durch ein entsprechendes Technikersystem lassen sich anschließend in einer dritten Phase die durch den Workflow technisch abgebildeten Geschäftsprozesse ausführen. Zusätzlich werden die Workflow-Abläufe protokolliert, damit diese auch im Nachhinein rekonstruier- und auswertbar sind.⁷⁶ Die Ergebnisse eines solchen Monitorings können, abhängig von den sich aus ihnen ergebenden Anpassungserfordernissen, in einer vierten Phase dazu genutzt werden, entweder auf technischer Ebene das Workflow-Modell weiter zu verbessern oder die Konzeption des Geschäftsprozesses so zu verändern, dass ein neues Soll-Modell entsteht.⁷⁷ Dieses wird dann wiederum für die weitere Prozesssteuerung verwendet, so dass der Workflow Management-Zyklus von neuem beginnt. Ein Workflow Management-System besteht somit idealtypisch aus unterschiedlichen informations- und kommunikationstechnischen Anwendungen, die in den Phasen

⁷⁰ Kronz 2002, 13; Gadatsch 2008, 75.

⁷¹ Siehe dazu ausführlich Hammer/Champy 1996; Giaglis/Paul 1996, 313 ff.; Herrmann 1996, 8 ff.

⁷² Heilmann, HMD 176/1994, 13; Maurer 1998, 29.

⁷³ Galler/Scheer, Information Management 1/1995, 21; Goesmann 2002, 14; Gadatsch 2008, 75f.

⁷⁴ Heilmann, HMD 176/1994, 13; Kronz 2002, 13.

⁷⁵ Galler/Scheer, Information Management 1/1995, 21; Maurer 1998, 30; Gadatsch 2008, 75f.

⁷⁶ Galler/Scheer, Information Management 1/1995, 21; Maurer 1998, 30.

⁷⁷ Maurer 1998, 30; Goesmann 2002, 15; Kronz 2002, 13; Gadatsch 2008, 76.

der Workflow-Modellierung, der Workflow-Ausführung und der Workflow-Überwachung sowie -Auswertung, den Workflow Management-Zyklus unterstützen.⁷⁸

Während bei der Modellierung, Analyse und Optimierung des Geschäftsprozesses die fachlich-konzeptionelle Sicht im Vordergrund steht, sind die Phasen der Workflow-Modellierung, Ausführung und Auswertung geprägt durch eine technikorienteerte Sicht. Ein wichtiges Kennzeichen des Workflow Management-Zyklus ist jedoch, dass dabei die Übergänge fließend sind. Modellierte Geschäftsprozesse lassen sich so (fast) unmittelbar in einen technikbasierten Workflow umsetzen. Dafür fließen aus der technischen Unterstützung bezogene Erkenntnisse im Gegenzug zurück auf die fachlich-konzeptionelle Ebene.⁷⁹

1.3.1.4 Workflow Engine

Den Kern jeder Workflow-Anwendung bildet die Workflow Engine.⁸⁰ Es handelt sich dabei um die Softwarekomponente, die die notwendige Unterstützung zur Ausführung von Workflows zur Verfügung stellt.⁸¹ Sie enthält die Algorithmen zur Abwicklung von Vorgängen anhand des zuvor erstellten Workflow-Modells.⁸² Es handelt sich damit um das entscheidende Steuerungsmodul des Workflow Management-Systems.

Die Workflow Engine interpretiert das Prozessmodell, ermittelt die nächsten durchzuführenden Teilschritte und sorgt so für die ordnungsgemäße Abarbeitung der Fälle.⁸³ Dazu muss sie in der Lage sein, die unterschiedlichen Aspekte des Workflows (Funktionsaspekt, Datenaspekt, Organisationsaspekt, operationaler Aspekt) bei dessen Ausführung zu berücksichtigen. Dabei ermittelt sie bei Vorgängen, die eine personelle Mitwirkung erfordern, die zuständigen Bearbeiter, benachrichtigt diese, delegiert die anstehenden Aktivitäten an die jeweiligen Bearbeiter und ruft die zur Durchführung einer Aktivität zugeordneten Workflow-

⁷⁸ S. Gadatsch 2003, 209f.; Kronz 2002, 16; Vogler 1996, in: Österle/Vogler (Hrsg.), 346.

⁷⁹ Maurer 1998, 31. Dabei wird in der Regel ein als Dictionary oder Repository bezeichnetes Verzeichnis angelegt, das den Übergang von der Prozess- zur IT-Ebene erleichtern soll. In ihm werden die Modellbausteine beider Ebenen und die zwischen ihnen bestehenden Beziehungen näher beschrieben, s. hierzu Derszteler, WI 1996, 595 ff.; Gadatsch 2003, 51f.

⁸⁰ S. Jablonski, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 77; Maurer 1998, 118; Junginger/Karagiannis, WISU 2001, 346; Gadatsch 2008, 288.

⁸¹ Gadatsch 2008, 288.

⁸² Maurer 1998, 118.

⁸³ Gadatsch 2008, 288.

Applikationen auf.⁸⁴ Als Steuerungskomponente kann sie aber auch der Überwachung von termin- oder ereignisgesteuerten Abläufen dienen und beim Überschreiten von Zeitlimits bestimmte Personen (zum Beispiel beim Bearbeiter oder dessen Vorgesetzten) an die Erledigung bestimmter Aufgaben erinnern.⁸⁵

Regelmäßig ist die Workflow Engine auf den Prinzipien einer Client/Server-Struktur aufgebaut.⁸⁶ Die Workflow Engine ist dabei auf einem zentralen oder mehreren miteinander kooperierenden Servern installiert. Soll ein konkreter Bearbeitungsschritt des Workflows von der Workflow Engine ausgeführt werden, so kommuniziert die Workflow Engine mit dem Behörden-Client des jeweiligen Sachbearbeiters, das heißt seinem Endgerät. Soll ein bestimmter Bearbeitungsschritt dagegen ohne menschliche Beteiligung automatisiert ausgeführt werden, sind über entsprechende Schnittstellen dazu geeignete Applikationen an die Workflow Engine angebunden. Verbindungen zwischen der Workflow Engine und dem Client des jeweiligen Bearbeiters oder einer bestimmten Applikation lassen sich etwa durch Web Services⁸⁷ oder den Einsatz von Agententechnologie⁸⁸ realisieren.

1.3.2 Groupware-Systeme

Groupware-Systeme werden zur Unterstützung des so genannten Workgroup Computing eingesetzt. Darunter wird allgemein die Anwendung einer gemeinschaftlich nutzbaren computerbasierten Umgebung verstanden, die Teams bei der Erfüllung gemeinsamer Aufgaben unterstützt.⁸⁹ Dies betrifft vorrangig die Aufgabenkoordination, das Treffen von Gruppenentscheidungen, die Kommunikation zwischen den an der Aufgabenerfüllung beteiligten Personen sowie das gemeinsame Bearbeiten eines Objekts.⁹⁰ Typische Groupware-Systeme sind E-Mail, Konferenzsysteme, Gruppenterminkalender, Mehrbenutzer-Editoren und so genannte Bulletin-Board-Systeme.⁹¹

⁸⁴ *Deiters/Gruhn/Striemer*, WI 1995, 460; *Junginger/Karagiannis*, WISU 2001, 346; *Gadatsch* 2008, 288.

⁸⁵ *Gadatsch* 2008, 288.

⁸⁶ *Galler* 1997, 20; *Maurer* 1998, 117; *Heilmann*, HMD 176/1994, 17; *Burghardt/Gehrke/Hagenhoff/Schumann* 2003, 63 ff.

⁸⁷ S. näher zu Web Services-Technologien *Fröschle* 2003; *Melzer* 2007 sowie allgemein zu rechtlichen Implikationen von Web Services *Nink* 2010 i.E.

⁸⁸ S. näher *Bradshaw* 1997, 3 ff.; *Brenner/Zarnechow/Wittig* 1998 sowie allgemein zu rechtlichen Implikationen von Agentensystemen *Gitter* 2007.

⁸⁹ *Galler* 1997, 15; *Gadatsch* 2008, 65.

⁹⁰ *Galler* 1997, 15.

⁹¹ *Galler* 1997, 16; *Schulze* 2000, 23.

Von der elektronischen Vorgangsbearbeitung unterscheidet sich das Workgroup Computing insofern, als es insbesondere in dynamischen Organisationsstrukturen mit freier Gruppenarbeit und im Kontext von unstrukturierten Vorgängen zum Einsatz kommt, die sich nicht oder nur selten wiederholen.⁹² Groupware-Systeme können zwar einzelne Funktionalitäten aufweisen, die auch typischer Bestandteil eines Vorgangsbearbeitungssystems sind, wie zum Beispiel ein Routing innerhalb von E-Mail-Systemen. Sie sind aber nicht in der Lage, in gleicher Weise die Vorgangsbearbeitung mit ihren unterschiedlichen Teilprozessen in der öffentlichen Verwaltung umfassend zu unterstützen.

1.3.3 Dokumenten-Management-Systeme

Die in vielfältigen Ausprägungen vorkommenden Dokumenten-Management-Systeme legen in ihrer Mehrzahl ihren Schwerpunkt primär auf das Verwalten und Wiederauffinden, Anzeigen und Editieren von Dokumenten oder anderen Objekten.⁹³ Von einem Dokumenten-Management-System spricht man somit in der Regel dann, wenn die Dokumentenverwaltung im Vordergrund steht und der gesamte Lebenszyklus, das heißt die gesamte Historie des Dokuments, etwa durch ein entsprechendes Versionsmanagement gesichert wird.⁹⁴ Bei Dokumenten-Management-Systemen handelt es sich somit um informationstechnische Systeme, bei denen der objektbezogene Vorgang und damit eine elektronische Aktenführung im Mittelpunkt der Technikintegration steht.

Ein Dokumenten-Management-System ist in der Regel eng mit anderen rechnerunterstützten Anwendungssystemen verbunden.⁹⁵ Zu diesen Anwendungssystemen zählt auch das Vorgangsbearbeitungssystem. Entsprechende Schnittstellen ermöglichen es, dass Dokumente aus dem Dokumenten-Management-System zur Vorgangsbearbeitung in das Vorgangsbearbeitungssystem übertragen und – umgekehrt – Dokumente, die für die Vorgangsbearbeitung nicht mehr benötigt werden, in dem Dokumenten-Management-System im Sinne einer elektronischen Aktenführung archiviert werden.

⁹² *Galler* 1997, 15 ff.; s. zu den unterschiedlichen Strukturierungsgraden von Vorgängen Teil A.II.1.2.

⁹³ *Jablonski/Bussler* 1996, 137; *Schulze* 2000, 25; *Kronz* 2002, 25; *Schmücker/Horst/Pordesch/Roßnagel* 2006, 10.

⁹⁴ *Schmücker/Horst/Pordesch/Roßnagel* 2006, 11; *BSI* 2006, 11.

⁹⁵ *Schmücker/Horst/Pordesch/Roßnagel* 2006, 10.

2. Elektronische Vorgangsbearbeitung und Verwaltungsmodernisierung

Der Ansatz, die Verwaltung bei ihrer Tätigkeit technisch zu unterstützen, ist keineswegs neu. Bereits in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden Überlegungen zum Zusammenspiel von Verwaltung und elektronischer Datenverarbeitung angestellt.⁹⁶ Den Ausgangspunkt der Technisierung bildeten Tätigkeitsfelder mit massenhaft anfallenden, standardisierten Daten und wiederkehrenden Bearbeitungsroutinen wie beispielsweise die Ausstellung von Steuer- und Rentenbescheiden.⁹⁷ In der Folge war das Verhältnis von Verwaltung und Technik einem steten Wandel unterworfen. Im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts zielte die Technisierung der Verwaltung dann zunehmend darauf ab, Verwaltungsabläufe durch einen technischen Zugriff auf Daten zu optimieren.⁹⁸

Der Technikeinsatz trug damit zwar unbestreitbar zur Rationalisierung von Verwaltungsabläufen bei. Gleichzeitig führte die zunehmende elektronische Datenverarbeitung aber trotz oder gerade wegen der verstärkten Technisierung der Handlungsabläufe dazu, dass sich traditionelle Verwaltungsstrukturen verfestigten und das Verwaltungshandeln zunehmend unflexibel wurde.⁹⁹ Dieser Umstand verstärkte sich in den achtziger Jahren durch eine Tendenz zur dezentralen Datenverarbeitung.¹⁰⁰ Neben der Fragmentierung des Verwaltungshandelns hatte dies zur Folge, dass eine Vielzahl proprietärer Fachverfahren, so genannte Insellösungen, den Informationsaustausch erschwerten.¹⁰¹ Ein darüber hinausgehender Einsatz neuer Technologien zum Angebot von Dienstleistungen oder zur Entwicklung neuer Konzepte der Leistungserbringung fand jedoch bis Anfang der neunziger Jahre kaum statt.¹⁰² Bemühungen, effizientere Formen der Verwaltungsorganisation zu schaffen, wurden so eher gehemmt als gefördert.¹⁰³

⁹⁶ So wurde von *Leavitt/Whistler* 1958, 41 ff. bereits Ende der fünfziger Jahre prophezeit, dass die Mechanisierung und Automatisierung im Bürosektor keine periphere Erscheinung bleiben und die Organisationsstruktur in der Verwaltung dramatisch verändern werde; s. auch *Luhmann* 1997.

⁹⁷ *Brinckmann/Kuhlmann* 1990, 15 ff.; *Wind* 1999, 45.

⁹⁸ S. dazu *Goeth* 1988, 19 ff.; *Brinckmann/Kuhlmann* 1990, 10 ff. Zu rechtlichen Fragestellungen der automatisierten Verwaltung s. auch *Lazaratos* 1990 und *Polomski* 1993.

⁹⁹ S. die Ergebnisse eines Forschungsberichts im Jahr 1990 bei *Brinckmann/Kuhlmann* 1990, 11, 158.

¹⁰⁰ *Brinckmann/Kuhlmann* 1990, 20; *Wind* 1999, 136 ff.

¹⁰¹ S. dazu auch *Kubicek/Wind*, DfK 2004/II, 50f.

¹⁰² *Eifert* 2006, 23.

¹⁰³ Das Phänomen, dass ein erhöhter IuK-Einsatz zu einer verminderten Produktivität führen kann, wird auch als „Produktivitäts-Paradoxon“ bezeichnet, s. *Brynjolfsson* 1993, 71f.

Zwei grundlegende Entwicklungen der vergangenen knapp zwei Jahrzehnte haben indes zu einem neuen Verständnis vom Zusammenwirken von Technik und Verwaltung geführt: ein Wandel der Verwaltungskultur auf der einen und eine ausgereifte Informationstechnik auf der anderen Seite.¹⁰⁴ Gemeinsam bilden sie die Grundvoraussetzungen dafür, dass der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung leisten kann.

2.1 Wandel der Verwaltungskultur

Der einsetzende Kultur- und damit einhergehende Strukturwandel in der öffentlichen Verwaltung lässt sich auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen. Zum einen sehen sich die öffentlichen Haushalte einer zunehmenden und andauernden Finanzkrise ausgesetzt, die neue Ansätze zur Kosteneinsparung notwendig machen.¹⁰⁵ Zum anderen haben eine Überregulierung vieler Bereiche öffentlichen Handelns und eine stark hierarchisch geprägte Organisationsstruktur dazu geführt, dass sich die öffentliche Verwaltung immer stärker dem Vorwurf unwirtschaftlicher und ineffizienter Verwaltungsstrukturen ausgesetzt sieht.¹⁰⁶ Damit einher geht der Vorwurf einer mangelnden Dienstleistungsorientierung, die zu einer Identitäts- und Legitimationskrise beiträgt, da der Bürger mit der Leistung der Verwaltung zunehmend unzufrieden ist.¹⁰⁷ Schließlich hat auch die Globalisierung der Wirtschaft zu einem verstärkten Wettbewerb von Ländern und Kommunen geführt. Moderne Verwaltungsstrukturen werden so immer mehr zu wichtigen Standortfaktoren im nationalen wie internationalen Wettbewerb.¹⁰⁸ Als Reaktion auf diese Herausforderungen hat auf allen Verwaltungsebenen ein tiefgreifender Modernisierungsprozess eingesetzt. Die angewandten Ansätze sind dabei eng mit Schlagworten wie „New Public Management“, „Neues Steuerungsmodell“ oder „Bürokratieabbau“ verknüpft.

Als New Public Management bezeichnet man ein Bündel verwaltungstechnischer Modernisierungsstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden.¹⁰⁹ Dabei bietet es keinen dogmatisch abgeschlossenen Maßnahmenkatalog an. Es wird jedoch häufig mit

¹⁰⁴ Reinermann 2000, 1.

¹⁰⁵ Reinermann 2000, 3; Lenk 2004, 13; Yildirim 2004, 10; Alonso; VM 2006, 15 f.

¹⁰⁶ Yildirim 2004, 10; Franz 2005, 14.

¹⁰⁷ Franz 2005, 14.

¹⁰⁸ Lenk 2004, 13.

¹⁰⁹ Wind 1999, 48.

Maßnahmen zur Privatisierung und Deregulierung, zur Auslagerung und Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, zur Einführung von Wettbewerbselementen in das Verwaltungshandeln sowie mit der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementmethoden in den öffentlichen Bereich in Verbindung gebracht.¹¹⁰

Als deutsches Referenzmodell des New Public Management wurde von der Kommunalen Geschäftsstelle in Köln (KGSt) zu Beginn der neunziger Jahre das „Neue Steuerungsmodell“ entwickelt, das im Laufe der Jahre zunehmend Einzug in alle Verwaltungsebenen gehalten hat.¹¹¹ Ziel des Steuerungsmodells ist eine flexible, moderne Organisation, die effektiv, effizient sowie mitarbeiter- und bürgerorientiert agieren soll.¹¹² Dementsprechend sind die wichtigen Elemente dieses Konzepts eine stärkere Prozessorientierung zur Beschleunigung der Verwaltungsabläufe, der Abbau von Hierarchieebenen hin zum eigenverantwortlichen Sachbearbeiter, um Führungs- und Kreativpotential zu nutzen sowie die Einführung von Zielvereinbarungen, um eine verstärkt outputgesteuerte Verwaltung zu fördern.¹¹³ Diese Maßnahmen werden begleitet von einer modifizierten Ressort- und Budgetverantwortung, in der die einzelnen Fachbereiche weitgehend eigenverantwortlich und frei handeln können, sowie vom Aufbau von Controlling-Mechanismen zur Qualitätssicherung.¹¹⁴

Unter dem Stichwort des „Bürokratieabbaus“ werden schließlich Maßnahmen verstanden, die zum Abbau vermeintlich überflüssiger Regulierungen beitragen sollen und oftmals unter dem Postulat einer „bürgerfreundlichen Verwaltung“ formuliert werden.¹¹⁵ Bürokratieabbau äußert sich in erster Linie im Abbau von Doppelzuständigkeiten, dem Verzicht auf Genehmigungs- oder Zustimmungserfor-

¹¹⁰ So werden im Rahmen eines solchen New Public Management auch Einsatzmöglichkeiten des so genannten Lean Management diskutiert. Dessen Ziel ist es, alle überflüssigen Aktivitäten zu vermeiden, die die Produktivität und Effizienz des Betriebsablaufs beeinträchtigen. Durch optimierte Prozessabläufe sollen so überdurchschnittliche Ergebnisse erzielt werden, s. *Wiegand*, VM 2005, 217 ff. S. näher zum Ansatz des New Public Management auch *Reinermann* 2000a m.w.N.

¹¹¹ *KGSt* 1993.

¹¹² *Franz* 2005, 14; *Yildirim* 2004, 11 f.

¹¹³ *Wind* 1999, 48 f.; *Yildirim* 2004, 12 f.; *Franz* 2005, 14.

¹¹⁴ *Yildirim* 2004, 13.

¹¹⁵ S. kritisch dazu, dass Bürokratieabbau kein Selbstzweck sein darf, sondern Bürokratie im Sinne von *Weber* 1988, 475 ff. stets auch notwendige Voraussetzung und Garantie rationaler Herrschaft und damit effektiver Verwaltung ist *Bull*, VM 2005, 231 ff.; *Forkel*, ZRP 2009, 86f.

dernissen, der Einführung von Anzeige- statt Genehmigungsverfahren aber auch im Abbau von Anhörungs- und Beteiligungsrechten.¹¹⁶

2.2 Reife der Informationstechnik

War der Einsatz von Informationstechnik zu Beginn des einsetzenden Wandels der Verwaltungskultur noch von eher untergeordneter Bedeutung, so setzte sich im Laufe der Zeit die Erkenntnis durch, dass ein entsprechender Technikeinsatz für eine erfolgreiche Neustrukturierung der Verwaltung unverzichtbar ist.¹¹⁷ Dieser Umstand wurde begünstigt durch eine beschleunigte Technikentwicklung. So besteht im Rahmen der Entwicklung moderner Informationstechnologien mittlerweile ein hoher Durchdringungsgrad der Verwaltung mit Computern bei gleichzeitig verstärkter Vernetzung, die einen verbesserten Datenaustausch fördern.¹¹⁸ Daneben wurden die Kompatibilität von Hard- und Software entscheidend verbessert und neue Methoden zur Absicherung von Informationssystemen, wie beispielsweise Verschlüsselungs- und Signaturmechanismen, sicherer Secure Socket Layer (SSL)- und Virtual Private Network (VPN)-Verbindungen oder auch Firewalls entwickelt. Darüber hinaus wurde die Bedienbarkeit grafischer Benutzeroberflächen entscheidend verbessert.¹¹⁹ Aufgrund dieser „Reife der Informationstechnik“ lassen sich neue Potentiale bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung erschließen, die durch den Siegeszug des Internet zusätzlich gefördert werden.¹²⁰ Sie ermöglicht eine Neuordnung der Verwaltungsorganisation, die in gleicher Weise bei einem vornehmlich papierbasierten Verfahren nicht oder nur mit erheblichem zeitlichen, finanziellen oder organisatorischen Mehraufwand realisierbar wäre.

2.3 Electronic Government

Der Wandel der Verwaltungskultur sowie die Reife der Informationstechnik sind wegen ihres wechselseitigen Bezugs eng miteinander verknüpft. Die diese beiden Trends verbindende neue Sichtweise des Zusammenwirkens von Technik und Verwaltung wird allgemein als Electronic Government (E-Government) bezeichnet.

¹¹⁶ S. Bull, VM 2005, 231 ff.; Übersicht des Nordrhein-Westfälischen Innenministeriums über Maßnahmen zum Bürokratieabbau in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: <http://www.im.nrw.de/vm/150.htm> (zuletzt aufgerufen am 31.03.2010).

¹¹⁷ Wind 1999, 49; Eifert 2006, 24.

¹¹⁸ Reiner mann 2000, 4f.

¹¹⁹ Reiner mann 2000, 7.

¹²⁰ Reiner mann 2000, 4; Eifert 2006, 23.

Trotz der Bedeutung des E-Government für die Verwaltungsmodernisierung zeichnet sich der Begriff durch eine gewisse Unschärfe und eine damit einhergehende Definitionsvielfalt aus. So wird nach der so genannten „Speyerer Definition“ als E-Government die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken bezeichnet.¹²¹ Andere Definitionen verstehen E-Government als einen Modernisierungsansatz, der alle Aspekte des Regierens und Verwaltens wie öffentliche Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung oder Partizipation umfasst, sofern sie durch eine intensive Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnik verbessert werden können.¹²² Schließlich werden unter dem Begriff E-Government ganz allgemein der informationstechnikbasierte Umbau und die Erweiterung der Verwaltung zusammengefasst.¹²³

Eine exakte inhaltliche Begriffsbestimmung ist angesichts dieser Definitionsvielfalt kaum möglich, aber auch nicht notwendig. E-Government ist nicht als trennscharfer Begriff aufzufassen, sondern als eine Beschreibungsformel. Ihr Wert liegt darin begründet, die Fülle der Anwendungsfelder zu bündeln und als eine neue Qualitätsstufe auf dem Weg einer technikerunterstützten Verwaltung zu benennen.¹²⁴ E-Government bedeutet damit Technikeinsatz zur Verwirklichung einer modernen Verwaltung. Ziel ist es, die Verwaltung durch den verstärkten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik im Sinne der sich wandelnden Verwaltungskultur zu optimieren.¹²⁵ Das Konzept des E-Government weist damit der Informationstechnik eine Schlüsselrolle zu. Es geht über die Konzepte von „New Public Management“, „Neuem Steuerungsmodell“ oder „Bürokratieabbau“ hinaus und entwickelt diese weiter, indem es den Technikfortschritt in diese Konzepte integriert.¹²⁶

Zu einer, dem Wandel der Verwaltungskultur angepassten, umfassenden Modernisierung der Verwaltung reicht es jedoch nicht aus, die papierbasierten Verwaltungsstrukturen lediglich elektronisch abzubilden. Vielmehr muss der Technikeinsatz mit einer Reform der Verwaltungsorganisation einhergehen. Andernfalls bliebe die angestrebte Verwaltungsmodernisierung in ihren Ansätzen

¹²¹ v. Lucke/Reinermann 2002, 1.

¹²² GI-Memorandum 2000, 3; Grabow/Drüke/Siegfried, DfK 2004/II, 66.

¹²³ BMI 2006, 3.

¹²⁴ Eifert 2006, 21.

¹²⁵ Eifert 2006, 21.

¹²⁶ Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 375; Schliesky, NVwZ 2003, 1322.

stecken.¹²⁷ Dabei ist zwischen der Reform der Aufbau- und der Ablauforganisation zu differenzieren.

2.3.1 Reform der Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation bildet das statische Gerüst, das festlegt, welche Aufgaben von welchen Stellen mit welchen Sachmitteln zu erfüllen sind.¹²⁸ Bei der Überprüfung der Aufbauorganisation steht die technisch-organisatorische Neustrukturierung von Aufgaben und Hierarchieebenen im Mittelpunkt. Organisationseinheiten sollen abgeschafft oder neu gebildet werden.¹²⁹ Beispiel dafür ist etwa die – insbesondere im Zusammenhang mit der Kommunalverwaltung – verstärkt anzutreffende technisch-organisatorische Aufgliederung der Verwaltung in so genannte „Front Offices“ als zentrale Anlaufstellen der Verwaltung für Bürger und Unternehmen sowie die anschließende Bearbeitung der Geschäftsvorfälle im „Back Office“ als Teil einer neugestalteten „Hintergrundverwaltung“.¹³⁰ Aber auch die Idee des „One Stop Government“, bei dem der Bürger auch bei komplizierten Verwaltungsvorgängen nur Kontakt mit einer einzigen Verwaltungsstelle haben muss, stellt einen Ansatz dar, die Aufbauorganisation der Verwaltung mit Unterstützung von Informations- und Kommunikationstechnologie zu reformieren.¹³¹ Schließlich lässt sich aber auch das Konzept des mobilen Verwaltungsmitarbeiters, bei dem der Mitarbeiter – mit allen mobil zugänglichen Verwaltungsdienstleistungen – zu den Bürgern kommt und nicht mehr der Bürger zur Verwaltung, in diesen Kontext einordnen.¹³²

2.3.2 Reform der Ablauforganisation

Zu einer technikerunterstützten Verwaltungsmodernisierung, die dem Wandel der Verwaltungskultur entspricht, bedarf es neben der Reform der Aufbauorganisation insbesondere auch einer Neustrukturierung der Ablauforganisation.¹³³ Teilweise wird die Reform der Ablauforganisation sogar als das zentrale Anliegen des E-Government dargestellt.¹³⁴ Die Ablauforganisation beschreibt das dynamische

¹²⁷ Scheer/Kruppke/Heib 2003, 38; Ulschmid 2003, 7.

¹²⁸ König, VerwArch 2005, 53.

¹²⁹ König, VerwArch 2005, 53f.

¹³⁰ S. dazu auch Franz 2003, 11; Hill, DÖV 2004, 727; Hensen/Schulz, VM 2005, 7 ff.

¹³¹ Franz 2003, 28 ff.; Traunmüller/Wimmer, WI 2005, 383 ff.

¹³² S. hierzu Raßnagel/Knopp, DÖV 2006, 982 ff.

¹³³ Lenk 1999, 55; Scheer/Kruppke/Heib 2003, 3.

¹³⁴ S. Hill, DfK 2004/II, 17 ff.

Element, das die raum- und zeitbezogene Abstimmung der an der prozessorientierten Vorgangsbearbeitung beteiligten Personen einschließt.¹³⁵

Trotz des zunehmenden Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung war ihr Beitrag zur Reform der Ablauforganisation in der Vergangenheit bislang gering. Verschiedentlich wurde sogar pauschal bezweifelt, dass sich Informations- und Kommunikationstechnik zur Unterstützung solcher Reformbemühungen eigne.¹³⁶ Ein Grund dafür ist, dass sich der Technikeinsatz bislang häufig darin erschöpfte, papierbasierte Verwaltungsabläufe lediglich elektronisch abzubilden. Häufig führte der Technikeinsatz damit zu neuen technischen wie organisatorischen Insellösungen.¹³⁷ Proprietäre Fachverfahren innerhalb der Verwaltungsorganisation ermöglichen es zwar einzelnen Fachämtern, innerhalb der öffentlichen Verwaltung Teilprozesse der Vorgangsbearbeitung elektronisch abzuwickeln. Aufgrund oftmals fehlender Schnittstellen zu den Techniksystemen anderer an der Vorgangsbearbeitung beteiligter Stellen führt eine so verstandene Verbindung von Technik und Verwaltungshandeln indes dazu, dass die angestrebte Verwaltungsmodernisierung in ihren Ansätzen stecken bleibt.¹³⁸

Eine strategisch richtig eingesetzte Informationstechnik vermag indes die Abläufe der Verwaltung so zu verändern, dass sie produktiver, leistungsfähiger, wirtschaftlicher und sparsamer werden. Dazu sind jedoch Reformmaßnahmen sowohl auf einer fachlich-organisatorischen als auch auf einer operativ-technischen Ebene notwendig. Beide Reform-ebenen sind untrennbar miteinander verbunden und bedingen sich gegenseitig. Eine nachhaltige Neustrukturierung ist ohne eine entsprechende informationstechnische Unterstützung ebenso ausgeschlossen, wie eine wirkungsvolle Technisierung der Verwaltung ohne eine entsprechende Reform der Ablauforganisation nur in engen Grenzen realisierbar ist.

¹³⁵ S. König, *VerwArch* 2005, 53.

¹³⁶ S. Kraemer 1995, 185f., der davon ausgeht, dass Technik von der Verwaltung vorzugsweise dazu genutzt wird, bestehende Verhältnisse zu untermauern sowie administrativen und politischen Zielen zu dienen, um so organisatorische und persönliche Interessen abzusichern. Wind 1999, 140 ff. begründet seine Skepsis dagegen mit der fehlenden interdisziplinären Zusammenarbeit von Technik und Verwaltungsorganisation, die er auf die Komplexität und Unkalkulierbarkeit der Integration von Technik in verwaltungsorganisatorische Abläufe zurückführt.

¹³⁷ Scheer/Kruppke/Heib 2003, 3.

¹³⁸ Scheer/Kruppke/Heib 2003, 38; Ulschmid 2003, 7.

Die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems kann zur Reform sowohl der Aufbau- als auch der Ablauforganisation der Verwaltung beitragen. So ist es etwa denkbar, mit Hilfe des Workflow des Vorgangsbearbeitungssystems und einer mit der Workflow Engine verbundenen Informationsvernetzung neue Front- und Backoffice-Strukturen in die Verwaltung zu integrieren, um die Aufbauorganisation zu modernisieren.

Im Vordergrund der Untersuchung sollen jedoch die Unterstützung des prozessorientierten Vorgangs durch das Vorgangsbearbeitungssystem und damit verbundene Veränderungen der Ablauforganisation stehen. Eine mögliche Restrukturierung der Aufbauorganisation durch das Vorgangsbearbeitungssystem ist dagegen nicht Gegenstand dieser Arbeit. Grundsätzlich sind die folgenden Ausführungen zur Reform der Ablauforganisation jedoch auch auf die Reform der Aufbauorganisation übertragbar.

2.4 Ökonomisierung der Vorgangsbearbeitung

Primärer Zweck einer technikunterstützten Reform der Ablauforganisation ist es, dem beschriebenen Wandel der Verwaltungskultur dadurch Rechnung zu tragen, dass die Technikintegration zu einem optimierten Verhältnis zwischen dem Einsatz finanzieller, personeller, sachlicher und zeitlicher Ressourcen beiträgt. Ziel der Integration des Techniksystems ist somit eine möglichst verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung. Dabei ist festzustellen, dass im Zuge dieses Ziels sowohl die im Kontext der Ablauforganisation verwendeten Begriffe als auch die zur Reform der Ablauforganisation angewandten Restrukturierungsmethoden zunehmend an Vorgaben aus der Privatwirtschaft angelehnt werden.

2.4.1 Ökonomisierung der Begriffe

Die Neuordnung der Verwaltungsabläufe auf fachlich-organisatorischer Ebene hat zur Folge, dass vermehrt Begriffe, die ursprünglich ausschließlich in privatwirtschaftlichen Zusammenhängen gebraucht wurden, Einzug in den Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung halten. Werden wirtschaftswissenschaftliche Begriffe zwar oftmals noch in ganz unterschiedlichen Regelungskontexten gebraucht, ist doch festzustellen, dass Ausdrücke wie „Geschäftsprozess“ oder „Produkt“ zunehmend traditionelle Begriffe der öffentlichen Vorgangsbearbeitung wie „Vorgang“ oder „Verwaltungsentscheidung“ ablösen. Trotz dieser Bemühungen, Verwaltungshandeln begrifflich stärker in einen ökonomischen Kontext einzubetten, ist oftmals festzustellen, dass inhaltliche Unterschiede zu herkömmli-

chen verwaltungswissenschaftlichen Fachtermini kaum festzustellen oder lediglich semantischer Natur sind. Im Rahmen dieser Untersuchung werden daher wirtschaftswissenschaftliche Begriffe nur insoweit verwendet, als ihnen gegenüber traditionellen Fachtermini der Verwaltungswissenschaft eine neue, eigenständige Bedeutung zukommt.

2.4.2 Ökonomisierung der Restrukturierungsmethoden

Neben der zunehmenden Ökonomisierung der Begriffe orientieren sich auch die unterschiedlichen Ansätze auf fachlich-organisatorischer Ebene, die Ablauforganisation zu reformieren, verstärkt an Restrukturierungsansätzen, die ihren Ursprung im wirtschaftswissenschaftlichen Bereich haben.¹³⁹ In der Privatwirtschaft hat bereits vor einem Jahrzehnt ein Paradigmenwechsel von der Funktions- zur Prozessorientierung stattgefunden.¹⁴⁰ Sichtbarer Ausdruck dieser Reformbemühungen ist die Restrukturierung von Betriebsabläufen durch Geschäftsprozesse und ein damit verbundenes Geschäftsprozessmanagement.¹⁴¹ Bei der Modellierung von Geschäftsprozessen lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Managementansätze unterscheiden. Entweder werden Geschäftsprozesse im Zuge einer radikalen Restrukturierung neu gebildet oder aber sie werden im Wege einer fortdauernden Prozessoptimierung evolutionär angepasst.

2.4.2.1 Wirtschaftswissenschaftliche Restrukturierungsansätze

Einen wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz zur radikalen Geschäftsprozessoptimierung stellt das so genannte Business Process Reengineering dar.¹⁴² Dabei handelt es sich um eine Methode zur grundlegenden und kompromisslosen Neugestaltung von Prozessstrukturen.¹⁴³ Dazu gestaltet das Unternehmen seine Prozesse so, als ob es auf der „Grünen Wiese“ neu damit beginnt und stellt damit bisherige Strukturen sowie implizit zugrunde liegende Annahmen und unausgesprochene Regeln grundsätzlich in Frage.¹⁴⁴ Ziel ist es, Effektivität und Effizienz

¹³⁹ Während beim New Public Management jedoch die Reform der Aufbauorganisation innerhalb der öffentlichen Verwaltung zentrales Thema ist, steht bei E-Government die Reform der Ablauforganisation im Mittelpunkt, *Hill*, DfK 2004/II, 21. *Lenk* 1999, 55 weist darüber hinaus darauf hin, dass das New Public Management nicht in erster Linie die Primärprozesse der Leistungserstellung, sondern deren Steuerung im Blick hat.

¹⁴⁰ *Maurer* 1998, 1; *Scheer/Kruppke/Heib* 2003, 41.

¹⁴¹ S. zum Begriff des Geschäftsprozesses Teil A.II.1.3.1.1.

¹⁴² S. zu diesem Ansatz der Unternehmensrestrukturierung ausführlich *Hammer/Champy* 1996; *Giaglis/Paul* 1996, 313 ff.; *Gadatsch* 2008, 11 ff.; *Scheer/Kruppke/Heib* 2003, 42 ff.

¹⁴³ *Gadatsch* 2008, 11.

¹⁴⁴ *Scheer/Kruppke/Heib* 2003, 42; *Knaack* 2003, 123.

kundenorientierter Geschäftsprozesse ganz erheblich zu verbessern.¹⁴⁵ Der radikale Erneuerungsansatz des Business Process Reengineering eignet sich insbesondere dann, wenn es um die Einführung einer fundamental neuen Technologie oder Innovation geht.¹⁴⁶

Demgegenüber handelt es sich bei der Prozessoptimierung um eine Methode des evolutionären Vorgehens. Im Gegensatz zum Business Process Reengineering ist dieser Managementansatz langsamer und produziert keine fundamentalen Fortschritte.¹⁴⁷ Vielmehr erfolgt eine andauernde Prozessverbesserung in Form vieler kleiner Schritte, die das kooperative Lernen berücksichtigt.¹⁴⁸ Dabei werden die grundlegenden Geschäftsprozesse mit den Mitteln der Prozessanalyse und des Prozessdesigns in einem Zyklus aus Planung, Kontrolle und Abweichungsanalyse immer wieder untersucht und optimiert.¹⁴⁹ Jede Verbesserung eines Prozesses muss aus einer Gesamtsicht und Strategie erfolgen, die von den von außen herangetragenen Kundenbedürfnissen ausgeht, um eine verbesserte Leistungserbringung sicherzustellen.¹⁵⁰ Die Fortschritte, die sich auf diesem Weg erzielen lassen, können graduell implementiert werden, ohne das normale Geschäft zu beeinträchtigen.¹⁵¹ Dies ermöglicht es, funktionale Strukturen weitgehend unverändert beizubehalten und nur dann zu verändern, wenn die Optimierung des Prozesses dies erfordert.¹⁵²

2.4.2.2 Restrukturierung und öffentliche Verwaltung

Während der Geschäftsprozess in der Privatwirtschaft produktorientiert gestaltet ist, ist die Vorgangsbearbeitung auf die den Vorgang abschließende Verwaltungsentscheidung – in der Regel den Verwaltungsakt – ausgerichtet. Aufgrund der insoweit vergleichbaren Struktur von Geschäftsprozess und Vorgang bietet es sich daher grundsätzlich an, die dargestellten Managementmethoden im Sinne eines „Reengineering der Verwaltungsprozesse“¹⁵³ zu nutzen. Zugleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich Aufgabe und Struktur von öffentlichem Verwaltungshandeln und privatwirtschaftlichem Unternehmertum vielfach unterscheiden.

¹⁴⁵ Hammer/Champy 1996, 12 ff.; Derszteler, WI 1996, 591; Ulschmid 2003, 40.

¹⁴⁶ Krallmann/Derszteler 1996, 26.

¹⁴⁷ Österle 1995, 22; Krallmann/Derszteler 1996, 26.

¹⁴⁸ Krallmann/Derszteler 1996, 26.

¹⁴⁹ Deiters/Gruhn/Striemer, WI 1995, 460; Ulschmid 2003, 41.

¹⁵⁰ Ulschmid 2003, 41.

¹⁵¹ Österle 1995, 22; Krallmann/Derszteler 1996, 26.

¹⁵² Knaack 2003, 124f.

¹⁵³ Kubicek/Hagen 1999, 17; Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 375.

So ist die öffentliche Verwaltung im Gegensatz zu wirtschaftlich organisierten Unternehmen nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet, sondern soll effektiv und effizient am Gemeinwohl orientierte Dienstleistungen für die Bürger erbringen.¹⁵⁴ Demgegenüber ist der betriebswirtschaftliche Geschäftsprozess in der Regel geprägt von einer industriellen, gewinnmaximierten Sichtweise. Während in der Privatwirtschaft neben Dienstleistungsprozessen Geschäftsprozesse zur Güterproduktion eine entscheidende Rolle spielen, besteht die Natur der Leistungserstellung in der öffentlichen Verwaltung größtenteils aus Dienstleistungen, Kommunikation bindender Entscheidungen, Informationsabgabe oder ähnlichen Endprodukten und somit fast ausschließlich im Informationsumgang.¹⁵⁵

Darüber hinaus ist die öffentliche Verwaltung als heterogenes Gesamtgebilde zu verstehen. Verwaltungshandeln findet in den unterschiedlichsten Zusammenhängen statt und kann von gut strukturierten Vorgängen bis zu situativen ad hoc-Entscheidungen vor Ort reichen, wie sie beispielsweise im Polizei- und Ordnungsrecht zu finden sind.¹⁵⁶ Auch die an einem Verwaltungsablauf beteiligten Personen können variieren. So können die Kommunikationsbeziehungen von einer einfachen Sachverhaltsmitteilung eines Bürgers über ein Antragsverfahren eines Unternehmers bis zu komplexen Genehmigungsverfahren reichen. Referenzmodelle der Privatwirtschaft spiegeln die Vielfalt dieser Verwaltungsarbeit regelmäßig nicht wider.¹⁵⁷

Anders als in der Privatwirtschaft stehen sich im Bereich des öffentlich-rechtlichen Handelns die am Geschäftsprozess Beteiligten in der Regel auch nicht gleichgeordnet gegenüber. Aufgrund des strukturellen Ungleichgewichts von hoheitlicher Gewalt auf der einen und Bürger oder Unternehmen auf der anderen Seite, darf die öffentliche Verwaltung als Organ der Exekutive grundsätzlich nur innerhalb ihrer gesetzlichen Legitimation tätig werden.¹⁵⁸ Dies kann nicht ohne Auswirkung auf die Ausgestaltung von Geschäftsprozessen im öffentlichen Bereich bleiben. Es ist daher bei der Strukturierung des Prozesses darauf zu achten, welche Abläufe aufgrund rechtlicher Vorgaben vorgeschrieben und welche Elemente frei definierbar sind.¹⁵⁹

¹⁵⁴ *Knaack* 2003, 127.

¹⁵⁵ *Lenk* 1999, 54.

¹⁵⁶ Beispiele solch situativer Entscheidungen sind polizeiliche Primärmaßnahmen wie Platzverweise oder die Anwendung unmittelbaren Zwangs.

¹⁵⁷ *Hill*, DfK 2004/II, 30.

¹⁵⁸ S. dazu näher Teil B.II.2.

¹⁵⁹ S. Teil C.

Methoden der Modellierung von Geschäftsprozessen können damit zwar grundsätzlich auch für die Restrukturierung von Verwaltungsabläufen genutzt werden. Dabei kann es jedoch nicht das Ziel sein, privatwirtschaftliche Begrifflichkeiten und Managementansätze für den Bereich der öffentlichen Verwaltung unreflektiert eins zu eins zu übernehmen.¹⁶⁰ So ist es aufgrund der verwaltungsspezifischen Rahmenbedingungen und Restriktionen nicht möglich, einen prozessorientierten Verwaltungsablauf ausschließlich im Sinne eines Business Process Reengineering, ohne Rücksicht auf eventuelle Umweltfaktoren, radikal neu zu definieren.¹⁶¹ Dagegen kann bei einer entsprechenden Analyse des konkreten Verwaltungszusammenhangs die Methode der Prozessoptimierung als Mittel zur Verwaltungsmodernisierung durchaus genutzt werden.

2.5 Potentiale der elektronischen Vorgangsbearbeitung

Die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems kann die Reform der Ablauforganisation in unterschiedlicher Weise unterstützen und auf diese Weise zu einer, am Wandel der Verwaltungskultur orientierten, verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung beitragen. Zu nennen sind insbesondere eine Erhöhung der Transparenz der Vorgangsbearbeitung, eine Verringerung von Medienbrüchen, eine effektivere Nutzung des Datenbestands in der Verwaltung, die Möglichkeit einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung sowie eine Verbesserung der Qualität der Vorgangsbearbeitung.

2.5.1 Erhöhung der Transparenz

Bei der herkömmlichen papierbasierten Vorgangsbearbeitung bedeutet es für die Verwaltung oftmals einen erheblichen organisatorischen Aufwand, während eines Verfahrens den jeweiligen Stand der Vorgangsbearbeitung zu verifizieren. Gerade dann, wenn mehrere Fachämter an einem Entscheidungsprozess beteiligt sind, bedarf es daher organisatorischer Vorkehrungen, um Doppel- oder Nichtbearbeitung zu vermeiden. Diese können beispielsweise in Mitzeichnungspflichten, Vorlagen zur Kenntnis, Unterrichtungspflichten, Besprechungen oder andere geeignete Informationsformen bestehen. Aus Sicht des Bürgers ist oftmals nicht nachvollziehbar, welchen Stand die Vorgangsbearbeitung erreicht hat. Eine Prognose, wann mit einer Entscheidung der Verwaltung zu rechnen hat, ist ihm somit regelmäßig unmöglich. Ein mit einer solchen Intransparenz der

¹⁶⁰ Lenk 1999, 54f.; Knaack 2003, 127.

¹⁶¹ S. Scheer/Kruppke/Heib 2003, 42; Knaack 2003, 129f.

Verwaltung einhergehendes Gefühl der Hilf- und Machtlosigkeit führt in vielen Fällen zu Frustration und untergräbt das Vertrauen des Bürgers in staatliche Einrichtungen.

Durch die elektronische Abbildung der Prozesse und Abläufe können die Bearbeitungsstationen nicht nur dokumentiert und nachvollzogen werden, sondern es ist auch der Bearbeitungsstand der Vorgänge ersichtlich.¹⁶² Im Binnenbereich der Verwaltung lässt sich dies etwa dadurch gewährleisten, dass dem Sachbearbeiter der Stand der Vorgangsbearbeitung im Workflow unmittelbar sichtbar gemacht wird. Auf diese Weise lassen sich unnötige zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen vermeiden, da stets ersichtlich ist, welche Prüfungsschritte innerhalb der Vorgangsbearbeitung bereits abgearbeitet wurden. Bei einer verzögerten Antragsbearbeitung oder einer Nichtbearbeitung ist es möglich, ohne Zeitverlust die dafür verantwortliche Stelle zuverlässig zu ermitteln. Schließlich kann der Sachbearbeiter mit Hilfe des Workflows auch unmittelbar die noch ausstehenden Bearbeitungsschritte einsehen, diesbezüglich gegebenenfalls bereits entsprechende Vorbereitungen treffen und so den Gang des Verwaltungsverfahrens verkürzen.

Aber auch im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung kann der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems die Transparenz erhöhen und damit zu einer bürgerfreundlicheren Verwaltung beitragen. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Verwaltungsabläufe für den Bürger sichtbar werden und er den Bearbeitungsstand der Vorgangsbearbeitung – etwa durch Statusabfragen – nachvollziehen kann.¹⁶³

2.5.2 Verringerung von Medienbrüchen

Auch wenn eine zunehmende Technisierung des öffentlichen Verwaltungsapparats festzustellen ist, ist der Ablauf eines Verwaltungsverfahrens von der Antragsstellung bis zur Entscheidung der Verwaltung nach wie vor durch eine Vielzahl von Medienbrüchen geprägt. Diese sind regelmäßig mit einem hohen Einsatz an zeitlichen, personalen und sachlichen Ressourcen verbunden. In Papierform vorgelegte Antragsunterlagen müssen unter Umständen aufwändig in elektronische Daten umgewandelt werden, bevor sie vom Sachbearbeiter an dessen Computer weiterverarbeitet werden können. Auch der während der Vorgangsbear-

¹⁶² BSI 2004, 6; KBSt 2005, 27.

¹⁶³ BSI 2004, 6; KBSt 2005, 27; Audersch/Flach 2009, 15.

arbeitung gegebenenfalls erforderliche Datenaustausch zwischen unterschiedlichen am Verfahren beteiligten Fachämtern ist häufig mit Medienbrüchen verbunden. Dabei erweisen sich insbesondere die auf die verschiedenen Fachverfahren abgestimmten proprietären Softwarelösungen zunehmend als Hemmschuh für die weitere Entwicklung des E-Government. Dezentrale Implementierungen einzelner elektronischer Fachverfahren haben zu einem Flickenteppich an unterschiedlichen, nicht miteinander kompatiblen elektronischen Verfahrensabläufen geführt. Benötigt das mit dem Antrag befasste Fachamt Auskünfte anderer Fachbehörden oder bestehen Rückfragen, bedient es sich zwar mittlerweile zunehmend der E-Mail-Kommunikation, so dass verstärkt auf einen elektronischen Informationsaustausch zurückgegriffen wird. Wo ein solcher Austausch jedoch nicht möglich ist, zum Beispiel aufgrund proprietärer Dateiformate, müssen elektronische Dokumente ausgedruckt und zur weiteren Bearbeitung an den Adressaten versandt werden. Schließlich ist aber auch der Teilprozess der Bescheiderteilung regelmäßig mit einem Medienbruch verbunden. Die im Computersystem der Verwaltung gespeicherte Verwaltungsentscheidung wird derzeit noch ganz überwiegend in klassischer Papierform an den Bürger verschickt.

Indem es das Vorgangsbearbeitungssystem ermöglicht, die gesamte Prozesskette der Vorgangsbearbeitung von der Antragstellung bis zur Bescheiderteilung elektronisch abzubilden, wird die Verwaltung in die Lage versetzt, das gesamte Verwaltungsverfahren medienbruchfrei abzuwickeln.¹⁶⁴ Dies beschleunigt nicht nur die Antragsbearbeitung, sondern führt auch zu einer Verringerung der Zeitspanne zwischen der Verwaltungsentscheidung und ihrer Bekanntgabe an den Betroffenen. So können im papierbasierten Verfahren aufgrund innerbehördlicher Organisationsstrukturen und dem postalischen Versand zwischen tatsächlicher Entscheidung und der Bekanntgabe gegenüber dem Bürger mehrere Tage, unter Umständen sogar Wochen, vergehen. Dagegen ist die Verwaltung bei einer entsprechenden Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems in der Lage, dem Bürger den von ihm begehrten Verwaltungsakt unmittelbar nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens innerhalb weniger Sekunden oder Minuten zu übermitteln. Insgesamt erlangt der Bürger durch die Vermeidung unnötiger Medienbrüche früher als bei einer herkömmlichen Vorgangsbearbeitung Gewissheit über die Entscheidung der Verwaltung. Dies erhöht seine Handlungs- und Planungssicherheit und trägt so ebenfalls zu einer bürgerfreundlicheren Verwaltung bei.

¹⁶⁴ S. zu den unterschiedlichen Prozessschritten Teil A.II.1.1.3.

Gleichzeitig sorgt eine möglichst medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung aber auch dafür, dass sich die damit verbundenen Einsparungen an finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen für andere Verwaltungszwecke verwenden lassen.

2.5.3 Effektivere Nutzung des Datenbestands

In einer papierbasierten Verwaltung besteht im Allgemeinen eine räumlich-organisatorisch getrennte Aktenhaltung. Darüber hinaus werden zur Vorgangsbearbeitung regelmäßig proprietäre Techniklösungen eingesetzt. Beides führt dazu, dass ein Datenaustausch zwischen unterschiedlichen an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Fachämtern in der Regel nicht erfolgt oder mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden ist. Die somit oftmals anzutreffende mangelnde Datenvernetzung hat zur Folge, dass unter Einsatz entsprechender finanzieller, räumlicher, sachlicher und personeller Ressourcen in den unterschiedlichen Fachämtern häufig identische oder zumindest ähnliche Datenbestände angelegt und vorgehalten werden.

Werden die unterschiedlichen Fachverfahren dagegen in dem Vorgangsbearbeitungssystem miteinander vernetzt, verbessert dies den Datenaustausch zwischen den Fachämtern. Indem die Daten elektronisch vorliegen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden können, lassen sie sich innerhalb des Techniksystems jederzeit ohne Rücksicht auf Ort, Zeit oder proprietäre Techniklösungen in Sekundenschnelle abrufen und bearbeiten. Darüber hinaus lässt sich auf diese Weise der Datenbestand der Fachämter effektiver nutzen, da sich durch den erleichterten Datenaustausch unter Umständen unnötige Doppelerhebungen und -speicherungen von Daten vermeiden lassen.

2.5.4 Verbesserung der Qualität der Vorgangsbearbeitung

Im Rahmen eines papierbasierten Verfahrens hängt es nicht zuletzt von den individuellen Fähigkeiten des jeweiligen Sachbearbeiters und seiner sachlichen Ausstattung ab, ob und in welcher Zeit er die zur Vorgangsbearbeitung relevanten sachlichen wie rechtlichen Fragestellungen erkennt, zutreffend in den Gesamtzusammenhang einordnet und aufgrund dessen zu einer rechtmäßigen Verwaltungsentscheidung gelangt. Die Qualität der Vorgangsbearbeitung kann aus diesem Grund bei einer herkömmlichen Vorgangsbearbeitung großen Schwankungen unterliegen. Rechtswidrige Verwaltungsakte sind im Allgemeinen jedoch nicht nur mit zusätzlichen Kosten – wie etwa Gerichtskosten oder etwaigen Entschädigungs-

zahlungen aus Amtshaftungsansprüchen – verbunden. Sie sind auch zeit- und personalintensiv, da die Verwaltung gezwungen ist, sich erneut mit dem Vorgang zu befassen, etwa wenn der Bürger zur Widerspruchseinlegung befugt ist oder gerichtlich gegen den Verwaltungsakt vorgeht. Schließlich ist eine in ihrer Qualität uneinheitliche Verwaltungspraxis aber auch dazu geeignet, das Vertrauen der Bürgers in die generelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu erschüttern. Es besteht dann das Risiko, dass die Autorität staatlicher Institutionen grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Assistenzfunktionalitäten des Vorgangsbearbeitungssystems sind in diesem Zusammenhang in der Lage, den Sachbearbeiter in den unterschiedlichen Phasen der Sachbearbeitung sowohl in tatsächlicher als auch rechtlicher Hinsicht zu unterstützen. Grundlegende Idee ist dabei, dem Sachbearbeiter während der Vorgangsbearbeitung durch eine geeignete Assistenz und Darstellung von kontextabhängigem Wissen bei seiner Aufgabenerfüllung zu helfen. Bei dem Wissen kann es sich um Gesetzestexte oder -kommentare, Verwaltungsvorschriften oder Informationen aus dem Archiv über Entscheidungen mit ähnlichen Voraussetzungen handeln. Daneben ist es aber auch denkbar, dem Sachbearbeiter gegebenenfalls notwendige geografische oder andere sachliche Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen. Die unterschiedlichen Assistenzfunktionalitäten können insgesamt dazu beitragen, Art und Güte der Vorgangsbearbeitung von den individuellen Voraussetzungen des jeweiligen Sachbearbeiters zu entkoppeln. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, die Qualität der Vorgangsbearbeitung, insbesondere im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der das Verfahren abschließenden Verwaltungsakte zu erhöhen.

2.5.5 Möglichkeit der verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung

Ein typischer Kontakt zwischen Bürgern und Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung besteht in der Beantragung von Genehmigungen. Vielfach bedarf der Betroffene dabei trotz eines identischen Sachverhalts gleichzeitig unterschiedlicher Bescheide verschiedener Fachbehörden.¹⁶⁵ Obwohl eine Vielzahl von Einzeldaten, wie beispielsweise Name, Adresse oder Geburtsdatum für alle Verfahren identisch sind, ist der Antragsteller gezwungen, diese Angaben jeder Fachbehörde gesondert zu übermitteln. Diese für den Antragsteller lästigen Mehrfachangaben sind in der Regel auch mit zeitaufwändigen Behördengängen verbunden. Im Rahmen des innerbehördlichen Verwaltungsablaufs werden anschließend zu jedem Antrag

¹⁶⁵ S. dazu auch Teil A.II.3.

Stellungnahmen weiterer Behörden eingeholt. Dabei sind aufgrund des identischen Sachverhalts sowohl die zu beteiligten Fachämter als auch die von ihnen abgegebenen Stellungnahmen in beiden Verfahren identisch, so dass es zu zeit- und kostenintensiven Doppelanfragen kommt.¹⁶⁶

Diese Problematik wurde bereits in den vergangenen Jahren von den öffentlichen Verwaltungsträgern erkannt. Als Reaktion wurden im Rahmen verschiedener E-Government-Initiativen unterschiedliche „Lebenslagenkonzepte“ entwickelt, die den Verwaltungsablauf bürgerfreundlicher, effektiver und kostengünstiger gestalten sollen.¹⁶⁷ Dabei werden Verwaltungsverfahren für einheitliche Lebenssachverhalte wie beispielsweise Geburt, Hochzeit, Umzug oder Todesfall in einem Verwaltungsprozess organisatorisch zusammengefasst.¹⁶⁸ Im Sinne dieser Bemühungen stellt die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems einen weiteren Realisierungsansatz dar, rechtlich selbstständige Verwaltungsverfahren technisch-organisatorisch sinnvoll miteinander zu vernetzen. So lassen sich beispielsweise durch ein optimiertes Antragsformular des Vorgangsbearbeitungssystems unnötige Doppelangaben des Bürgers vermeiden. Daneben werden durch eine verfahrensübergreifende Vorgangsbearbeitung im Technikersystem aber auch die Kommunikationsabläufe innerhalb der Verwaltung optimiert. Bei einer entsprechenden Workflow-Gestaltung lassen sich Fachämter so in die elektronische Vorgangsbearbeitung einbinden, dass inhaltlich identische Anfragen bezüglich der unterschiedlichen Verwaltungsverfahren gebündelt übermittelt und somit unnötige Doppelanfragen und -bearbeitungen vermieden werden.

Die rechtsgemäße Technikgestaltung zur Ermöglichung einer solchen verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung bildet einen Schwerpunkt dieser Arbeit. Die dabei getroffenen Feststellungen sind aber prinzipiell auf die Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems übertragbar, das lediglich zur Unterstützung eines singulären Antragsverfahrens eingesetzt werden soll. Ist eine rechtsgemäße Technikgestaltung für eine verfahrensübergreifende Vorgangsbearbeitung möglich, so lassen sich die dabei identifizierten Gestaltungsziele erst Recht auf ein Vorgangsbearbeitungssystem übertragen, das nur der Unterstützung eines einzelnen Verwaltungsverfahrens dient.

¹⁶⁶ Audersch/Laue 2006, 422.

¹⁶⁷ Peters/Audersch/Laue 2007, 166f.

¹⁶⁸ S. v. Lucke 2004, 50f. sowie als Beispiel einer praktischen Umsetzung <http://www.stadt-kassel.de/cms01/verwaltung/> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009).

3. Anwendungsszenario

Untersuchungsgegenstand der Arbeit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsanforderungen bei der Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung. Ziel ist es dabei, diesbezüglich zu möglichst allgemeingültigen Ergebnissen zu gelangen. Die Vorgangsbearbeitung soll sich daher grundsätzlich an den typischen Prozessschritten im Rahmen „Allgemeiner Antragsverfahren“ orientieren.¹⁶⁹

Um zugleich die Anschaulichkeit der Untersuchung zu gewährleisten, wird nachfolgend mit dem Szenario „Genehmigung einer Großveranstaltung“ ein Anwendungsszenario aus rechtlicher Sicht vorgestellt, in dem das Vorgangsbearbeitungssystem zum Einsatz kommen soll. An diesem Anwendungsszenario lassen sich – soweit möglich – im weiteren Verlauf der Arbeit die rechtlichen Rahmenbedingungen und das durch das Techniksystem bestehende Optimierungspotential, unter besonderer Berücksichtigung einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung, beispielhaft darstellen und verdeutlichen. Das Szenario orientiert sich dabei an dem E-Government-Szenario, das auch den Forschungsarbeiten im Rahmen des VESUV-Projekts zu Grunde lag.¹⁷⁰

Um eine Großveranstaltung durchführen zu können, sind in der Regel mindestens zwei verschiedene Genehmigungen notwendig. Aus gewerberechtlicher Sicht bedarf es in der Regel eines Bescheids über die Festsetzung der Veranstaltung. Soweit die Veranstaltung auf öffentlichen Flächen stattfinden soll, ist daneben eine Sondernutzungserlaubnis nach den jeweiligen straßen- und wegrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder notwendig.

3.1 Gewerberechtliches Festsetzungsverfahren

Gesetzliche Grundlage des Festsetzungsverfahrens für Großveranstaltungen wie Messen, Ausstellungen, Märkte und Volksfeste bilden die Vorschriften der §§ 60b, 64 ff. des Titels IV der Gewerbeordnung (GewO). Danach hat gemäß § 69 Absatz 1 Satz 1 GewO die zuständige Behörde auf Antrag des Veranstalters eine solche Veranstaltung nach Gegenstand, Zeit, Öffnungszeit und Platz für jeden Fall der Durchführung festzusetzen.

¹⁶⁹ S. dazu Teil A.II.1.1.3.

¹⁷⁰ S. zum VESUV-Projekt bereits Teil A.I.1. Als Großveranstaltung, an der sich die Realisierungsarbeiten im Rahmen des Projekts orientierten, diente dabei die jährlich in Rostock stattfindende „Hanse Sail“, s. auch <http://www.hanesail.com> (zuletzt aufgerufen am 31.03.2010).

Zur inhaltlichen Auslegung der einzelnen Vorschriften existiert eine umfangreiche Rechtsprechung sowie Kommentarliteratur.¹⁷¹ Darüber hinaus wurde in der Vergangenheit vom Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Titels IV der GewO“ (MarktgewVwV)¹⁷² beschlossen. Sie dient der Verwaltung in Fragen des Festsetzungsverfahrens als Orientierungshilfe und fördert so die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Mit der Festsetzung einer Veranstaltung als Messe, Ausstellung, Markt oder Volksfest sind weitreichende Vergünstigungen und Erleichterungen für den Veranstalter verbunden (so genannte „Marktprivilegien“).¹⁷³ Ist der Veranstalter aus bestimmten Gründen an dem Erhalt von Marktprivilegien nicht interessiert oder möchte er sich nicht den bei der Festsetzung zur Anwendung kommenden Spezialregelungen der §§ 64 ff. GewO unterwerfen, besteht für ihn auch die Möglichkeit, die Veranstaltung ohne Festsetzung, gewissermaßen als Privateinrichtung, durchzuführen. In diesem Fall sind von ihm jedoch sämtliche punktuellen gewerberechtlichen Vorschriften zu beachten.

Neben den Marktprivilegien begründet die Festsetzung gemäß § 69b GewO einen gewissen Bestandsschutz für die Veranstaltung. So können die im Festsetzungsbescheid gemachten Angaben über Zeit, Öffnungszeiten oder Platz der Veranstaltung von der zuständigen Behörde nur noch in dringenden Fällen nachträglich abweichend geregelt werden. Dem steht bei Wochen-, Spezial- und Jahrmärkten gemäß § 69 Abs. 2 GewO eine Pflicht zur Durchführung der Veranstaltung gegenüber.

¹⁷¹ S. *Marcks*, in: Landmann/Rohmer 2009, §§ 64 ff. ; *Tettinger/Wank* 2004, §§ 64 ff., jeweils m.w.N.

¹⁷² S. z.B. Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 31.08.1998, StAnz., 2972.

¹⁷³ Diese Marktprivilegien haben etwa zur Folge, dass die Vorschriften über das stehende Gewerbe (Titel II der GewO, §§ 14-52) auf die Veranstaltung grundsätzlich keine Anwendung finden. Bezüglich des Warenangebotes ist – außer bei Volksfesten – der Titel III der GewO (Reisegewerbe) nicht anzuwenden. Der Veranstalter ist teilweise von den Vorschriften des Gaststättengesetzes befreit (alkoholfreie Getränke und zubereitete Speisen). Das Ladenschlussgesetz (§19 LadSchlG) gilt nicht, es gelten vielmehr die festgesetzten Öffnungszeiten. Eine Ausnahme besteht dabei bei Groß- und Wochenmärkten, bei denen das Ladenschlussgesetz gilt, sofern Endverbraucher zugelassen sind. Für das Angebot von Leistungen (§ 55Abs. 1 Nr. 1 GewO) auf Messen, Märkten und Ausstellungen bedarf es keiner Reisegewerbekarte. Es erfolgt eine teilweise Befreiung von der Arbeitszeitordnung und dem Jugendarbeitsschutzgesetz.

3.1.1 Antrag

Entschließt sich der Veranstalter, eine Festsetzung im Sinne der Gewerbeordnung zu beantragen, so muss er einen entsprechenden Antrag stellen. Das Antragserfordernis folgt dabei aus § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO („auf Antrag“). Eine Festsetzung ohne vorherigen Antrag ist nicht möglich. Der Antrag unterliegt keiner bestimmten Form. Da sich die Festsetzung primär nach den Angaben im Antrag richtet, wird er aus Gründen der Praktikabilität in aller Regel dennoch schriftlich zu stellen sein.¹⁷⁴

Der Antrag des Veranstalters muss, um eine Festsetzung zu ermöglichen, Angaben zur Person des Veranstalters, dem Zeitraum der Veranstaltung, den geplanten Öffnungszeiten, dem Platz und Ort der Veranstaltung sowie zum Gegenstand der Veranstaltung enthalten. Um eine Veranstaltung nach Gegenstand, Zeit, Öffnungszeiten und Platz festsetzen zu können, empfiehlt der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ in Ziff. 3.1.1 der MarktgewVwV ergänzend folgende Angaben vom Antragsteller anzufordern: Angaben über die anzubietenden Waren und Dienstleistungen, die Zahl und Zusammensetzung der Aussteller oder Anbieter (zum Beispiel durch ein vorläufiges Ausstellerverzeichnis, die Teilnahmebedingungen, ein Führungszeugnis für Behörden (§ 30 Abs. 5 BZRG), eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister (§ 150 GewO) sowie Lagepläne, soweit erforderlich.

3.1.2 Festsetzungsvoraussetzungen

Enthält der Antrag des Veranstalters die vorstehenden Angaben, so trifft die zuständige Behörde eine Festsetzungsentscheidung. Dabei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung der Behörde, das heißt, die Behörde muss den Bescheid erteilen, wenn die Veranstaltung die Voraussetzungen der jeweils dafür geltenden Bestimmungen der §§ 60b, und §§ 64 ff. GewO erfüllt und keiner der in § 69a GewO genannten Ablehnungsgründe vorliegt.

Die Vorschrift des § 69a GewO enthält eine abschließende Aufzählung der Gründe, die eine Ablehnung der Festsetzung durch die Gemeinde rechtfertigen. Danach ist der Antrag auf Festsetzung nur abzulehnen, wenn die Veranstaltung die in §§ 64 ff. GewO festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllt (§ 69a Abs. 1 Nr. 1 GewO), Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller oder die mit der Leitung beauftragte Person nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen (§ 69a Abs. 1 Nr. 2 GewO), die Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen Interesse widerspricht (§ 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO) oder bei Spezial- und Jahrmärk-

¹⁷⁴ Tettinger/Wank 2004, § 69 Rn. 14.

ten die Veranstaltung vollständig oder teilweise in Ladengeschäften abgehalten werden soll (§ 69a Abs. 1 Nr. 4 GewO).

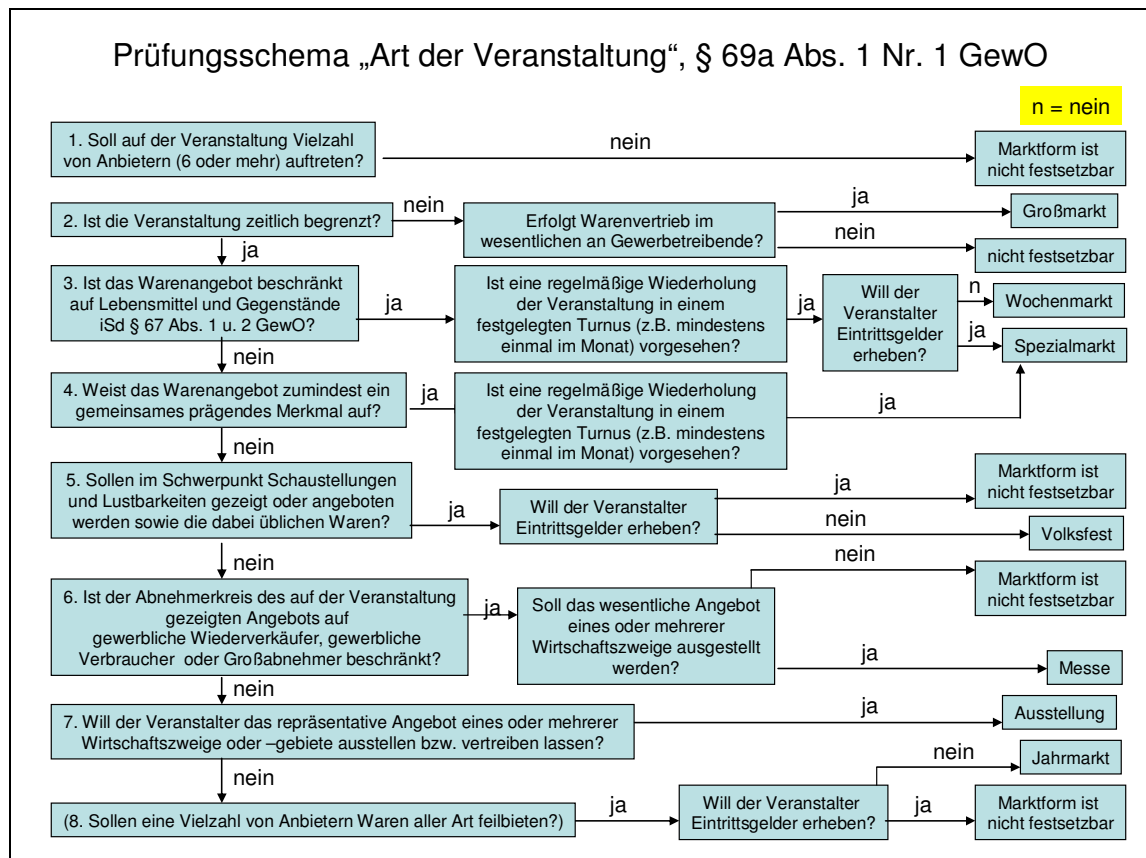


Abbildung 4: Prüfungsschema „Art der Veranstaltung“

3.1.2.1 Festsetzungsfähige Veranstaltung

Eine Festsetzung der Veranstaltung ist nur dann möglich, wenn sie einer der in §§ 60b, 64 bis 68 GewO aufgeführten Veranstaltungsarten entspricht. Anderenfalls ist die Veranstaltungsart nicht festsetzbar und der Festsetzungsantrag von der zuständigen Behörde abzulehnen. Es ist daher im Rahmen der Antragsbearbeitung zu prüfen, ob es sich bei der beantragten Veranstaltung um einen Markt, eine Messe, eine Ausstellung oder ein Volksfest handelt. Eine Prüfung kann dabei beispielsweise anhand des in Abbildung 4 dargestellten Prüfungsschemas erfolgen.

3.1.2.2 Zuverlässigkeit des Veranstalters

Ergibt die Prüfung des Antrags, dass es sich um eine festsetzbare Veranstaltung handelt, so muss der zuständige Sachbearbeiter eine Zuverlässigkeitsprüfung hinsichtlich des Veranstalters oder der mit der Leitung der Veranstaltung beauftragten Person durchführen. Der Begriff der „Zuverlässigkeit“ stellt dabei

einen unbestimmten Rechtsbegriff dar und ist als solcher nicht weiter gesetzlich definiert.¹⁷⁵ Aus diesem Grund kann die korrekte Einordnung im Einzelfall erhebliche praktische Schwierigkeiten bereiten. Das Problem des unbestimmten Rechtsbegriffs stellt sich damit für die Behörde im Bereich der Erkenntnis und erfordert vielfach eine Wertung und Prognose in die Zukunft.¹⁷⁶

Um dennoch auch im Einzelfall eine Einordnung zu ermöglichen, ist mittels einer umfänglichen Rechtsprechung und Kommentarliteratur zum Zuverlässigkeitsbegriff eine Fallgruppenbildung erfolgt.¹⁷⁷ Diese soll den zuständigen Sachbearbeiter bei der Entscheidung, ob der Veranstalter zuverlässig ist oder nicht, unterstützen. Die Beurteilung der Zuverlässigkeit setzt sich dabei aus einer Vielzahl unterschiedlicher Gesichtspunkte zusammen, wie sie in Abbildung 5 beispielhaft dargestellt sind.

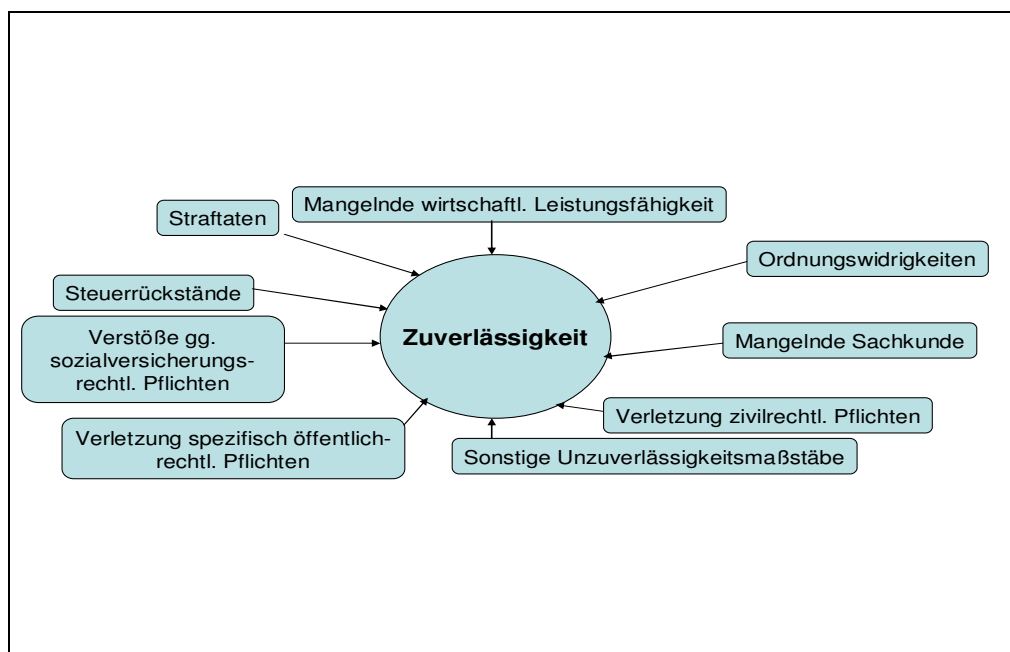


Abbildung 5: Einflussfaktoren auf die Zuverlässigkeit eines Veranstalters

3.1.2.3 Kein entgegenstehendes öffentliches Interesse

Neben der Prüfung der Art der Veranstaltung und der Zuverlässigkeit der Person, muss der Sachbearbeiter der zuständigen Behörde gemäß § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO auch überprüfen, ob die Festsetzung der Veranstaltung nicht gegen öffentliche Interessen verstößt. Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ wird dabei in

¹⁷⁵ Marcks, in: Landmann/Rohmer 2009, § 35 Rn. 28f.

¹⁷⁶ Tettinger/Wank 2004, § 35 Rn. 30.

¹⁷⁷ S. dazu Marcks, in: Landmann/Rohmer 2009, § 35 Rn. 35 ff.; Tettinger/Wank 2004, § 35 Rn. 35 ff., jeweils m.w.N.

§ 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO zwar konkretisiert, jedoch nicht abschließend umrissen.¹⁷⁸ Wie schon beim Begriff der „Zuverlässigkeit“ handelt es sich auch beim „öffentlichen Interesse“, der „öffentlichen Sicherheit“ und der „öffentlichen Ordnung“ um unbestimmte Rechtsbegriffe.

Der Festsetzungsantrag ist abzulehnen, wenn der Schutz der Veranstalter vor konkreten und unmittelbar drohenden Gefahren für Leben oder Gesundheit gefährdet ist, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung zu befürchten sind oder sonstige öffentliche Interessen entgegenstehen, wie beispielsweise straßenverkehrsrechtliche Gründe (drohendes Verkehrschaos), kommunalrechtlicher Widmungszweck oder Brandschutzbedingungen.¹⁷⁹

3.1.2.3.1 Beteiligung anderer Stellen

Um im Einzelfall dennoch ermitteln zu können, ob der Veranstaltung öffentliche Interessen im Sinne des § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO entgegenstehen, ist in Ziffer 3.1.2.1 MarktgewVwV die Anhörung einer Reihe von Stellen vorgesehen.

Dazu zählen die Industrie- und Handelskammer sowie gegebenenfalls die zuständige Handwerkskammer, das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, die untere Bauaufsichtsbehörde, der zuständige Straßenbaulastträger, das Gesundheitsamt, das Veterinäramt sowie das staatliche Umweltamt. Im Einzelfall steht es der zuständigen Festsetzungsbehörde frei, weitere Stellen zur Ermittlung des öffentlichen Interesses zu hören. Soweit eine Beteiligung erfolgte, ist die betreffende Stelle auch über die Entscheidung der Festsetzungsbehörde zu informieren.

3.1.2.3.2 Möglichkeit der Auflagenerteilung

Stellt die zuständige Festsetzungsbehörde aufgrund ihrer Ermittlungen ein entgegenstehendes öffentliches Interesse im Sinne des § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO fest, so ist die Festsetzung grundsätzlich abzulehnen. Soweit dies zur Wahrung der öffentlichen Interessen geeignet ist, steht ihr jedoch auch die Möglichkeit offen, die Festsetzung gemäß § 69a Abs. 2 GewO mit Auflagen zu verbinden. Es handelt sich hierbei um eine Ermessensentscheidung der Behörde.¹⁸⁰ In der Regel greift die

¹⁷⁸ Schönleitner, in: Landmann/Rohmer 2009, § 69a Rn. 4.

¹⁷⁹ Tettinger/Wank 2004, § 69a Rn. 10 ff.

¹⁸⁰ Schönleitner in: Landmann/Rohmer 2009, § 69a Rn. 6.

Behörde dabei auf die Hinweise und Anregungen der zuvor angehörten Drittbehörden, wie beispielsweise des Grünamts oder des Brandschutz- und Rettungsamts zurück. Als Beispiele möglicher Auflagen zur Wahrung des öffentlichen Interesses seien an dieser Stelle Schallschutzauflagen, Hygieneauflagen, Brandschutzauflagen oder verhaltensbezogene Auflagen genannt. Trotz dieses Ermessens hat die Behörde im Rahmen ihrer Entscheidung das Prinzip der Verhältnismäßigkeit sorgfältig zu beachten. Sie muss zum einen prüfen, ob der konkrete Auflageninhalt erforderlich oder ob eine mildere Auflage möglich ist. Zum anderen kann das Verhältnismäßigkeitsprinzip das Ermessen der Behörde dahingehend einengen, dass sie zur Erteilung einer Auflage verpflichtet ist, wenn ohne Auflage die Festsetzung gemäß § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO abzulehnen wäre, die Auflage aber zur Wahrung der maßgeblichen öffentlichen Interessen genügt.¹⁸¹ Die Grenze der Auflagenerteilung ist dort erreicht, wo die Festsetzung der Veranstaltung unter Auflagen den Charakter der beantragten Veranstaltung verändert. Daraus folgt, dass Auflagen in Bezug auf Gegenstand, Zeit, Öffnungszeiten und Platz kaum in Betracht kommen.¹⁸²

3.1.2.4 Kein Markt in Ladengeschäften

Soweit es sich bei der beantragten Veranstaltung um einen Spezial- oder Jahrmarkt handelt, darf dieser nicht vollständig oder teilweise in Ladengeschäften abgehalten werden. Dies soll verhindern, dass zum Beispiel die in Einkaufszentren ansässigen Einzelhandelsgeschäfte unter Verwendung ihrer Ladengeschäfte eigene Märkte veranstalten, um durch die mit der Festsetzung verbundenen Marktprivilegien die Regelungen des Ladenschlusses zu umgehen. Es ist dabei ausreichend, dass der Spezial- oder Jahrmarkt zu einem nicht unwesentlichen Teil in Ladengeschäften durchgeführt wird. Auch reicht es für eine Ablehnung der Festsetzung aus, dass die Veranstaltung nur in einem einzelnen Ladengeschäft stattfindet.

3.2 Sondernutzungserlaubnis

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis sind zwar nicht auf Bundesebene, sondern jeweils in den unterschiedlichen straßen- und wegrechtlichen Landesgesetzen normiert, dabei aber im Wesentlichen inhaltsgleich. Im Folgenden wird daher mit dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG MV) lediglich

¹⁸¹ *Tettinger/Wank* 2004, § 69a Rn. 46.

¹⁸² *Tettinger/Wank* 2004, § 69a Rn. 47.

beispielhaft auf die rechtlichen Vorgaben jenes Bundeslands Bezug genommen, in dem auch das E-Government-Szenario im VESUV-Projekt angesiedelt war.

Öffentliche Straßen sind öffentliche Sachen im Gemeingebrauch. Dieser ist in § 21 StrWG MV dahingehend definiert, dass der Gebrauch der öffentlichen Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der Vorschriften des Straßenverkehrsrechts gestattet ist. Der Gesetzgeber definiert damit den Inhalt und den Umfang des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen.

Dem gegenüber bedarf die Benutzung der öffentlichen Straßen über den Gemeingebrauch hinaus gemäß § 22 StrWG MV als Sondernutzung der Erlaubnis des Trägers der Straßenbaulast. Die Sondernutzung einer Straße unterliegt daher einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und bedarf damit eines vorherigen Antrags des Bürgers. Dieser ist an keine bestimmte Form gebunden. Die Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung erfolgt nach der sogenannten "Subtraktionsmethode". Jede Benutzung der öffentlichen Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung.¹⁸³

Der Erlaubnisvorbehalt soll die Erlaubnisbehörde in die Lage versetzen, vor Erlaubniserteilung zu prüfen, ob die grundsätzlich unbedenkliche Nutzung einer Straße über den Gemeingebrauch hinaus im Einzelfall mit den von der Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Belangen vereinbar ist. Durch das Verwaltungsverfahren soll sichergestellt werden, dass die für die Ordnung der Benutzung der Straßen zuständige Behörde nicht nur Kenntnis von Ort, Zeitdauer und Umfang der Veranstaltung erhält, sondern auch von vornherein erkennbare Störungen verhindert oder in zumutbaren Grenzen hält.¹⁸⁴

Die Erlaubnis darf grundsätzlich nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt werden, und es können Bedingungen und Auflagen festgesetzt werden. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis steht regelmäßig im Ermessen der zuständigen Behörde.¹⁸⁵ Bei der Antragsprüfung hat die zuständige Behörde dabei in erster Linie darauf zu achten, dass die Substanz der öffentlichen Fläche geschützt und der Gemeingebrauch entsprechend dem Widmungszweck nicht unzumutbar beeinträchtigt wird.¹⁸⁶ Ermessensgesichtspunkte, nach denen die Straßenbaubehörde zu entscheiden hat, sind daher insbesondere die Wahrung von Sicherheit

¹⁸³ BGH, NVwZ 1983, 499; Zörner, LKV 1997, 161.

¹⁸⁴ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 245.

¹⁸⁵ S. Schmidt, NVwZ 1985, 167.

¹⁸⁶ VGH Kassel, NVwZ 1987, 902 (903); Zörner, LKV 1997, 161.

und Leichtigkeit des Verkehrs sowie ein einwandfreier Straßenzustand. Darüber hinaus sind alle Gründe von Bedeutung, die einen sachlichen Bezug zur öffentlichen Fläche, ihrem Umfeld, ihrer Funktion oder ihrem Widmungszweck haben. Auch städteplanerische und baupflegerische Belange können in die Ermessenserwägung einbezogen werden.¹⁸⁷

3.3 Verfahrensablauf

Sowohl dem gewerberechtlichen Festsetzungsverfahren als auch dem straßenrechtlichen Sondernutzungsverfahren liegt ein gemeinsamer Sachverhalt zugrunde. Beide Verfahren zielen auf die Durchführung einer Großveranstaltung. Sie sind indes rechtlich voneinander unabhängig. So ersetzt die gewerberechtliche Festsetzung einer Veranstaltung nicht zusätzlich benötigte Genehmigungen anderer Fachbehörden.¹⁸⁸ Der Festsetzungsbescheid entfaltet insoweit keine Konzentrationswirkung. Die Festsetzung befreit insbesondere nicht von der Notwendigkeit, eine gegebenenfalls erforderliche straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis einzuholen. Ebensowenig entfaltet die Sondernutzungserlaubnis eine entsprechende Konzentrationswirkung hinsichtlich anderweitiger Genehmigungserfordernisse.¹⁸⁹

Sofern ein Bürger daher eine Großveranstaltung auf einer öffentlichen Fläche durchführen möchte, muss er bei den jeweils zuständigen Fachämtern regelmäßig sowohl einen Antrag auf Festsetzung als auch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis stellen. Dabei sind grundsätzlich verschiedene Fachämter der jeweiligen Kommune sachlich zuständig. Für den gewerblichen Festsetzungsbescheid ist dies in der Regel das Gewerbeamt, für die Sondernutzungserlaubnis das Ordnungsamt, Straßenverkehrsamt oder Tiefbauamt.

Bei der Antragstellung muss der Antragsteller für beide Verfahren eine Vielzahl identischer Angaben machen. So muss er beispielsweise jeweils Name, Anschrift oder Geburtsdatum angeben und den Zeitraum der Veranstaltung, Platz, Ort und Gegenstand der Veranstaltung benennen. Daneben muss er regelmäßig für beide Verfahren den jeweiligen Anträgen die gleichen Unterlagen beifügen, wie etwa einen Lageplan der Veranstaltung.

¹⁸⁷ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 245.

¹⁸⁸ Tettinger/Wank 2004, § 69 Rn. 11.

¹⁸⁹ S. § 22 Abs. 4 StrWG MV; Zörner, LKV 1997, 161.

Im Zuge der anschließenden Antragsbearbeitung durch die Verwaltung werden im Rahmen beider Verfahren durch die jeweils zuständigen Fachämter von den im Wesentlichen gleichen Dritttämtern – wie beispielsweise vom Grünamt oder vom Brandschutz- und Rettungsamt – identische Stellungnahmen eingeholt. Zugleich sind bestimmte Daten aber auch nur für die Durchführung eines der beiden Verwaltungsverfahren von Bedeutung. So dürfen etwa straßenrechtsfremde Erwägungen nicht in die Ermessensentscheidung über die Sondernutzungserlaubnis einbezogen werden.¹⁹⁰ Gewerberechtliche Belange sind im Rahmen eines straßenrechtlichen Erlaubnisverfahrens daher nicht zu prüfen.¹⁹¹ Eine Prüfung, ob der Antragsteller die zur Durchführung der Veranstaltung notwendige Zuverlässigkeit besitzt, findet nur im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens statt. Angaben über eine Steuerschuld, Vorstrafen oder andere Angaben, die für die Zuverlässigkeit des Antragstellers im gewerberechtlichen Verfahren notwendig sind, sind für die Sondernutzungserlaubnis somit nicht zu berücksichtigen. Ebenso wird bei Einstellung allgemeiner Belange ordnungs- oder umweltschutzrechtlicher Art der straßenrechtliche Ermessensrahmen der Sondernutzungsbehörde überschritten.¹⁹² Die Sondernutzungsbehörde hat daher – im Gegensatz zur Gewerbebehörde – auch nicht zu prüfen, ob durch die geplante Sondernutzung eine allgemeine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung besteht.

Die beiden rechtlich voneinander unabhängigen Verfahren werden schließlich jeweils durch einen Verwaltungsakt abgeschlossen. Dabei erhält der Bürger im Rahmen einer papierbasierten Vorgangsbearbeitung in der Regel zwei unterschiedliche Bescheide geschickt. Spiegelbildlich zur Antragstellung haben auch die Verwaltungsakte beider Verfahren aufgrund des ihnen zugrunde liegenden gemeinsamen Sachverhalts regelmäßig einen in weiten Teilen identischen Inhalt.

4. Architektur eines prototypischen Vorgangsbearbeitungssystems

Die rechtliche Beurteilung einer Technologie hängt in vielen Fällen vom konkreten Einzelfall ab. Umgekehrt gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, ein modernes Vorgangsbearbeitungssystem zu realisieren. Der Untersuchungsgegenstand bedarf daher auch in technischer Hinsicht der Konkretisierung.

¹⁹⁰ *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2006, 835; *VG Braunschweig*, NVwZ-RR 2007, 679 (680); *OVG Münster*, NWVBl. 2007, 64 (65).

¹⁹¹ *Löhr*, NVwZ 1983, 22.

¹⁹² v. *Danwitz*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch 2008, Kap. 7 Rn. 58.

Die im Folgenden vorgestellte prototypische Architektur eines Vorgangsbearbeitungssystems ist das Ergebnis der im VESUV-Projekt durchgeführten Forschungsarbeiten.¹⁹³ Die rechtliche Untersuchung wird sich im weiteren Verlauf auf diese prototypische Umsetzung beziehen, sofern es auf die konkrete Technik ankommt. Dabei darf die Architektur eines Vorgangsbearbeitungssystems nicht als eine einheitliche Technikkomponente im Rahmen einer Gesamtinfrastruktur missverstanden werden. Es vereint unterschiedliche Technikkomponenten, die erst in ihrer Zusammenschau das System in die Lage versetzen, die unterschiedlichen Teilprozesse der Vorgangsbearbeitung technisch abzubilden.

Dementsprechend handelt es sich bei der VESUV-Architektur um eine technische Rahmenstruktur, die aus verschiedenen Server-Komponenten und Applikationen besteht. Grundlage für die Kommunikation zwischen den einzelnen Komponenten stellen in der Regel Web Services dar. Dabei handelt es sich um Softwarebausteine, über deren offene Kommunikationsschnittstelle Informationen oder Dienstplattform-, programm- und standortunabhängig abgerufen und genutzt werden können.¹⁹⁴ Die Kommunikation zwischen den Komponenten baut dabei im Wesentlichen auf SOAP¹⁹⁵ auf. Dies ermöglicht eine flexible Kopplung der unterschiedlichen Komponenten, so dass diese auch auf unterschiedlichen Servern laufen können. Die Umsetzung der einzelnen Komponenten basiert auf Java-Technologie. Das System ist damit unter verschiedenen Betriebssystemplattformen lauffähig. Dadurch ist eine sehr flexible Lastverteilung möglich, die eine ausreichende Leistungsfähigkeit gewährleistet.¹⁹⁶

Einen Überblick über die Systemarchitektur liefert Abbildung 6. Anhand dieser Abbildung werden im Folgenden die einzelnen Komponenten erläutert und beschrieben, soweit sie für die weitere rechtliche Untersuchung von Relevanz sind.¹⁹⁷

¹⁹³ S. zum VESUV-Projekt bereits Teil A.I.1.

¹⁹⁴ *Picot/Neuburger* 2004, 527; *Nink* 2009 i.E., Teil 1 Kap. B.I.1 m.w.N.

¹⁹⁵ Früher: Simple Object Access Protocol, dann: Service Oriented Architecture Protocol, jetzt: nur noch SOAP.

¹⁹⁶ *Audersch/Flach* 2009b, 44.

¹⁹⁷ S. zur Systemarchitektur insgesamt sowie zu einzelnen Teilkomponenten auch *Roßnagel/Laue/Peters* 2009.

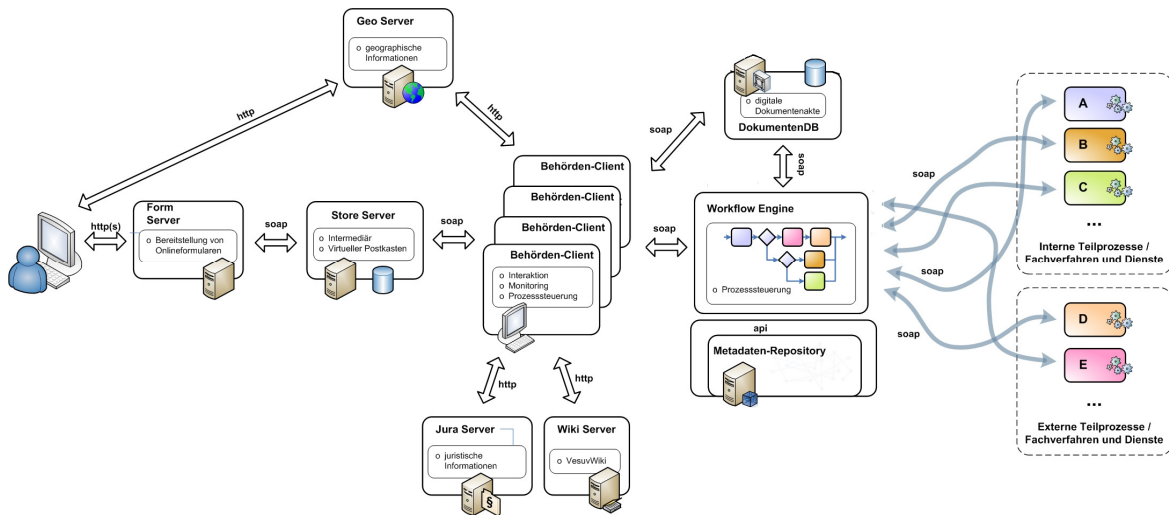


Abbildung 6: VESVU-Systemarchitektur (vereinfacht) nach Audersch 2009a, 89

4.1 Bürger-Client und Form-Server

Ziel der Architektur ist es, die Vorgangsbearbeitung der Verwaltung im Rahmen allgemeiner zu unterstützen und dabei die einzelnen Prozessschritte sowohl für Bürger und Unternehmen als auch für den Sachbearbeiter zu optimieren. Im Rahmen des ersten Teilprozesses der Vorgangsbearbeitung, der Antragstellung, ermöglicht es das Vorgangsbearbeitungssystem daher, dass sich der Antragsteller zu einer elektronischen Antragstellung die dazu notwendigen Formulare über eine SSL-Verbindung (https) zum Form Server der Verwaltung an seinem Rechner aufruft und ausfüllt.

Die elektronischen Formulare basieren dabei auf einer abstrakten Beschreibung des Formularinhalts. Hierbei werden die Formulare mit den verschiedenen Formularseiten, -blöcken und -eingabefeldern in einer Extensible Markup Language(XML)-Datei beschrieben (s. Abbildung 7).

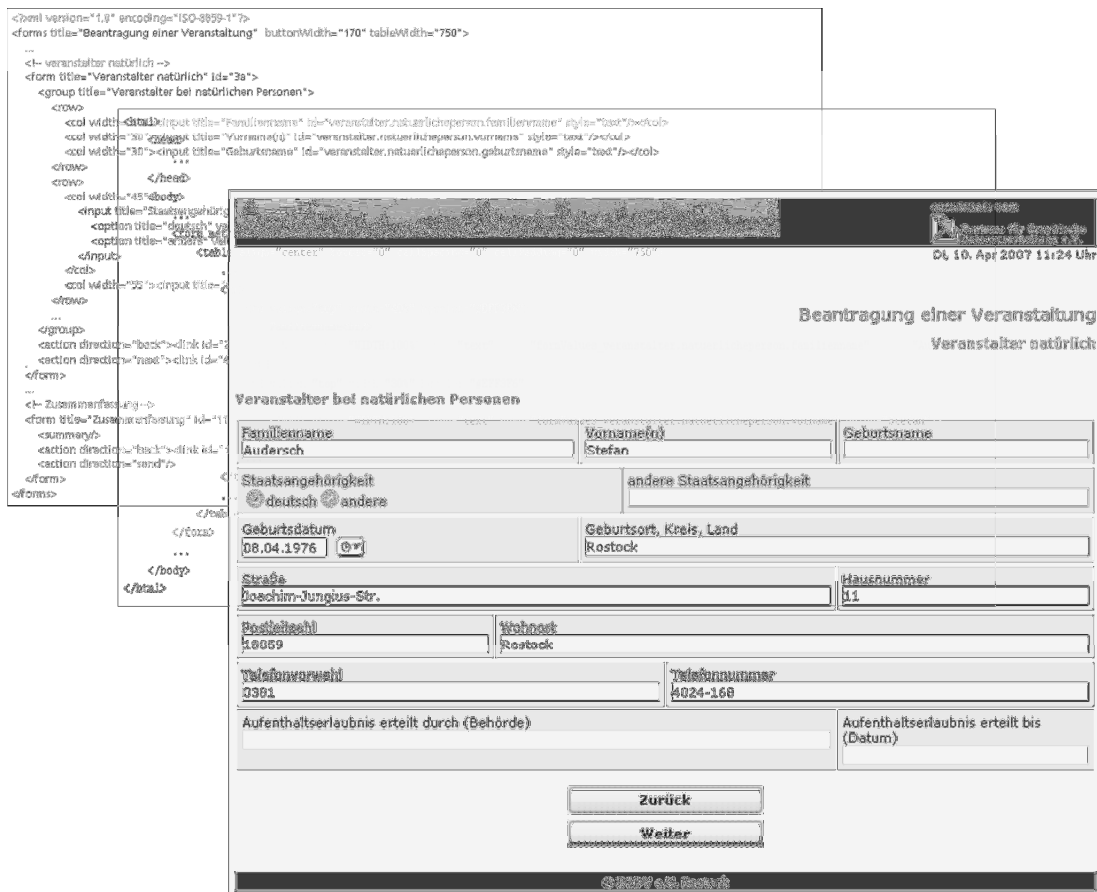


Abbildung 7: Formularbeschreibung und Formularseite nach Audersch 2009, 56

Die auf dieser Basis erfolgende Erzeugung von Hypertext Markup Language (HTML)-Formularen erfolgt im Form Server. Der Antragsteller kann im Ergebnis damit die Formulare in jedem handelsüblichen Internet Browser ausfüllen (s. Abbildung 7) und an die Behörde übermitteln.¹⁹⁸ Dabei ist es grundsätzlich auch möglich, dass der Bürger Bescheinigungen, Lagepläne oder andere zur Antragstellung notwendigen Dokumente auf den Form Server hoch lädt und dem Antrag elektronisch beifügt.

4.2 Geo Server

Zu einer möglichst medienbruchfreien elektronischen Vorgangsbearbeitung ist es im Rahmen der verschiedenen Prozessschritte regelmäßig notwendig, Geo-Informationssysteme (GIS) in das Vorgangsbearbeitungssystem zu integrieren. So ist es im Anwendungsszenario etwa denkbar, dem Antragsteller bei der Antragstellung einen elektronischen Lageplan zur Verfügung zu stellen, auf dem er seine Veranstaltung einzeichnen und gemeinsam mit den übrigen Antragsunterla-

¹⁹⁸ S. dazu näher Audersch 2009, 56 ff.

gen an die Verwaltung übermitteln kann. Aber auch während der Antragsbearbeitung durch die Verwaltung kann ein Rückgriff auf ein Geo-Informationssystem notwendig sein. So hängt etwa im Anwendungsszenario die Entscheidung, ob das Amt für Stadtgrün in die Vorgangsbearbeitung mit eingebunden wird, davon ab, ob sich Grünflächen, Bäume oder Naturschutzgebiete in der Umgebung der Veranstaltungsfläche befinden. Ermittelt werden kann dieses unter Verwendung verschiedener Web Map Services (WMS) und Web Feature Services (WFS). Welche Dienste für welche Prozessschritte zur Berechnung oder zur Darstellung beim Sachbearbeiter benötigt werden, lässt sich anhand des Workflow-Status sowie semantischer Beschreibungen zur Organisationsstruktur und deren Verwaltungsaufgaben ermitteln.¹⁹⁹

4.3 Store Server

Wird ein Formular von einem Antragsteller ausgefüllt und abgesendet, wird anhand der Beschreibung und der Angaben vom Antragsteller automatisch ein XML-Dokument erzeugt und an den Store Server weitergeleitet. Er dient in erster Linie als Online Services Computer Interface (OSCI)-Intermediär. Aufgabe des OSCI-Intermediärs ist die elektronische Verschlüsselung und Signierung der Antragsformulare. Der OSCI-Intermediär fungiert hierbei als elektronischer Postkasten oder virtuelle Poststelle, der dabei einen sicheren und nachvollziehbaren Transport von Dokumenten zwischen Antragsteller und Verwaltung gewährleistet. Bei OSCI²⁰⁰ handelt es sich um einen Protokollstandard, der eine sichere und vertrauliche Übertragung digital signierter Dokumente über das Internet erlaubt und dabei insbesondere bei E-Government-Transaktionen zwischen Bürgern und Verwaltungen eingesetzt wird. Als Bestandteil der „Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen“ (SAGA) ist seine Verwendung vom Bundesministerium des Innern für Anwendungen des Bundes verbindlich vorgeschrieben.²⁰¹

Die Spezifikation unterstützt die Standardisierung der Inhaltsdaten mit XML-Schema. Dies gestattet eine medienbruchfreie, automatisierte Weiterverarbeitung der strukturierten XML-Dokumente.²⁰² Innerhalb der OSCI-Datenstruktur wird dabei zwischen Nutzungs- und Inhaltsdaten (Prinzip „doppelter Briefumschlag“)

¹⁹⁹ Audersch/Flach 2009c, 51 m.w.N.

²⁰⁰ <http://www.osci.de> (zuletzt aufgerufen am 31.03.2010).

²⁰¹ Standard und Architekturen für E-Government (SAGA), Version 4.0, abrufbar unter: http://www.cio.bund.de/DE/Standards/SAGA/saga_node.html (zuletzt aufgerufen am 31.03.2010).

²⁰² Audersch/Flach/Peters 2009, 35.

unterschieden. Die Inhaltsdatenebene enthält den eigentlichen Nachrichteninhalte, den ein Autor und ein Leser austauschen, und ist für Zwischenstellen nicht einsehbar. Auf dieser Ebene lässt sich auch das XML-Dokument mit allen zu einem Antrag gehörigen Teilen integrieren. Diese Inhaltsebene ist damit die Ebene, auf der die Sicherheitsfunktionen des Dokumentes realisiert werden müssen, die unabhängig vom Transportweg und Transportverfahren sind. Dagegen enthält die Nutzungs-(Auftrags-)ebene alle Informationen und Daten, die Zwischenstellen für die Bearbeitung und Zustellung benötigen oder dabei erzeugen, zum Beispiel Bearbeitungsregeln, Zeitstempel, Signaturen, den so genannten Laufzettel und auch alle Zertifikate der Schlüssel, die innerhalb der Nachricht zum Signieren oder Verschlüsseln verwendet werden.²⁰³

Der Store Server lässt sich aber auch für das Angebot zusätzlicher Funktionalitäten nutzen. So lassen sich über den Store Server beispielsweise Statusabfragen von Bürgern und Unternehmen abwickeln und so die Transparenz der Vorgangsbearbeitung erhöhen.²⁰⁴

4.4 Behörden-Client, Jura-Server und Wiki-Server

Der Behörden-Client ermöglicht dem Sachbearbeiter über seine Benutzeroberfläche den Zugriff auf die unterschiedlichen Assistenzfunktionalitäten, mit denen ihn das Vorgangsbearbeitungssystem bei der Durchführung des Verfahrens unterstützt (s. Abbildung 8).²⁰⁵

²⁰³ Laue/Maidl/Peters, DuD 2007, 813.

²⁰⁴ Audersch/Flach 2009b, 45.

²⁰⁵ S. zu den unterschiedlichen Assistenzfunktionalitäten ausführlich Audersch 2009a, 94 ff.

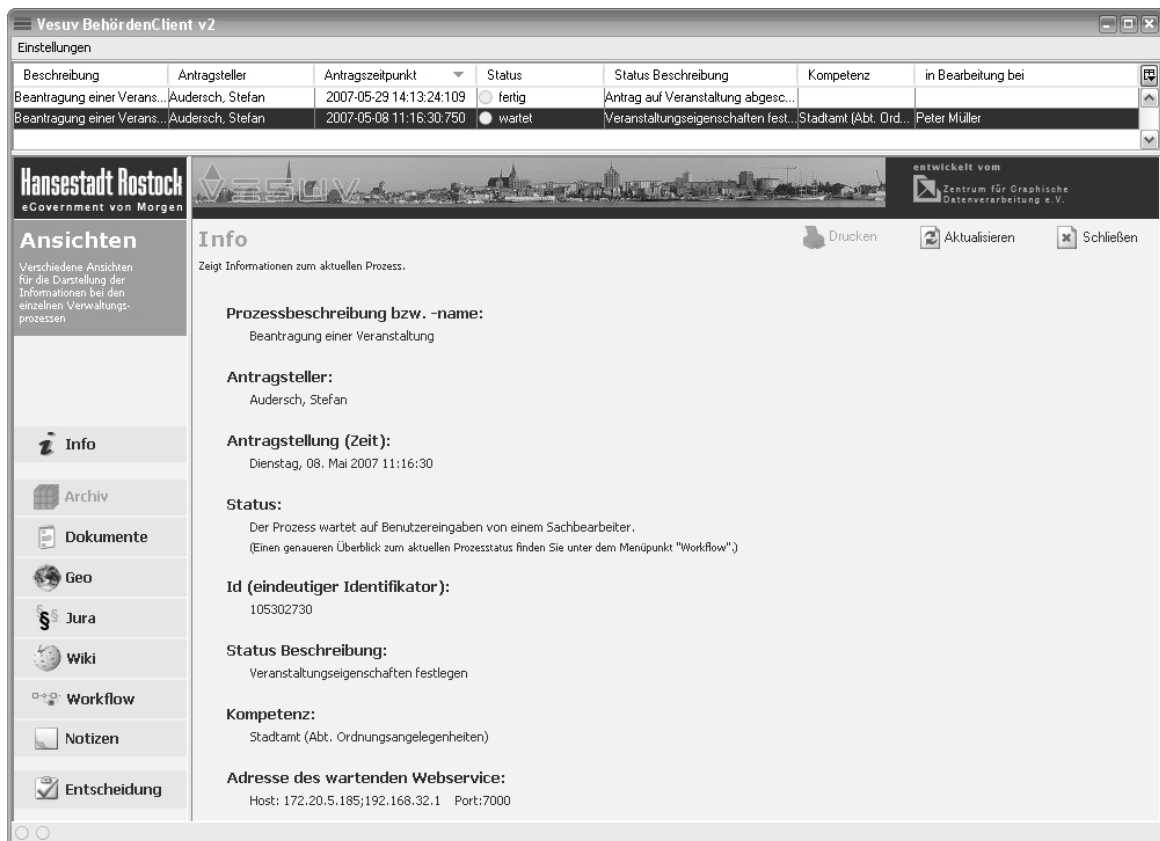


Abbildung 8: Behörden-Client nach Audersch 2009a, 95

So können etwa alle zu einem Vorgang gehörigen Dokumente eingesehen, bearbeitet und neue Dokumente hinzugefügt werden. Darüber hinaus kann der Sachbearbeiter sich im Bedarfsfall geografische Informationen anzeigen lassen. Für ein besseres Verständnis der rechtlichen Zusammenhänge des jeweiligen Verwaltungsverfahrens sind über eine Anbindung des Jura Servers des Weiteren juristische Informationen wie etwa Gesetzestexte, Verwaltungsvorschriften oder juristische Fachliteratur darstellbar. Eine weitere Assistenzfunktionalität bietet die mögliche Anbindung des Behörden-Client an einen verwaltungseigenen Wiki Server. Ähnlich dem Wikipedia-Prinzip²⁰⁶ soll es die Wiki-Sicht Sachbearbeitern ermöglichen, eine gemeinsame Wissens-Datenbank aufzubauen. Über eine Workflow-Sicht lassen sich die für die Antragsbearbeitung notwendigen Prozessschritte anzeigen. Dabei sind die bereits abgearbeiteten Teilschritte markiert, so dass sich der Sachbearbeiter den jeweils aktuellen Status der Vorgangsbearbeitung anzeigen lassen kann. Schließlich ermöglicht dem Sachbearbeiter aber auch eine abschließende Entscheidungssicht, den als Ergebnis der elektronischen Vorgangsbearbeitung generierten Verwaltungsakt einzusehen, gegebenenfalls zu überarbeiten und an den Antragsteller zu versenden.

²⁰⁶ <http://de.wikipedia.org> (zuletzt aufgerufen am 31.03.2010).

4.5 Workflow Engine, Repository, Teilprozesse, Dokumenten-Datenbank

Die eigentliche Antragsbearbeitung wird durch die Workflow Engine gesteuert.²⁰⁷ So wird etwa für das Anwendungsszenario das in Abbildung 9 vereinfacht dargestellte Festsetzungsverfahren technisch für die Workflow Engine in einen Workflow umgesetzt und von der Workflow Engine abgearbeitet.

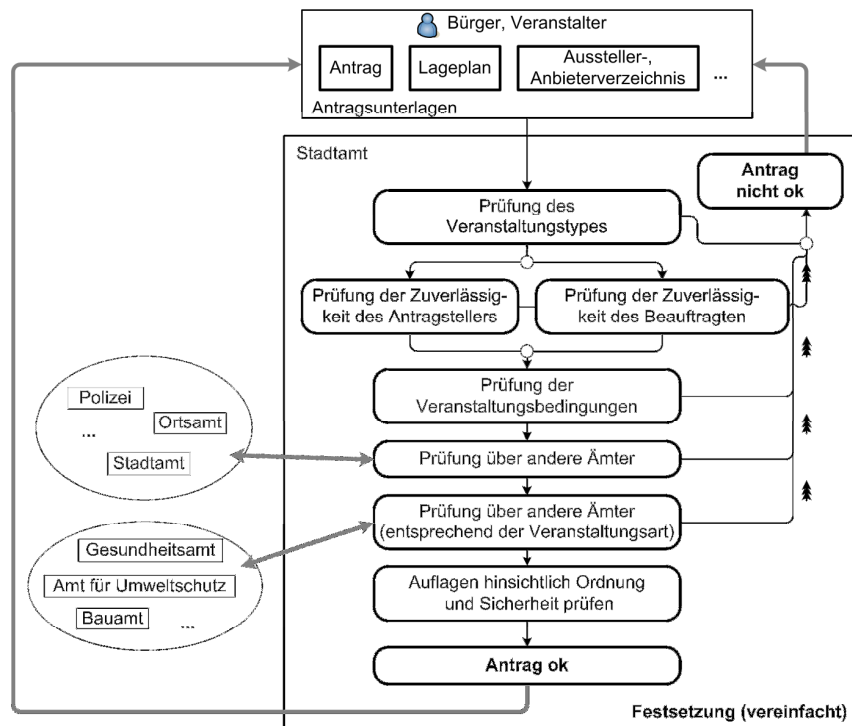


Abbildung 9: Festsetzungsverfahren nach Audersch/Flach 2009a, 19

Sind – wie beispielsweise im Anwendungsszenario – weitere Fachämter in das Verwaltungsverfahren einzubinden, können an die Workflow Engine weitere Behörden-Clients angeschlossen sein, im Anwendungsszenario beispielsweise Behörden-Clients des Amtes für Umweltschutz oder des Bauamts. In diesen Fachämtern können dann ebenso für die Vorgangsbearbeitung notwendige Teilprozesse durchgeführt werden. Denkbar ist aber auch, dass bestimmte Entscheidungsroutrinen im Workflow von einem dazu an die Workflow Engine angebotenen Dienst automatisiert oder teilautomatisiert bearbeitet werden, im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens im Anwendungsszenario etwa die Prüfung des Veranstaltungstyps oder der Zuverlässigkeit des Antragstellers.

²⁰⁷ S. dazu bereits Teil A.II.1.3.1.4.

Das Metadaten-Repository verwaltet alle für die jeweilige Vorgangsbearbeitung erforderlichen Metadaten und ermöglicht den Zugriff auf diese Daten für alle anderen Komponenten des Vorgangsbearbeitungssystems. Dazu gehören unter anderem die Daten, die für die Abarbeitung des Workflows, die Dienstekomposition und zur Entscheidungsunterstützung notwendig sind. Darüber hinaus umfasst das Metadaten-Repository aber auch weitere Metadaten zu angebundene Fachverfahren und deren Schnittstellen, um so einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den unterschiedlichen Komponenten des Vorgangsbearbeitungssystems zu ermöglichen.²⁰⁸

Schließlich ist über eine entsprechende Schnittstelle auch die Datenbank eines Dokumenten-Management-Systems der Verwaltung angebunden. Diese Anbindung erlaubt es, die während der Vorgangsbearbeitung anfallenden Daten auch außerhalb der eigentlichen Vorgangsbearbeitung im Sinne einer ordnungsgemäßen Aktenführung elektronisch zu verwalten.²⁰⁹

III. Der Rechtsrahmen für Vorgangsbearbeitungssysteme

Soll ein Vorgangsbearbeitungssystem zur Assistenz der Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung implementiert werden, trifft es bei seinem Einsatz auf ein in weiten Bereichen bereits stark reguliertes Umfeld nationaler rechtlicher Regelungen. Dabei enthalten einfachgesetzliche Vorschriften oftmals detaillierte Vorgaben für die Technikgestaltung. Gleichzeitig existieren sowohl im Bereich des Verwaltungsrechts als auch im Hinblick auf eine datenschutzgemäße Technikgestaltung eine nahezu unüberschaubare Vielzahl allgemeiner und bereichsspezifischer Regelungen. Für eine den rechtlichen Anforderungen entsprechende Technikgestaltung und eine sinnvolle Begrenzung des Untersuchungsgegenstands ist es daher unabdingbar, den einfachgesetzlichen Regelungsrahmen festzulegen, in dem der Technikeinsatz erfolgen soll.

Eine rechtliche Untersuchung kann allerdings nicht vollständig isoliert von europarechtlichen Regelungen vorgenommen werden. Diese können Vorgaben enthalten, die entweder unmittelbar anwendbar oder aber bei der Auslegung nationalstaatlicher Normen zu berücksichtigen sind. Das Gemeinschaftsrecht stellt nach allgemeiner Auffassung eine eigenständige supranationale Rechtsordnung dar, deren unmittelbar geltende Vorschriften einen Anwendungsvorrang

²⁰⁸ *Audersch/Flach* 2009b, 47f.

²⁰⁹ S. dazu auch Teil C.I.11.

gegenüber kollidierendem nationalem Recht genießen.²¹⁰ Dabei ist zwischen so genannten primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht zu differenzieren. Primäres Gemeinschaftsrecht sind die Gründungsverträge, vor allen Dingen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), jeweils in ihrer durch spätere Verträge fortgeschriebenen Fassung, insbesondere dem EU-Arbeitsweisevertrag (AEUV).²¹¹ Unter sekundärem Gemeinschaftsrecht sind dagegen die unmittelbar umfassend verbindlichen Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV sowie die Richtlinien nach Art. 288 Abs. 3 AEUV zu verstehen.²¹² Gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV sind Richtlinien für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung in nationales Recht. Sie bedürfen daher, um innerstaatliche Wirkung zu erzeugen, grundsätzlich eines nationalen Umsetzungsakts durch den nationalen Gesetzgeber und entfalten damit nur im Ausnahmefall unmittelbare Rechtswirkung.²¹³ Sie können aber Bedeutung bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe erhalten, da nationales Recht im Sinne eines „effet utile“ grundsätzlich gemeinschafts- und damit richtlinienkonform auszulegen ist.²¹⁴

Von Bedeutung ist schließlich aber auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta), die vom Europäischen Rat am 7.12.2000 verkündet wurde.²¹⁵ Ziel der Charta ist es, die überragende Bedeutung der Grundrechte und

²¹⁰ *EuGH*, Rechtssache 26/62, Slg. 1963, 1 – van Gent & Loos; ders., Rechtssache C-184/89, Slg. 1991, I-297 – Nimz; *Wegener*, in: Callies/Ruffert 2007, Art. 249 Rn. 29; *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 1 Rn. 218; *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 56. Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts ist heute im Ergebnis unumstritten. Namentlich das Bundesverfassungsgericht stützt ihn aber anders als der Europäische Gerichtshof nicht allein auf das Gemeinschaftsrecht, sondern betrachtet den Vorrang des Gemeinschaftsrechts als Ausfluß einer völkervertragsrechtlichen Übertragung originär mitgliedstaatlicher Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft, s. *BVerfGE* 37, 271 (279 ff.); 73, 339 (366 ff.); 75, 223 (235 ff.); 89, 155 (190).

²¹¹ *Ruffert*, in: Callies/Ruffert 2007, Art. 249 Rn. 6.

²¹² *Schmidt*, in: Groeben/Schwarze 2003, Art. 249 Rn. 22; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert 2007, Art. 249 Rn. 18.

²¹³ Ausnahmsweise kann eine Richtlinie innerstaatlich unmittelbare Wirkung haben, wenn der Mitgliedsstaat die Richtlinie nicht, nicht rechtzeitig oder unvollständig umgesetzt hat und wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt sind, ihre abstrakte Anwendung nach ihrem Inhalt keines weiteren Ausführungsakts bedarf und zugunsten der Gemeinschaftsbürger wirkt, s. *EuGH*, Rechtssache 41/74, Slg. 1974, 1337 – van Duyn; ders., Rechtssache C-91/92, Slg. 1994, I-483 – Cava; *Fischer*, NVwZ 1992, 635 ff.

²¹⁴ *EuGH*, Rechtssache C-106/89, Slg. 1990, I-4135 – Marleasing; *Kahl*, in: Callies/Ruffert 2007, Art. 10 Rn. 58.

²¹⁵ ABl. 2000 Nr. C 364 v. 18.12.2000, 1.

ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern.²¹⁶ Diese ist zwar derzeit noch kein zwingendes Recht, da sie noch nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde. Vielmehr ist die Charta nur das Versprechen der Organe, insbesondere von Parlament, Rat und Kommission, kein Gemeinschaftsrecht zu schaffen, das den Rechten aus der Charta widerspricht.²¹⁷ Indes ist zum einen zu erwarten, dass sie mit Abschluss des EU-Reformvertrags allgemein Rechtsverbindlichkeit erlangt.²¹⁸ Zum anderen ist sie aber auch bereits heute etwa in den Schlussanträgen der Generalanwälte vor dem Europäischen Gerichtshof präsent und damit wichtiger Auslegungsmaßstab bei dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht.²¹⁹

Im Folgenden ist zur Festlegung der europarechtlichen sowie der nationalen einfachgesetzlichen Vorgaben für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zwischen dem verwaltungsrechtlichen, dem kommunikationsrechtlichen sowie dem datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen zu unterscheiden.

1. Verwaltungsrechtlicher Rahmen

Ziel der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist der rechtmäßige Einsatz des Techniksystems in der öffentlichen Verwaltung. Das System soll die Verwaltung dabei bei der Vorgangsbearbeitung im Rahmen der Durchführung allgemeiner Antragsverfahren informations- und kommunikationstechnisch unterstützen.²²⁰ Es muss daher insbesondere den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorgaben auf europäischer wie nationaler einfachgesetzlicher Ebene entsprechen.

1.1 Europarechtliche Vorgaben

Für den Einfluss europarechtlicher Vorgaben auf das Verwaltungsverfahren ist die Unterscheidung von direktem und indirektem Vollzug des Gemeinschaftsrechts grundlegend. Als direkter Vollzug wird die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts

²¹⁶ *Tettinger*, NJW 2001, 1010.

²¹⁷ *Troberg/Tiedje*, in: Groeben/Schwarze 2003, Vorbemerkung zu den Art. 43 bis 48 Rn. 27.

²¹⁸ Der Europäische Rat hat im Juni 2007 den Entschluss gefasst, den Text der Charta nicht in den EU-Reformvertrag selbst aufzunehmen, sondern als Erklärung zu dem Vertrag zu beschließen. Gleichzeitig soll der EU-Reformvertrag aber mit einem Querverweis in Art. 6 Abs. 1 auf die Grundrechtecharta versehen werden und damit Rechtsverbindlichkeit erlangen, s. auch näher *Terhechte*, EuZW 2007, 521.

²¹⁹ S. *GA Alber*, Schlussantrag zu EuGH, Rechtssache, C-340/99, Slg. 2001, I-4109 - TNT Traco; *GA Stix-Hackl*, Schlussantrag zu EuGH, Rechtssache C-49/00, Slg. 2001, I-8575 – Kommission/Italien sowie im Schlussantrag zu EuGH, Rechtssache C-131/00, Slg. 2001, I-10 165 – Nilsson; *Kingreen*, in: Callies/Ruffert 2007, Art. 6 Rn. 41 m.w.N.

²²⁰ S. dazu bereits Teil A..I.1.1.3.

durch die Organe der Gemeinschaft selbst, also insbesondere durch die Europäische Kommission bezeichnet.²²¹ Der direkte Verwaltungsvollzug ist, wo er über den Binnenbereich der Gemeinschaft hinauswirkt, die Ausnahme.²²² Für die Konkretisierung des rechtlichen Regelungsrahmens für Vorgangsbearbeitungssysteme sind Fragen des direkten Vollzugs indes nicht von Relevanz. Untersuchungsgegenstand ist ausschließlich der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems in nationalen Behörden, nicht aber die Integration in die Verwaltung von Gemeinschaftsorganen wie etwa der Europäischen Kommission.

In der Regel obliegt es den Behörden der jeweiligen Mitgliedsstaaten, Gemeinschaftsrecht zu vollziehen.²²³ Da das Einsatzgebiet des Vorgangsbearbeitungssystems im Bereich deutscher Verwaltungsbehörden liegt, wirken sich europarechtliche Vorgaben in erster Linie durch einen solchen indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch deutsche Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Ausübung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit aus. Auch für den indirekten Vollzug gilt dabei der Grundsatz des Anwendungsvorrangs.²²⁴ Daher können Verfahrensbestimmungen des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts, soweit sie innerstaatlich unmittelbar bindend sind, Vorrang vor Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts haben.²²⁵

Dem gemeinschaftsvertraglichen Primärrecht sind allerdings nur wenige Bestimmungen zu entnehmen, die sich mit dem Verwaltungsverfahren beschäftigen.²²⁶ Auch durch sekundäres Gemeinschaftsrecht wurde nur in wenigen Bereichen gemeinschaftliches Verfahrensrecht normiert.²²⁷ Unmittelbar kodifizierte gemeinschaftsrechtliche Verfahrensbestimmungen, die bei dem

²²¹ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 58; *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 1 Rn. 218. Beispiele des direkten Vollzugs bilden Bereiche des Kartell- oder des Beihilferechts, s. *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 29.

²²² *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, Einleitung Rn. 72; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 29.

²²³ *Schily*, NVwZ 2000, 887f.; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 29.

²²⁴ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 60.

²²⁵ *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 1 Rn. 218.

²²⁶ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 64. So enthalten etwa die Art. 107 ff. AEUV Verwaltungsvorgaben hinsichtlich der Bewilligung von Beihilfen.

²²⁷ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 60. Regelungen des Verwaltungsverfahrens enthalten z.B. der Zollkodex (Verordnung – EWG – Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. 1992 Nr. L 302 v. 19.10.1992, 1) oder die Verfahrensverordnung in Beihilfesachen (Verordnung – EG – Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, ABl. L 83 v. 27.3.1999, 1), s. dazu auch *Sinnaeve*, EuZW 1999, 270 ff.

Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems im Rahmen allgemeiner Antragsverfahren zu beachten wären, existieren daher bislang nicht.

Indem das Gemeinschaftsrecht sich weitgehend einer Kodifizierung des Verfahrensrechts enthält, überlässt es die Regelung des Verfahrensrechts grundsätzlich den Mitgliedsstaaten.²²⁸ Diese sind danach berechtigt und verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht nach Maßgabe ihres eigenen Verfahrens- und Organisationsrechts zu vollziehen, soweit keine unmittelbar geltenden Verfahrensbestimmungen der Gemeinschaft ausnahmsweise vorgehen.²²⁹ In diesem Zusammenhang wird allgemein auch vom Grundsatz der verfahrens- und organisationsrechtlichen Autonomie der Mitgliedsstaaten gesprochen.²³⁰ Diese Autonomie wird allerdings durch das Gemeinschaftsrecht auf unterschiedliche Art und Weise eingeschränkt. Allgemein sind nationale Verwaltungsbehörden zu einem vollständigen, einheitlichen und effektiven Vollzug von Gemeinschaftsrecht verpflichtet.²³¹ Als „Koordinierungsformel“²³² darf danach zum einen im Sinne des „effet utile“ die nationale Verwaltung durch ihre Verwaltungstätigkeit die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgebot).²³³ Zum anderen dürfen im Sinne von Art. 18 AEUV die Mitgliedstaaten ihr nationales Verfahrensrecht nur insoweit anwenden als dies nicht zu einer verfahrensrechtlichen Schlechterstellung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führt (Diskriminierungsverbot).²³⁴ Diese Koordinationsformel ist grundsätzlich auch bei der Technikgestaltung zu

²²⁸ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 60.

²²⁹ So genannte „Soweit-Formel“, vgl. auch *EuGH*, Rechtssache 205-215/82, Slg. 1983, 2633 (2665) – Deutsche Milchkontor.

²³⁰ *Schwarze*, NVwZ 2000, 244; *Schily*, NVwZ 2000, 888; *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 2007, 42; *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 60.

²³¹ *EuGH*, Rechtssache 68/88, Slg. 1989, 2965 – Kommission/Griechenland; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 31.

²³² *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 2007, 42f.; *Kopp/Ramsauer* 2008, Einleitung Rn. 62.

²³³ *EuGH*, Rechtssache 68/88, Slg. 1989, 2965 – Kommission/Griechenland; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, Einleitung Rn. 77; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 31 mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen. So hat der Europäische Gerichtshof beispielsweise entschieden, dass im Bereich gemeinschaftsrechtswidrig gewährter Subventionen der Vertrauensschutz das Vertrauen entgegen den Regelungen des § 48 Abs. 2 und 4 VwVfG regelmäßig nicht schutzwürdig ist, sofern Subventionen unter Verstoß gegen die Notationspflichten der Art. 87f. EGV a.F. bewilligt wurden, weil die Rückforderung solcher Mittel auf Grund nationalen Verfahrensrechts nicht „praktisch unmöglich“ gemacht werden darf, s. *EuGH*, Rechtssache 205-215/82, Slg. 1983, 2633 – Deutsche Milchkontor, *ders.*, Rechtssache C-298/96, Slg. 1998, I-4767 – Oehlmühle und Schmidt Söhne.

²³⁴ *EuGH*, Rechtssache 205-215/82, Slg. 1983, 2633 – Deutsche Milchkontor; *ders.*, Rechtssache C-382/99, Slg. 2002, I-5163 – Niederlande/Kommission; *Kopp/Ramsauer* 2008, Einleitung Rn. 62; *Ruffert*, in: *Callies/Ruffert* 2007, Art. 249 Rn. 31.

berücksichtigen. Diese darf insbesondere nicht zu einer faktischen Benachteiligung von EU-Bürgern anderer Mitgliedsstaaten führen.

Darüber hinaus ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht die Mitgliedstaaten dazu verpflichten kann, im Sinne eines mittelbaren Gemeinschaftsverfahrensrechts nationale Bestimmungen des Verfahrensrechts zu erlassen oder anzupassen.²³⁵ Ein Beispiel dafür ist die EU-Dienstleistungsrichtlinie²³⁶, die ab dem Jahr 2010 den Binnenmarkt auch im Bereich der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit realisieren soll. Die Richtlinie soll einen Rechtsrahmen schaffen, durch den die Gründung betrieblicher Niederlassungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erleichtert und das Erbringen von Dienstleistungen über die Landesgrenzen hinweg vereinfacht wird. Hierzu soll es jedem Dienstleistungserbringer ermöglicht werden, über einen so genannten „einheitlichen Ansprechpartner“ alle Formalitäten zur Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistung – auf Wunsch auch elektronisch – abzuwickeln.²³⁷ In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems sind der Richtlinie indes keine Regelungen zu entnehmen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Frage der Technikgestaltung haben. Einheitliche Ansprechpartner lassen sich generell in gleicher Weise an das System anbinden wie Bürger, Unternehmen oder andere Fachämter. Für die weitere Untersuchung bleiben die Bestimmungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre nationale einfachgesetzliche Umsetzung daher außer Betracht.

Fraglich ist, welche Auswirkungen auf den indirekten Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten die vom Europäischen Gerichtshof entwickelten ungeschriebenen Verfahrensgrundsätze haben. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um den Grundsatz des rechtlichen Gehörs, der Akteneinsicht, die Begründung und Bekanntgabe von Verwaltungsentscheidungen sowie die Beratung und Vertretung im Verwaltungsverfahren.²³⁸ Nach dem Grundsatz der verfahrensrechtlichen Autonomie ist indes davon auszugehen, dass beim indirekten Vollzug solange allein mitgliedstaatliches Recht anzuwenden ist, wie

²³⁵ *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 56a.

²³⁶ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 v. 27.12.2006, 36 ff.

²³⁷ S. dazu auch näher *Schliesky*, DVBl. 2005, 887 ff.; *Knopp*, LKRZ 2007, 251 ff.; *ders.* MMR 2008, 518 ff.

²³⁸ *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 1 Rn. 223. S. auch *Grabitz*, NJW 1989, 1776 ff. sowie *Kopp/Ramsauer* 2008, Einführung Rn. 65 mit einer Aufzählung weiterer allgemeiner Verfahrensgrundsätze.

dieses den auf Gemeinschaftsebene entwickelten allgemeinen Verfahrensgrundsätzen nicht eindeutig zuwiderläuft.²³⁹ Solange daher die nationalen Verfahrensregelungen die ungeschriebenen Verfahrensgrundsätze des Gemeinschaftsrechts nicht eindeutig missachten, stellt das nationale Recht im indirekten Vollzug das allein anwendbare Recht dar.²⁴⁰

Schließlich ist bei der Festlegung des europäischen verwaltungsrechtlichen Regelungsrahmens zu berücksichtigen, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Art. 41 ein „Recht auf eine gute Verwaltung“ enthält. Dies umfasst insbesondere ein näher bestimmtes Recht auf Anhörung, auf Aktenzugang und auf Entscheidungsbegründung sowie ein Recht auf Korrespondenz mit der Verwaltung. Als Auslegungsmaßstab ist das „Recht auf gute Verwaltung“ daher bei der Interpretation nationaler einfachgesetzlicher Vorschriften bei einer an den verfahrensrechtlichen Anforderungen orientierten Technikgestaltung entsprechend zu berücksichtigen.

1.2 Nationale Vorgaben

Auf nationaler Ebene wird der rechtliche Regelungsrahmen durch die Vorschriften des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts bestimmt. Um möglichst allgemeingültige und von speziellen Verwaltungsverfahren unabhängige Festlegungen hinsichtlich der Anforderungen einer rechtlichen Gestaltung von Vorgangsbearbeitungssystemen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu treffen, wird im Folgenden primär auf die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) sowie die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zurückgegriffen. Verwaltungsverfahrenrechtliche Spezialvorschriften für bestimmte Genehmigungsverfahren bleiben dagegen ebenso außer Betracht wie allgemeine Verwaltungsverfahrensvorschriften der Länder. Es ist daher zwar nicht auszuschließen, dass es in Einzelfällen – abhängig vom jeweiligen Genehmigungsverfahren – notwendig ist, zu einer rechtsgemäßen Technikgestaltung weitere rechtliche Vorschriften zu berücksichtigen.²⁴¹ Ein Rückgriff auf die allgemeinen Verfahrensregelungen des Bundes ermöglicht es indes, bereits eine breite Basis technischer

²³⁹ Kopp/Ramsauer 2008, Einführung Rn. 65a.

²⁴⁰ Bonk/Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 1 Rn. 224; Kopp/Ramsauer 2008, Einführung Rn. 65a.

²⁴¹ So wäre beim Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems in das Verfahren zur Genehmigung von neuen Anlagen nach dem BImSchG auch die Möglichkeit einer öffentlichen Auslegung nach § 10 Abs. 3 BImSchG zu berücksichtigen, s. *Idecke-Lux* 2000, 166 ff..

Anforderungen zu formulieren, die dann lediglich um einzelne, verfahrensspezifische Aspekte zu modifizieren sind.

Daneben ist für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems aber auch stets der materiell-rechtliche Regelungsrahmen des Verwaltungsrechts zu berücksichtigen. Da Vorgangsbearbeitungssysteme grundsätzlich in ganz verschiedenen Verwaltungsbereichen, etwa in baurechtlichen, immissionschutzrechtlichen oder gewerberechtlichen Genehmigungsverfahren zum Einsatz kommen können, bedarf es zu einer sinnvollen Darstellung auch hier einer inhaltlichen Begrenzung. Im Folgenden wird daher – soweit dies notwendig ist – auf die materiell-rechtlichen Vorschriften zurückgegriffen, die auch im Rahmen des Anwendungsszenarios zur Durchführung einer Großveranstaltung einschlägig sind.²⁴² Es handelt sich dabei zum einen um die Vorschriften der §§ 60b, 64 ff. des Titels IV der Gewerbeordnung sowie um die materiell-rechtlichen Vorschriften der straßenrechtlichen Landesgesetze, insbesondere des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Vorgangsbearbeitungssystem auch die elektronische Mitteilung der abschließenden Verwaltungsentscheidung an den Bürger ermöglichen soll. Soweit hierzu aufgrund verfahrensrechtlicher Vorschriften keine formlose Bekanntgabe ausreicht, sondern aufgrund besonderer verfahrensrechtlicher Vorschriften eine formelle Zustellung angeordnet ist, sind bei der Technikgestaltung auch die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes beziehungsweise der Länder zu berücksichtigen. Da diese im Wesentlichen inhaltsgleich sind, wird im Folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit allein auf das Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes (VwZG) Bezug genommen.

2. Signaturrechtlicher Regelungsrahmen

Soll die Ablauforganisation der Verwaltung mit Hilfe eines Vorgangsbearbeitungssystems im Sinne einer möglichst medienbruchfreien elektronischen Vorgangsbearbeitung optimiert werden, müssen beispielsweise auch Formvorschriften im Techniksystem elektronisch abbildbar sein. Gleiches gilt für etwaige Anforderungen an die Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität sowie Beweissicherheit der Kommunikation. Dabei kommt dem Einsatz elektronischer Signaturen eine wichtige Aufgabe zu. Vor diesem Hintergrund ist der signaturrechtliche

²⁴² S. zum Anwendungsszenario Teil A.II.3.

Regelungsrahmen bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ebenfalls von Bedeutung.

2.1 Europarechtliche Vorgaben

Auf Gemeinschaftsebene bildet die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (SigRL)²⁴³ aus dem Jahr 1999 den europarechtlichen Regelungsrahmen. Die Signaturrechtlinie schreibt grundlegende Anforderungen an Zertifizierungsdiensteanbieter und technische Komponenten fest. Sie verfolgt gemäß Art. 1 SigRL das Ziel, „das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes“ im Bereich elektronischer Signaturen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden durch die Signaturrechtlinie harmonisierte rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz elektronischer Signaturen in der Europäischen Gemeinschaft geschaffen und Kriterien festgelegt, die die Grundlage für die rechtliche Anerkennung elektronischer Signaturen darstellen.²⁴⁴

2.2 Nationale Vorgaben

Bereits im Jahr 1997 und damit vor Verabschiedung der Signaturrechtlinie war auf nationaler Ebene das Signaturgesetz (SigG) als Artikel 3 des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes (IuKDG) in Kraft getreten. Ziel des Signaturgesetzes war es, gewerbe- und technikkrechtliche Rahmenbedingungen für die Sicherheitsinfrastruktur zu bieten, unter denen Signaturen eine hohe faktische Sicherheit bieten.²⁴⁵ Zusätzlich verabschiedete die Bundesregierung aufgrund der Ermächtigungsgrundlage in § 16 SigG a.F. die Signaturverordnung (SigV). Aus ihr ergaben sich die wesentlichen Vorschriften für das Genehmigungsverfahren, die Rücknahme und den Widerruf von Genehmigungen für den Betrieb von Zertifizierungsstellen.²⁴⁶

²⁴³ Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, ABl. L 13 v. 19.1.2000, 12 ff.

²⁴⁴ Art. 1 Abs. 1 und Ergänzungsgrund 2 SigRL; *Roßnagel*, in: ders. 2004, Einl. SigG Rn. 238.

²⁴⁵ BT-Drs. 13/7385, 26; *Roßnagel*, in: ders. 2004, Einl. SigG Rn. 96.

²⁴⁶ *Brisch/Brisch*, in: Hoeren/Sieber, Teil 13.3 Rn. 12.

Die Pflicht zur Umsetzung der Signaturrechtlinie in nationales Recht und der Einfluss eines Evaluierungsberichts der Bundesregierung²⁴⁷ führten am 22.5.2001 zu einer Novellierung von Signaturgesetz und Signaturverordnung.²⁴⁸ Beide Rechtsvorschriften sind von der EU-Kommission als richtlinienkonform notifiziert. Schließlich trat am 11.1.2005 das als „Lex Deutsche Bank“²⁴⁹ kritisierte 1. Signaturänderungsgesetz mit dem Ziel in Kraft, Rechtsfragen zu klären, die sich aus der Anwendung des Signaturgesetzes ergeben hatten.²⁵⁰

Sinn und Zweck des novellierten Signaturgesetzes liegt nach § 1 Abs. 1 SigG in der Festlegung von Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen. Dies umfasst auch die rechtliche Regelung der komplexen Sicherheitsinfrastruktur für Signaturverfahren als Voraussetzung für die Erzeugung und Prüfung elektronischer Signaturen.²⁵¹

Das Signaturgesetz enthält technisch-organisatorische Anforderungen, die auf solche Signaturverfahren bezogen sind, die eine für den Rechtsverkehr notwendige Sicherheit bieten wollen. Eigene Regelungen zur Verwendung elektronischer Signaturen und die dadurch bewirkten Rechtsfolgen enthält das Signaturgesetz dagegen nicht.²⁵² Im Einsatzumfeld des Vorgangsbearbeitungssystems – der öffentlichen Verwaltung – ist dies in erster Linie Aufgabe der Verwaltungsverfahrensgesetze und besonderen Verwaltungsgesetze. Diese können – insbesondere bei der elektronischen Abbildung etwaiger Formvorschriften – den Einsatz bestimmter im Signaturgesetz näher definierter Signaturverfahren vorschreiben. So kann gemäß § 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist. Diese Form wird nach § 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG erfüllt, wenn das elektronische Dokument – etwa der formbedürftige Antrag des Bürgers – mit einer qualifizierten Signatur nach dem Signaturgesetz versehen ist.

²⁴⁷ Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen und Entwicklungen bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten im Zusammenhang mit der Umsetzung des luKDG v. 18. 6. 1999 (BT-Drs. 14/1191), der dem Bundestag am 18. 6. 1999 vorgelegt wurde und auf einem Beschluss des Bundestages v. 11. 6. 1997 (BT-Drs. 13/7935) bei der Verabschiedung des luKDG basiert.

²⁴⁸ S. zur Entwicklung des Signaturgesetzes näher *Roßnagel*, in: ders. 2004, Einl. SigG Rn. 42 ff.

²⁴⁹ *Skrobotz*, DuD 2004, 410 ff.

²⁵⁰ S. zu den damit verbundenen Änderungen *Roßnagel*, NJW 2005, 385 ff.

²⁵¹ *Roßnagel*, NJW 2001, 1819.

²⁵² *Roßnagel*, in: ders. 2004, Einl. SigG Rn. 276.

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist das Signaturgesetz daher als rechtliche Grundlage für unterschiedliche Signaturverfahren von Bedeutung. Dabei wird im Signaturgesetz grundsätzlich zwischen drei verschiedenen Signaturverfahren unterschieden. Nach § 2 Nr. 1 SigG sind „elektronische Signaturen“ Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen. „Fortgeschrittene elektronische Signaturen“ sind demgegenüber nach § 2 Nr. 2 SigG elektronische Signaturen, die ausschließlich dem Signaturschlüssel-Inhaber zugeordnet sind, die Identifizierung des Signaturschlüssel-Inhabers ermöglichen, mit Mitteln erzeugt werden, die der Signaturschlüssel-Inhaber unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann und mit den Daten, auf die sie sich beziehen, so verknüpft sind, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann. „Qualifizierte elektronische Signaturen“ sind elektronische Signaturen nach § 2 Nr. 2 SigG, die auf einem zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen qualifizierten Zertifikat beruhen und mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt werden.

Gemäß § 15 Abs. 1 SigG können sich Zertifizierungsdiensteanbieter auf Antrag von der Bundesnetzagentur akkreditieren lassen. Dabei müssen sie nachweisen, dass sie die Vorschriften nach dem Signaturgesetz und der Signaturverordnung erfüllen. Demnach sind alle Produkte und Komponenten für qualifizierte elektronische Signaturen und das Sicherheitskonzept des Zertifizierungsdiensteanbieters auf ihre Eignung und Umsetzung durch eine Prüf- und Bestätigungsstelle zu prüfen und zu bestätigen.²⁵³ Nach § 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 SigG erhalten akkreditierte Zertifizierungsdiensteanbieter ein Gütezeichen der zuständigen Behörde, mit dem der Nachweis der umfassend geprüften technischen und administrativen Sicherheit für die auf ihren qualifizierten Zertifikaten beruhenden qualifizierten elektronischen Signaturen zum Ausdruck gebracht wird. Folglich werden solche Signaturen auch als „qualifizierte elektronische Signaturen mit Anbieter-Akkreditierung“ bezeichnet.

3. Datenschutzrechtlicher Rahmen

Neben der Frage nach der rechtsgemäßen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems unter verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten bildet die Frage einer rechtsgemäßen Technikgestaltung unter datenschutzrechtlichen Aspekten den zweiten Schwerpunkt der nachfolgenden Untersuchung. Auch diesbezüglich bedarf

²⁵³ *Brisch/Brisch, Hoeren/Sieber 2008, Teil 13.3 Rn. 97.*

es daher einer Einordnung des Vorgangsbearbeitungssystems in den europäischen wie nationalen Rechtsrahmen.

3.1 Europarechtliche Vorgaben

Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts weist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union Regelungsbezüge zur Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems auf. Bislang genießt die Charta zwar keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit, kann jedoch der Selbstbindung und Selbstverpflichtung der Gemeinschaftsorgane und als Interpretationshilfe des Europäischen Gerichtshofs dienen.²⁵⁴ Sofern die Charta mit verbindlicher Wirkung in Kraft tritt, wird durch sie ein eigenes europäisches Datenschutzgrundrecht auf Gemeinschaftsebene verankert. Art. 8 der Charta enthält ein Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten. Danach hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Nach Art. 8 Abs. 2 der Charta dürfen diese nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten, legitimen Grundlage verarbeitet werden. Dies wird untermauert durch einen Auskunfts- und Berichtigungsanspruch. Die Einhaltung der Vorgaben überwacht gemäß Art. 8 Abs. 3 der Charta eine unabhängige Stelle. Die in Art. 8 der Charta enthaltenen datenschutzrechtlichen Prinzipien wurden allerdings auf nationaler Ebene bereits durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung konkretisiert. Da das Vorgangsbearbeitungssystem nicht in den Institutionen der Gemeinschaft, sondern in der bundesdeutschen Verwaltung zum Einsatz kommen soll, bedarf es zu einer datenschutzgemäßen Technikgestaltung somit keines unmittelbaren Rückgriffs auf Art. 8 der Charta.

Als weitere wichtige europarechtliche Regelung mit Bezug zum Vorgangsbearbeitungssystem ist die EG-Datenschutzrichtlinie (DSRL) zu nennen.²⁵⁵ Sie enthält allgemeine Grundsätze und Mindestanforderungen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten innerhalb der Mitgliedstaaten. Ziel der Richtlinie ist es, ein einheitliches Datenschutzniveau innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten, um so den freien Verkehr von Daten innerhalb der Gemeinschaft zu fördern.²⁵⁶ Nach Art. 5 der DSRL bestimmen die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Kapitels II

²⁵⁴ Scholz 2003, 119; Walter, in: Ehlers 2005, § 1 Rn. 31 f.; Simitis, in: ders. 2006, Einleitung Rn. 243.

²⁵⁵ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 v. 23.11.1995, 31 ff.

²⁵⁶ S. Erwägungsgründe 7 und 8 der DSRL.

die Voraussetzungen, unter denen die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist. Die EG-Datenschutzrichtlinie gibt somit nur einen Rahmen vor, der vom nationalen Gesetzgeber auszufüllen ist, zwingt die Mitgliedsstaaten aber nicht dazu, das bisher unterschiedliche Datenschutzniveau einzuebnen.²⁵⁷

Vielmehr ist in der Datenschutzrichtlinie festgelegt, dass die Angleichung der Rechtsvorschriften „nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen“ darf, sondern darauf abzielen muss, „in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.“²⁵⁸ Dies bedeutet, dass, wenn nationale Rechtsvorschriften ein höheres Datenschutzniveau aufweisen als von der Richtlinie gefordert – wie zum Beispiel teilweise das deutsche Datenschutzrecht für den öffentlichen Bereich –, dieses beizubehalten ist.²⁵⁹ Daneben steht es Mitgliedsstaaten frei, im Sinne einer „Öffnung nach oben“ mit ihren nationalen Vorschriften über die in der Datenschutzrichtlinie festgelegten Datenschutzstandards hinauszugehen.²⁶⁰ Zugleich sind sie durch die EG-Datenschutzrichtlinie aber auch gezwungen, das Schutzniveau mindestens auf die Ebene der EG-Datenschutzrichtlinie anzuheben.

Die EG-Datenschutzrichtlinie wurde am 23.5.2001 im Bundesdatenschutzgesetz und später auch im Teledienstedatenschutzgesetz sowie dem Mediendienste-taatsvertrag (heute Telemediengesetz) umgesetzt. Aufgrund dieser umfassenden Implementierung in das nationale Datenschutzrecht kann hier auf eine weitergehende Darstellung und Diskussion der Richtlinieninhalte verzichtet werden.²⁶¹ Bedeutung hat die EG-Datenschutzrichtlinie für die folgende Untersuchung hauptsächlich, um eine den Anforderungen des „effet utile“ entsprechende gemeinschaftskonforme Auslegung nationaler Vorschriften sicherzustellen.

Schließlich enthält die EG-Datenschutzrichtlinie für die elektronische Kommunikation²⁶² spezielle Regelungen der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Übertragungsdienstleistungen. Auf die Rechtsbeziehungen der

²⁵⁷ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 55f.

²⁵⁸ Erwägungsgrund 10 der DSRL.

²⁵⁹ Simitis, NJW 1998, 2476; ders., DuD 2000, 714f.; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 56.

²⁶⁰ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 56; Schaar 2002, Rn. 104; i.d.S. auch Simitis, NJW 1997, 282.

²⁶¹ S. dazu weiterführend Schild/Dauses, EuZW 1996, 549; Simitis, NJW 1997, 281; Jacob, DuD 2000, 7 ff.

²⁶² Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.07.2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, Abl. L 201 v. 31.07.2002, 37 ff.

Beteiligten im Vorgangsbearbeitungssystem hat diese Richtlinie keinen unmittelbaren Einfluss, da sich ihr Anwendungsbereich auf Datenverarbeitungsvorgänge beschränkt, die im Rahmen des Angebots von elektronischen Kommunikationsdiensten anfallen.²⁶³

3.2 Nationale Vorgaben

Der deutsche Gesetzgeber hat in der Vergangenheit ein differenziertes System allgemeiner und bereichsspezifischer Datenschutzregelungen geschaffen. Als Ausgangspunkt einer rechtlichen Einordnung des Vorgangsbearbeitungssystems in diesen Regelungsrahmen dient dabei die Feststellung, dass die allgemeinen Datenschutzgesetze Anwendung finden, soweit keine bereichsspezifischen Normen existieren.²⁶⁴ Als bereichsspezifische Vorschriften zur datenschutzkonformen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems kommen aufgrund seiner Eigenschaft als informations- und kommunikationstechnisches System insbesondere die bereichsspezifischen Normen des Multimediatatenschutzes in Betracht.

In Anlehnung an das Open Systems Interconnection-(OSI)-Referenzmodell²⁶⁵ ist dabei abhängig vom spezifischen Kommunikationsprozess innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems zwischen bereichsspezifischen Normen des Telekommunikationsschutz auf Transportebene, denen des Telemediendatenschutzes auf Diensteebene sowie allgemeinen und sonstigen bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften auf Inhaltsebene zu differenzieren.²⁶⁶ Welcher Ebene der Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem zuzuordnen ist, hängt dabei wesentlich von einer funktionsbezogenen Abgrenzung der einzelnen mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erbrachten Dienste und technischen Vorgänge unter Berücksichtigung der entsprechenden Rechtsgrundlagen ab.²⁶⁷

3.2.1 Telekommunikationsebene

Im Vordergrund der Telekommunikation steht der technische Vorgang der Übertragung – die „Transportdienstleistung“ –, nicht jedoch die Aufbereitung oder

²⁶³ S. dazu Teil A.III.3.2.1.

²⁶⁴ S. auch § 1 Abs. 3 BDSG.

²⁶⁵ S. dazu ausführlich *Scholz* 2003, 161 ff.; *Dix*, in: *Roßnagel* 2004, § 5 TDDSG Rn. 25; *Sieber*, in: *Hoeren/Sieber* 2008, Teil 1 Rn. 31 ff. Bei diesem Modell baut jede Ebene auf die darunter liegende auf und stellt ihre Dienste den darüber liegenden zur Verfügung.

²⁶⁶ *Schaar* 2002, Rn. 247f.; *Roßnagel/Banzhaf/Grimm* 2003, 124 ff.; *Dix*, in: *Roßnagel* 2004, § 5 TDDSG, Rn. 54.

²⁶⁷ *Tettenborn*, MMR 1999, 518; *Roßnagel*, in: *ders.* 2004, Einf. 1 Rn. 118; *Spindler*, in: *Roßnagel* 2003, § 2 TDG Rn. 48; *Scholz* 2003, 161 ff.; *Steidle* 2005, 143.

Verwendung der übertragenen Inhalte.²⁶⁸ Das Telekommunikationsgesetz (TKG) enthält in Teil 7 Abschnitt 2 (§§ 91 ff. TKG) Vorschriften zum Datenschutz in der Telekommunikation. Ihr Anwendungsbereich bezieht sich nach § 91 Abs. 1 Satz 1 TKG auf das geschäftsmäßige Erbringen von Telekommunikationsdiensten oder die Mitwirkung an deren Erbringung.²⁶⁹

Nach der Legaldefinition in § 3 Nr. 10 TKG ist unter dem geschäftsmäßigen Erbringen von Telekommunikation das „nachhaltige Angebot von Telekommunikation für Dritte mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht“ zu verstehen. Telekommunikation wird in § 3 Nr. 22 TKG definiert als „der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen“. Als Telekommunikationsanlagen werden gemäß § 3 Nr. 23 TKG technische Einrichtungen oder Systeme bezeichnet, die als Nachrichten identifizierbare elektromagnetische oder optische Signale senden, übertragen, vermitteln, empfangen, steuern oder kontrollieren. Der Telekommunikationsbegriff des Telekommunikationsgesetzes ist somit nicht auf herkömmliche Telefondienste beschränkt, sondern umfasst jede Art von Datenübertragung, sowohl in analogen und digitalen als auch in leitungs- und paketvermittelten Netzen.²⁷⁰ Nach § 3 Nr. 24 TKG sind Telekommunikationsdienste „in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungsdienste in Rundfunknetzen.“²⁷¹

Mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems soll entlang einer durchgängigen Prozesskette durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Hard- und Softwarekomponenten eine elektronische Abwicklung des Verfahrens von der Antragstellung bis zum Erlass des Verwaltungsakts realisiert werden.²⁷² Bei einer funktionalen Betrachtungsweise ist festzustellen, dass hierbei von der Verwaltung keine Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG erbracht werden, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen. Aufgabe des Vorgangsbearbeitungssystems ist es nicht, Signale über Kommunika-

²⁶⁸ OLG Hamburg, CR 2000, 363 (365); Roßnagel, NVwZ 1998, 3; Wittern/Schuster, in: Geppert/Piepenbrock/Schütz/Schuster 2006, § 3 Rn. 48; Schmitz, in: Spindler/Schuster 2008, § 1 TMG Rn. 16; Neumann/Moritz, in: Hoeren/Sieber 2008, Teil 4 Rn. 13.

²⁶⁹ S. § 91 Abs. 1 Satz 1 TKG.

²⁷⁰ S. OLG Hamburg, CR 2000, 363 (364); Scholz 2003, 162; Neumann/Moritz, in: Hoeren/Sieber 2008, Teil 4 Rn. 2.

²⁷¹ Zum Verhältnis von § 3 Nr. 10 zu § 3 Nr. 24 TKG s. auch Gitter 2007, 150f.

²⁷² S. dazu Teil A.II.4.

tionsnetze zu erbringen, sondern eine elektronische Vorgangsbearbeitung zu ermöglichen. Diese bezieht sich indes nicht auf den technischen Vorgang der Übertragung, sondern stellt selbst Inhalt der Telekommunikation dar. Dies gilt auch, soweit im Vorgangsbearbeitungssystem Übertragungsleistungen stattfinden, etwa indem für den Bürger die Möglichkeit besteht, Antragsunterlagen hochzuladen und an das Web-Formular anzuhängen. Es handelt sich dabei seitens der Verwaltung nicht um ein „Angebot“ von Telekommunikation an den Bürger, sondern lediglich um ein notwendiges Mittel zur elektronischen Vorgangsbearbeitung. Die Verwaltung erbringt daher mit dem Vorgangsbearbeitungssystem keine Telekommunikation, sondern nutzt diese. Dies hat zur Folge, dass die telekommunikationsspezifischen Vorschriften der §§ 91 ff. TKG auf das Vorgangsbearbeitungssystem keine Anwendung finden.

3.2.2 Telemedienebene

Während bei der Telekommunikation die Transportdienstleistung und somit die Übertragung der Signale im Vordergrund steht, dienen Telemedien im weitesten Sinne der Bereitstellung von Informationen, das heißt der inhaltlichen Darstellung, Aufarbeitung oder Verwendung der angebotenen Dienste.²⁷³ Sämtliche Telemedien werden daher über Telekommunikation erbracht.²⁷⁴ Die Voraussetzungen für eine Einordnung des Vorgangsbearbeitungssystems als Telemediendienst sind in dem zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Telemediengesetz (TMG) normiert. Es hat die bisherigen Regelungen des Teledienstegesetzes (TDG), des Teledienstedatenschutzgesetzes (TDDSG) sowie des Mediendienstestaatsvertrags (MDStV) abgelöst und stellt den bis zu diesem Zeitpunkt parallelen Regelungsrahmen zu Tele- und Mediendiensten auf eine neue, gemeinsame rechtliche Grundlage.²⁷⁵ Materielle Änderungen wurden durch das Telemediengesetz nur in Einzelfällen vorgenommen.²⁷⁶

Teledienste wie Mediendienste werden nun in § 1 TMG einheitlich als „Telemedien“ zusammengefasst. Der Begriff des Telemediendienstes wird dabei nicht positiv definiert, sondern durch § 1 Abs. 1 TMG negativ gegenüber anderen Diensten

²⁷³ *Wittern/Schuster*, in: Geppert/Piepenbrock/Schütz/Schuster 2006, § 3 Rn. 48; *Spindler*, in: Spindler/Schmitz/Geis 2004, § 2 TDG Rn. 22; *Scholz* 2003, 162; i.d.S. auch *BGH*, NJW 2002, 361 (362).

²⁷⁴ So auch *Spindler*, in: Spindler/Schmitz/Geis 2004, § 2 TDG Rn. 22.

²⁷⁵ S. zum Gesetzgebungsverfahren *Roßnagel*, NVwZ 2007, 743 ff.

²⁷⁶ S. dazu BT-Drs. 556/06, 14; *Roßnagel*, NVwZ 2007, 743 ff. Kritisch hinsichtlich der versäumten Gelegenheit, bisher strittige materielle Fragen durch das neue Gesetz zu klären, *Schmitz*, K&R 2007, 137f.; *Jandt*, MMR 2006, 652 ff.

abgegrenzt. Telemediendienste sind danach „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG oder Rundfunk nach § 2 Rundfunk-Staatsvertrag (RStV) sind“. Da im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung – wie dargelegt – kein Telekommunikationsdienst erbracht wird, ist das Vorgangsbearbeitungssystem als informations- und kommunikationstechnisches System grundsätzlich dem Bereich der Telemedien zuzuordnen.

Fraglich ist jedoch, ob im Rahmen einer funktionalen Betrachtungsweise das Gesamtangebot der elektronischen Vorgangsbearbeitung als ein einheitlicher Telemediendienst zu qualifizieren ist oder ob die unterschiedlichen Funktionen innerhalb des Systems nicht dazu führen, dass sich das Gesamtsystem aus mehreren Diensten zusammensetzt. Diese Frage ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass datenschutzrechtliche Verantwortlichkeiten beim Datenumgang nicht zuletzt mit der Person des jeweiligen Telemediendiensteanbieters verbunden sind. Zur Beantwortung bedarf es einer wertenden Gesamtschau der Architektur des Vorgangsbearbeitungssystems aus Sicht eines durchschnittlichen Nutzers.²⁷⁷ Entscheidend ist dabei, ob sich die einzelnen Bestandteile des Gesamtangebots sinnvoll voneinander trennen lassen.²⁷⁸

Kern des Vorgangsbearbeitungssystems bildet die Workflow Engine, die für die ordnungsgemäße Vorgangsbearbeitung innerhalb des Techniksystems zuständig ist. Dabei werden auch unterschiedlicher Fachverfahren der an dem Verfahren zu beteiligende Drittämtern an die Workflow Engine angebunden. Diese können zur Vorgangsbearbeitung wiederum – je nach Bedarf – mit zusätzlichen Funktionalitäten ausgestattet sein. An der Peripherie der eigentlichen Vorgangsbearbeitung stellt das Techniksystem Bürgern und Verwaltung weitere Funktionalitäten zur Verfügung. So kann der Bürger mit Hilfe des Web-Formulars einen oder mehrere Anträge stellen, um eine Genehmigung zu erhalten. Außerdem kann er gegebenenfalls von einer Statusabfrage Gebrauch machen, und es besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass ihm die abschließende Verwaltungsentscheidung – der Verwaltungsakt – durch das System elektronisch übermittelt wird.

²⁷⁷ S. zur Architektur Teil A.II.4.

²⁷⁸ Scholz 2003, 173f.

Sämtliche Einzelfunktionen des Gesamtsystems dienen dem Ziel, die Vorgangsbearbeitung anhand einer vordefinierten Ablauforganisation zu ermöglichen. Im Vordergrund steht dabei stets die elektronische Abwicklung des Genehmigungsverfahrens insgesamt. Die durch das System realisierten Funktionen sind eng aufeinander bezogen und abgestimmt und als notwendige Bestandteile des Gesamtangebots einer elektronischen Vorgangsbearbeitung anzusehen. Im Sinne einer wertenden Gesamtschau ist daher bei der in dieser Arbeit zu Grunde gelegten Architektur von einem einheitlichen Telemediendienst zur elektronischen Vorgangsbearbeitung auszugehen. Dieser wird von der für die Verfahren zuständigen Behörde nach § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG zur Nutzung bereit gehalten und sowohl von dem Bürger als auch den an das System angebotenen Verwaltungseinheiten nach § 2 Satz 1 Nr. 3 TMG genutzt. Dabei ist es unerheblich, dass die Behörde nicht nur eine „bürgerfreundliche“, sondern insbesondere auch eine für sie Ressourcen schonende Vorgangsbearbeitung im Auge hat und daher unter Umständen beim Angebot einer elektronischen Antragstellung in erster Linie eigene Interessen verfolgt. Die Vielschichtigkeit – möglicherweise auch gegenläufiger – Nutzer- und Anbieterinteressen ist typisches Charakteristikum eines jeden Telemediendienstes. Für den datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen bedeutet die Einordnung des Vorgangsbearbeitungssystems als Telemediendienst, dass auf das System grundsätzlich die telemedienrechtlichen Datenschutzvorschriften der §§ 11 ff. TMG Anwendung finden.

3.2.3 Inhaltsebene

Von dem datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen des Telekommunikations- und Telemediengesetzes sind die datenschutzrechtlichen Vorschriften zu differenzieren, die über die reine Durchführung von Telekommunikation oder Telemediendiensten hinausgehen und die „inhaltliche“ Ebene der Vorgangsbearbeitung betreffen. Auf dieser Ebene existiert ein differenziertes System rechtlicher Regelungen sowohl des bereichsspezifischen als auch des allgemeinen Datenschutzrechts.²⁷⁹ Soweit der Datenumgang dabei von einer bereichsspezifischen Vorschrift erfasst wird, finden die allgemeinen Datenschutzvorschriften keine Anwendung, sondern treten hinter die insoweit speziellere bereichsspezifische Regelung zurück.²⁸⁰ Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der datenschutz-

²⁷⁹ *Schaar* 2002, Rn. 470; *Yildirim* 2004, 67.

²⁸⁰ S. § 1 Abs. 3 BDSG; *Yildirim* 2004, 117.

rechtliche Regelungsrahmen auf Inhaltsebene konkretisiert, der bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen ist.

3.2.3.1 Bereichsspezifischer Datenschutz

Im Zuge der vom Bundesverfassungsgericht formulierten Forderung, die Zwecke einer Datenverwendung normenklar und bereichsspezifisch zu bestimmen,²⁸¹ wurden im öffentlichen Bereich eine Vielzahl bereichsspezifischer Vorschriften erlassen. So finden im Beispielszenario auf die Voraussetzungen eines zulässigen Datenumgangs im Zusammenhang mit der gewerberechtlichen Festsetzung einer Veranstaltung die Regelungen des § 11 GewO Anwendung. Datenschutzrechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis sind teilweise in kommunalen Satzungen enthalten,²⁸² die aufgrund entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen in den jeweiligen Straßengesetzen der Länder erlassen wurden,²⁸³ müssen dies jedoch nicht.²⁸⁴

Allgemein ist so eine Normenflut immer feiner differenzierender Normen für nahezu jeden Spezialbereich entstanden, die das inhaltliche Ziel, die Verarbeitung personenbezogener Daten auf die wirklich unabdingbaren Fälle einzuschränken, weitgehend verfehlt hat.²⁸⁵ Das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Programm wurde in einer Weise „erfüllt“, die geradezu das Gegenteil von dem hervorbrachte, was beabsichtigt war. Statt normenklarer, auch für den Bürger verständlicher Gesetze entstand im Ergebnis eine häufig überdetaillierte, unübersichtliche und schwer zu vollziehende Normenmasse, durch die der Gesetzgeber weitgehend die jeweiligen Verarbeitungswünsche ratifiziert hat.²⁸⁶

²⁸¹ BVerfGE 65, 1 (46); s. dazu auch Teil B.II.8.

²⁸² S. z.B. § 8 der Sondernutzungssatzung der schleswig-holsteinischen Stadt Wyk auf Föhr v. 1.1.2006, abrufbar unter: <http://www.amt-foehr-amrum.de> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009).

²⁸³ S. z.B. § 23 Abs. 1 StrWG SH.

²⁸⁴ So enthält etwa die Sondernutzungssatzung v. 2.5.1989 für die ebenfalls in Schleswig-Holstein befindliche Stadt Kiel keine entsprechende datenschutzrechtliche Regelung, abrufbar unter: http://www.kiel.de/Aemter_61_bis_92/66/tba/66_4/gebuehren/tba_Satzung_Sondernutzung.htm (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009).

²⁸⁵ S. hierzu *Bäumler* 1998, 2; *Hoffmann-Riem*, AÖR 1998, 517; *Kutscha*, ZRP 1999, 160; *Bull*, RDV 1999, 153; *Petersen* 2000, 76; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 30 ff.; *Simitis*, in: ders. 2006, § 1 Rn. 99.

²⁸⁶ S. hierzu z.B. *Bäumler* 1998, 2; *Bull*, RDV 1999, 150; *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 546.

Jede einzelne dieser Vorschriften im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu berücksichtigen, ist dabei nicht nur so gut wie unmöglich und würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sondern läuft auch dem Ziel einer generischen Darstellung zuwider. Soweit dies aus Gründen eines besseren Verständnisses notwendig erscheint, wird daher zur Veranschaulichung der Abläufe und des damit verbundenen Datenumgangs zwar auf das beschriebene Anwendungsszenario zurückgegriffen.²⁸⁷ Im Sinne einer über den Einzelfall hinausweisenden datenschutzgemäßen Technikgestaltung bleiben hinsichtlich des Datenschutzes auf Inhaltsebene die Vorschriften des bereichsspezifischen Verwaltungsdatenschutzes indes unberücksichtigt. Stattdessen werden die Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts herangezogen. Dies erscheint nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund vertretbar, dass sich bereichsspezifische Regelungen aufgrund ihres generalklauselartigen Charakters oftmals in der Wiedergabe der allgemeinen Datenschutzvorschriften erschöpfen und sich damit regelmäßig kaum vom Regelungsrahmen des allgemeinen Datenschutzes unterscheiden.²⁸⁸

3.2.3.2 Allgemeiner Datenschutz

Der allgemeine datenschutzrechtliche Regelungsrahmen im Zusammenhang mit der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems hängt entscheidend vom Einsatzumfeld des Techniksystems ab. Dabei ist zwischen Vorschriften für einen Datenumgang durch öffentliche Stellen und durch nicht öffentliche Stellen und – im öffentlichen Bereich – zwischen dem Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes und der Landesdatenschutzgesetze zu unterscheiden.

3.2.3.2.1 Datenschutz für öffentliche Stellen

Während die EG-Datenschutzrichtlinie keine klare Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Bereich kennt, existieren im deutschen Datenschutzrecht unterschiedliche datenschutzrechtliche Vorschriften, abhängig davon, ob es sich bei dem Regelungsadressaten um eine öffentliche oder eine nicht-öffentliche Stelle handelt.²⁸⁹

²⁸⁷ S. Teil A.II.3.

²⁸⁸ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 30f.; *Simitis*, in: ders. 2006, § 1 Rn. 110.

²⁸⁹ S. zur Kritik an einer solchen Differenzierung im deutschen Recht auch *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 44, 71; *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 259; s. zum Stellenbegriff näher Teil C.II.2.2.1.2.

Öffentliche Stellen des Bundes sind dabei nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 BDSG Behörden, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform. Öffentliche Stellen der Länder werden dagegen in den jeweiligen Landesgesetzen definiert.²⁹⁰ Im Allgemeinen zählen dazu die Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen eines Landes, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands und sonstiger der Aufsicht des Landes unterstehender juristischer Personen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform.²⁹¹

Durch die beispielhafte und umfassende Aufzählung im Bundesdatenschutzgesetz und den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen wird deutlich, dass grundsätzlich der gesamte öffentlich-rechtliche Organisationsbereich und damit der Gesamtbereich staatlichen Handelns – egal in welcher Handlungsform – von den allgemeinen Datenschutzvorschriften für den öffentlichen Bereich erfasst sein soll.²⁹²

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems sollen zu einer vernetzten Vorgangsbearbeitung unterschiedliche Verwaltungseinheiten an die Workflow Engine des Vorgangsbearbeitungssystems angebunden werden. Diese werden in die Durchführung der unterschiedlichen Verwaltungsverfahren eingebunden und sind damit Bestandteil der hoheitlichen Aufgabenerfüllung der Verwaltung. Diese darf grundsätzlich nicht auf private Dritte übertragen werden.²⁹³ Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass sämtliche an das Vorgangsbearbeitungssystem angebotenen Akteure dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind.

3.2.3.2.2 Datenschutz für öffentliche Stellen von Bund und Ländern

Darüber hinaus ist es für den Regelungsbereich der allgemeinen Datenschutzgesetze von Bedeutung, ob das Vorgangsbearbeitungssystem in die Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung integriert werden soll. Grundsätzlich findet das

²⁹⁰ *Gola/Schomerus* 2007, § 2 Rn. 18; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 2 Rn. 12.

²⁹¹ S. § 2 Abs. 1 LDSG BW; § 2 Abs. 1 BayDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 BlnDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 BbgDSG; § 1 Abs. 2 Satz 1 BremDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 HmbDSG; § 3 Abs. 1 Satz 1 HDSG; § 2 Abs. 1 DSg M-V; § 2 Abs. 1 Satz 2 NDSG; § 2 Abs. 1 DSg NRW; § 2 Abs. 1 Satz 1 LDSG R-P; § 2 Abs. 1 Satz 1 SDSG; § 2 Abs. 1 SächsDSG; § 3 Abs. 1 Satz 1 DSg-LSA; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LDSG S-H; § 2 Abs. 1 ThürDSG.

²⁹² *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 2 Rn. 26; *Gola/Schomerus* 2007, § 2 Rn. 14.

²⁹³ S. dazu Teil C.II.2.2.3.

Bundesdatenschutzgesetz nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 BDSG nur hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten durch öffentliche Stellen des Bundes Anwendung. Für öffentliche Stellen der Länder ist der Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 BDSG hingegen nur eröffnet, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Da alle Bundesländer Landesdatenschutzgesetze haben, sind öffentliche Stellen der Länder somit nicht Gegenstand der Regulierung des Bundesdatenschutzgesetzes.²⁹⁴ Für sie bestimmt sich der Regelungsrahmen für einen zulässigen Datenumgang primär nach den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen.²⁹⁵

Bei dem im Rahmen dieser Untersuchung gewählten Anwendungsszenario steht die optimierte elektronische Vorgangsbearbeitung auf kommunaler Ebene im Fokus.²⁹⁶ Entsprechend handelt es sich im Regelfall nicht nur bei der das Vorgangsbearbeitungssystem betreibenden, sondern auch bei den an das System angebotenen weiteren Verwaltungseinheiten ganz überwiegend um solche der Kommunal- oder Landesverwaltung. Die Gestaltung und der Betrieb des Vorgangsbearbeitungssystems sind damit im Wesentlichen am Regelungsrahmen der jeweiligen Landesdatenschutzgesetze auszurichten.

Ziel dieser Arbeit ist es indes, möglichst allgemeingültige Festlegungen hinsichtlich einer datenschutzadäquaten Gestaltung von Vorgangsbearbeitungssystemen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu treffen, unabhängig davon, ob sie in der Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung zum Einsatz kommen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Bestimmungen der Landesdatenschutzgesetze mit denen des Bundesdatenschutzgesetzes weitgehend übereinstimmen, so dass die Regelungswerke keine grundlegenden Unterschiede aufweisen.²⁹⁷ Soweit daher im Folgenden der Regelungsrahmen des Bundesdatenschutzgesetzes und der Landesdatenschutzgesetze deckungsgleich ist, wird – auch um die Übersichtlichkeit der Darstellung nicht zu gefährden – lediglich auf die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes Bezug genommen. Die Vorschriften zum Datenumgang für den öffentlichen Bereich sind dabei im 2. Abschnitt (§§ 12 bis 26 BDSG) des Gesetzes

²⁹⁴ Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 1 Rn. 8; Gola/Schomerus 2007, § 1 Rn. 19a.

²⁹⁵ S. § 2 Abs. 1 LDSG BW; § 2 Abs. 1 BayDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 BlnDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 BbgDSG; § 1 Abs. 2 Satz 1 BremDSG; § 2 Abs. 1 Satz 1 HmbDSG; § 3 Abs. 1 Satz 1 HDSG; § 2 Abs. 1 DSG M-V; § 2 Abs. 1 Satz 2 NDSG; § 2 Abs. 1 DSG NRW; § 2 Abs. 1 Satz 1 LDSG R-P; § 2 Abs. 1 Satz 1 SDSG; § 2 Abs. 1 SächsDSG; § 3 Abs. 1 Satz 1 DSG-LSA; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LDSG S-H; § 2 Abs. 1 ThürDSG.

²⁹⁶ S. dazu Teil A.II.3.

²⁹⁷ So auch Yildirim 2004, 117.

geregelt. Für den Fall, dass im Einzelfall signifikante Unterschiede zwischen den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften bestehen, wird darauf jeweils entsprechend hingewiesen.

IV. Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung

Angesichts der aufgrund der technischen Entwicklung bestehenden Vielfalt technisch-organisatorischer Integrationsmöglichkeiten eines Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung tritt die Frage, ob die zu unterstützende Ablauforganisation durch das System technisch abbildbar ist, zunehmend in den Hintergrund.²⁹⁸ Nicht das „Ob“ eines Technikeinsatzes, sondern das „Wie“ und damit die Wechselwirkung zwischen Technik- und Organisationsgestaltung gewinnen an Bedeutung. Technikgestaltung als Unterstützung ablauforganisatorischer Prozesse orientiert sich damit vorwiegend an den Zielen der Ablaufoptimierung. Diese wird wiederum verstärkt danach ausgerichtet, bestehende technische Möglichkeiten optimal zu nutzen.

1. Aufgabe des Rechts

Vor diesem Hintergrund übernimmt das Recht bei einer technikgestützten Neustrukturierung der Ablauforganisation in der öffentlichen Verwaltung zwei wichtige Funktionen. Zum einem kommt ihm die Aufgabe zu, die Interessen sowohl des Einzelnen als auch der Gesellschaft im Verhältnis zur staatlichen Machtausübung zu sichern. Es dient dem Interessenausgleich zwischen den Schutzbedürfnissen des Bürgers auf der einen und dem allgemeinen Vollzugsinteresse der Verwaltung auf der anderen Seite. Das Recht begrenzt und kanalisiert damit im Bereich öffentlichen Verwaltungshandelns staatliche Macht und stellt die Regeln für das gesellschaftliche Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft auf. Das Ergebnis ist gerade im öffentlichen Bereich ein umfassendes Regelwerk rechtlicher Vorschriften, die in hohem Maße sowohl die individuelle Lebenswirklichkeit als auch die sozialen Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft beeinflussen und an dem sich auch eine Neustrukturierung der Ablauforganisation stets orientieren muss.²⁹⁹

Zum anderen hat das Recht aber auch eine allgemeine, vom öffentlichen Bereich grundsätzlich unabhängige, technikorientierte Schutzfunktion. Es soll die

²⁹⁸ S. näher zum Vorgangsbearbeitungssystem als Mittel zur Unterstützung der Ablauforganisation der Verwaltung Teil A.II.2.5.

²⁹⁹ S. auch *Hornung* 2005, 87.

Interessen und Werte schützen, die die Gesellschaft unabhängig von einer zunehmend dynamischen Technikentwicklung nicht aufs Spiel setzen möchte.³⁰⁰ Auch in der Informationsgesellschaft muss ein gerechter Ausgleich gefunden werden zwischen dem Allgemeininteresse auf der einen und den Rechten Einzelner sowie dem Schutz der Rechte der Schwächeren auf der anderen Seite.³⁰¹ So muss es etwa einen Datenumgang im Allgemeininteresse und im berechtigten Individualinteresse ermöglichen, gleichzeitig einen gesellschaftlich unverträglichen Datenumgang verhindern helfen und Konfliktlösungsmuster für widerstreitende Interessen anbieten.³⁰²

2. Beeinflussung des Rechts durch Technik

Wird die Ablauforganisation der Verwaltung mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems im Sinne eines möglichst medienbruchfreien Verwaltungsablaufs umgestaltet, bleibt dies nicht ohne Auswirkungen auf das Recht. Die Entwicklung und Integration technischer Systeme und die damit verbundene Veränderung des Verwaltungsablaufs vollzieht sich nicht losgelöst von jedem gesellschaftlichen Kontext allein unter dem Gesichtspunkt technischer und ökonomischer Rationalität.³⁰³ Indem die Technikintegration es ermöglicht, Verwaltungsprozesse neu zu strukturieren, verändert sie vielmehr den Gegenstandsbereich, den das geltende Recht normiert.

Die rechtlichen Regelungen können mit der Geschwindigkeit, mit der sich die Veränderungen sowohl in technischer als auch in verwaltungsorganisatorischer Hinsicht vollziehen, aber nur teilweise Schritt halten. Zwar ist es grundsätzlich möglich, das Recht in vielerlei Hinsicht den organisatorischen und technischen Möglichkeiten so anzupassen, dass es deren positive Wirkungen nicht verhindert. Dem Recht fällt es aber schwer, gezielt auf Innovationsprozesse einzuwirken.³⁰⁴ So findet Informationstechnik regelmäßig in einer breiten Vielfalt von Geräten, Systemen und Prozessen Anwendung, die von gesetzlichen Regelungen nicht im Einzelnen oder aufgrund ihrer Komplexität nur unzureichend erfasst werden können.³⁰⁵ Das Recht „hinkt“ dann hinter der technischen Entwicklung her. Die damit verbundenen Regelungs- und Durchsetzungsprobleme werden für die

³⁰⁰ Roßnagel 1993, 11 ff.; Roßnagel 2001, 18.

³⁰¹ Roßnagel 2001, 18.

³⁰² Roßnagel 2001, 18.

³⁰³ Scholz 2003, 349; Gitter 2007, 33.

³⁰⁴ S. Hoffmann-Riem, Die Verwaltung 2005, 155; Gitter 2007, 35.

³⁰⁵ Roßnagel 2001, 19.

Informationstechnik dadurch verschärft, dass bei einer elektronischen Vorgangsbearbeitung die Unkörperlichkeit der Informationen verhindert, ihrer habhaft zu werden. Sind sie einmal entstanden, besteht das Risiko, dass sie nicht mehr unterdrückt oder beseitigt werden können.³⁰⁶

Findet das Recht bei der technisch-organisatorischen Neustrukturierung zu spät Berücksichtigung, besteht aber auch das Risiko verfestigter Strukturen und Abläufe. Sind die durch die Technikentwicklung ermöglichten Veränderungen der Organisationsabläufe durchgeführt und in der Verwaltungsstruktur etabliert, erzeugen sie einen Anpassungsdruck auf das Recht, das nunmehr trotz eines gleichbleibenden Gesetzestextes eine veränderte tatsächliche Wirklichkeit bewerten muss.³⁰⁷ Technik verändert damit die Verwirklichungsbedingungen von Recht. Der Anpassungsdruck, den technische Wirklichkeitsgestaltung auf Rechtsregeln ausübt, kann dabei sogar den Inhalt von Rechtsnormen verändern und zwar sowohl direkt als auch indirekt.³⁰⁸

So hat bereits in der Vergangenheit die Integration von Informations- und Kommunikationstechnologie in die öffentliche Verwaltung dazu geführt, dass rechtliche Vorschriften unmittelbar angepasst wurden. Dies betrifft etwa die Vorschriften zur Anhörung im Verwaltungsverfahren oder die Formvorschriften beim Erlass von Verwaltungsakten. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG kann von einer Anhörung nach den Umständen des Einzelfalls abgesehen werden, wenn die Behörde Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will. § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG sieht explizit vor, dass ein Verwaltungsakt auch elektronisch erlassen werden kann. Ist durch eine Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet, kann diese nach § 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG durch die elektronische Form ersetzt werden, wobei dann der Verwaltungsakt gemäß § 3a Abs. 2 Satz 2 VwVfG mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen ist und nach § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG das Zertifikat oder das Attributzertifikat die ausstellende Behörde erkennen lassen muss.

Technikentwicklung kann aber auch zu einem schleichenden Prozess der Rechtsfortbildung führen. Ein Beispiel dafür ist die Normierung der Zugangseröffnung für elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren. Der Gesetzgeber hat damit einerseits in § 3a Abs. 1 VwVfG auf die zunehmende Technisierung von

³⁰⁶ *Roßnagel* 2001, 19f.

³⁰⁷ *Roßnagel* 2001, 20; *Roßnagel* 2003a, 429; *Steidle* 2005, 55.

³⁰⁸ *Roßnagel* 1993, 229; *ders.* 2001, 20; *Gitter* 2007, 33.

Gesellschaft und Verwaltung reagiert und die Übermittlung von elektronischen Dokumenten für zulässig erklärt, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. Andererseits hat er jedoch darauf verzichtet, die Anforderungen an die Zugangseröffnung näher auszugestalten, um die Entwicklung der Technik und einen damit unter Umständen verbundenen Wandel der Verkehrsanschauung nicht zu behindern.³⁰⁹ So können eine zunehmende Durchdringung der Gesellschaft mit einzelnen Technologien wie etwa E-Mail, die Etablierung bestimmter Standard-Softwareformate, aber auch neue Dienstangebote, wie beispielsweise Bürgerportale³¹⁰, die rechtliche Frage beeinflussen, wann von einer Zugangseröffnung sowohl seitens des Bürgers als auch von Seiten der Verwaltung auszugehen ist. Ein anderes Beispiel technikinduzierter Rechtsfortbildung lässt sich aus der grundsätzlichen Formfreiheit des Verwaltungsverfahrens nach § 10 VwVfG herleiten. Soweit keine besonderen Rechtsvorschriften eine bestimmte Form vorschreiben, wird demnach das Verwaltungsverfahren maßgeblich durch das Verfahrensermessen der Behörde und damit nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmt. Was im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung als „erforderlich“ oder „angemessen“ anzusehen ist, wird aber nicht zuletzt auch durch die Verbreitung bestimmter Technologien in der Gesellschaft und Verwaltung beeinflusst.

Gleichzeitig kann ein richtig verstandener Technikeinsatz aber auch helfen, dass rechtliche Maßstäbe besser zur Geltung kommen. Ein Beispiel dafür ist etwa der datenschutzrechtliche Ansatz des Systemdatenschutzes: Was technisch wirksam unterbunden wird, muss nicht mehr rechtlich verboten werden.³¹¹

Technische Entwicklungen und ihre Integration in einer Gesellschaft stellen deshalb unabhängig von demokratischen Willensbildungsprozessen einen wesentlichen Einflussfaktor auf die Fortentwicklung des Rechts dar.³¹² Dabei können die zahlreichen Neben- und Folgewirkungen des Technikeinsatzes die Möglichkeiten, Ziele rechtlicher Normen zu verwirklichen, verbessern oder verschlechtern; sie bieten neue Entfaltungschancen oder verursachen neue Risiken.³¹³

³⁰⁹ S. BT-Drs. 14/9000, 31.

³¹⁰ S. dazu *Knopp/Hornung/Wilke/Laue*, MMR 2008, 723 ff.

³¹¹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 36.

³¹² *Roßnagel* 1996, 140; *Steidle* 2005, 55; *Hornung* 2005, 87.

³¹³ *Roßnagel* 2001, 20; s. hierzu näher auch *Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch* 1990.

3. Beeinflussung der Technik durch das Recht

Umgekehrt wirken aber auch generelle rechtliche Rahmensetzungen, Anreize und Restriktionen langfristig auf mögliche technische Innovationen ein und beeinflussen deren Entwicklung und Verbreitung.³¹⁴ Recht kann dabei sowohl eine investitionshemmende als auch -fördernde Wirkung entfalten.³¹⁵

Den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems kann Recht etwa dann behindern, wenn die zugrunde liegende Technologie oder eine hierauf aufbauende Ablauforganisation nicht im Einklang mit den Vorgaben der Rechtsordnung stehen. Gerade die Integration moderner Informations- und Kommunikationstechnologie in das stark rechtlich geprägte Umfeld der öffentlichen Verwaltung setzt voraus, dass die Technik in die bestehenden rechtlichen Strukturen eingepasst wird. Entwickler, Bürger, Unternehmen und die Verwaltung müssen sich darauf verlassen können, dass der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems nicht gegen gesetzliche Ge- oder Verbote verstößt. Sie sind darauf angewiesen, dass das Recht innovatorische Risiken mindert und den notwendigen rechtlichen Rahmen für die Entwicklung und Einführung des Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung vorgibt. Bestehen dabei rechtliche Barrieren, können diese die Einführung einer Innovation vor schier unüberwindliche Hindernisse stellen – vor allem dann, wenn Recht noch an alter Technik orientiert und für die neue Technik nicht gerüstet ist. Eine solche Situation kann Innovation um Jahre verzögern oder ganz verhindern.³¹⁶ Dabei kann insbesondere eine verspätete rechtliche Begleitung der Systementwicklung dazu führen, dass sich Techniksysteme nachträglich als rechtlich unzulässig und damit für den Praxiseinsatz als untauglich erweisen. In diesem Fall ist ein unter Umständen kosten- und zeitaufwändiges Nachjustieren der Technik erforderlich oder schlimmstenfalls die Technik als Ganzes nicht einsetzbar.³¹⁷

Gleichzeitig kann Recht vorgreifend eingesetzt werden, um gewünschte Ziele in der Technikentwicklung zu erreichen.³¹⁸ Es kann so der technischen Entwicklung vorangehen und technische Innovationen ermöglichen und zur Zukunftsfähigkeit

³¹⁴ Hoffmann-Riem 1998a, 19f.; Hornung 2005, 87.

³¹⁵ Gitter 2007, 34.

³¹⁶ Roßnagel 2001, 22.

³¹⁷ Roßnagel 1993, 16 ff.; Scholz 2003, 349 ff.; Yildirim 2004, 297 ff.; Steidle 2005, 56f.; Hornung 2005, 87f.

³¹⁸ Roßnagel 2001a, 195; Gitter 2007, 35.

neuer Technologien beitragen.³¹⁹ Die Akzeptanz moderner Techniksysteme in der Öffentlichkeit setzt oftmals gerade die vorherige Regelung der zu erwartenden Technikfolgen voraus.³²⁰ Beispiele für eine solche technikorientierte Rechtsgestaltung finden sich etwa in den bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften des Telemediengesetzes oder in der Regelungsstruktur von Signaturgesetz und Signaturverordnung. Trotz mancher Kritik an einzelnen Regelungen³²¹ sind sie grundsätzlich geeignet, in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich als verlässlicher Ordnungsrahmen für neue Investitionen und Angebote zu dienen.

4. Rechtsgemäße Technikgestaltung

Technik und Recht stehen damit in einem Spannungsverhältnis zueinander und beeinflussen sich gegenseitig.³²² Wenn es um einen Regelungsbereich geht, der Bezüge zur Technik aufweist, kann dies daher nicht ohne Folgen für die Methodik des Umgangs mit Recht bleiben.³²³ Ihre Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass in dem notwendigen Anpassungsprozess von Recht und Technik die grundlegenden Rechtsziele nicht verloren gehen – insbesondere nicht, wenn sie grundrechtlich oder verfassungsrechtlich fundiert sind.³²⁴ Dies gilt auch und gerade bei der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems und dessen Integration in die rechtlich in besonderer Weise determinierte Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund zielt das Konzept einer rechtsgemäßen Technikgestaltung auf die Beeinflussung der Möglichkeiten ab, die die Technik selbst bietet, um Verwirklichungsbedingungen für Rechtsziele zu verbessern.³²⁵ Gerade zu Beginn einer Gestaltung von organisatorischen Prozessen und der Unterstützung durch eine entsprechende Technikintegration ist noch eine hohe Gestaltungsfähigkeit vorhanden.³²⁶ Die Abschätzung möglicher Folgen einer Technikintegration unter rechtlichen Gesichtspunkten und die Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben für die Gestaltung sollte bei einer rechtsgemäßen Technikgestaltung deshalb bereits in

³¹⁹ *Roßnagel* 2001a 198; *Scholz* 2003, 348; *Gitter* 2007, 35.

³²⁰ *Scholz* 2003, 348.

³²¹ S. zum TDDSG etwa *Scholz* 2003, 289 oder *Jandt*, MMR 2006, 652 zur Neuregelung des TMG und *Nink*, CR 4/2008, R28 zu den fehlenden Verweisungen in § 16 TMG.

³²² *Hornung* 2005, 87; *Gitter* 2007, 33.

³²³ *Hornung* 2005, 89.

³²⁴ *Roßnagel/Schroeder* 1999, 131.

³²⁵ S. zur rechtsgemäßen Technikgestaltung auch *Roßnagel* 1993; *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993; *Roßnagel/Schroeder* 1999, 131 ff.

³²⁶ S. *Roßnagel* 1996, 143.

einem möglichst frühen Stadium der technikgestützten Neustrukturierung der Ablauforganisation ansetzen.³²⁷ Gehen Technik und Recht auf diese Weise eine frühzeitige „Allianz“ ein, haben sie das Potential, sich in ihren jeweiligen Stärken zu ergänzen.³²⁸

4.1 Verfassung als Maßstab der Technikgestaltung

Will man Technik an rechtlichen Maßstäben orientieren, stellt sich die Frage nach dem rechtlichen Bezugspunkt. So besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Technik in erster Linie an den Maßstäben des einfachen Rechts zu orientieren, um zu verhindern, dass der Betrieb des informationstechnischen Systems durch Gerichtsentscheid verboten wird.³²⁹ Dazu werden rechtliche Vorgaben, Gesetze, Verordnungen und Richtlinien dahingehend ausgewertet, welche technischen oder organisatorischen Vorgaben sie enthalten oder welche aus ihnen unmittelbar abzuleiten sind.³³⁰ Eine solche Bewertung technisch-organisatorischer Gestaltungsmöglichkeiten erhöht die Praxisrelevanz zum Bewertungszeitpunkt. Gestaltungsanforderungen, die auf diese Weise aus dem einfachen Recht abgeleitet werden, sind in hohem Maße verbindlich, da ihre Umsetzung nachträglich gerichtlich durchgesetzt werden kann.³³¹

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass das einfache Recht häufigen Änderungen unterliegt, da es vom Gesetzgeber in der Regel mit einfachen – und unter Umständen wechselnden – parlamentarischen Mehrheiten geändert werden kann. Es hat daher oftmals eine zu kurze Lebenserwartung, als dass von ihm die grundlegende Gestaltung eines technischen Systems abhängig gemacht werden kann. Was unter der einen parlamentarischen Mehrheit rechtskonform war, kann bei geänderten Mehrheitsverhältnissen schnell als eine rechtswidrige Technikgestaltung bewertet werden. Daneben ist aber auch nicht auszuschließen, dass sich bei einer ausschließlichen Orientierung an zum Beurteilungszeitpunkt gültigen einfachgesetzlichen Vorschriften genau jenes investitions hindernde Risiko realisiert, das mit einer vorausschauenden, rechtsgemäßen Technikgestaltung gerade verhindert werden soll: Enthält das Gesetz *de lege lata* keine Vorschriften über den Technikeinsatz, wäre der Technikeinsatz unter Umständen als rechtswidrig abzulehnen, obwohl sich mit zunehmender technischer Entwicklung

³²⁷ S. Gitter 2007, 38; Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1990, 274f.

³²⁸ Hornung 2005, 39 m.w.N.

³²⁹ Pordesch 2003, 258.

³³⁰ Pordesch 2003, 258.

³³¹ Pordesch 2003, 258; Steidle 2005, 62.

rechtliche Vorgaben auch zu Gunsten der Technikgestaltung ändern können, soweit keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ersichtlich sind.³³²

Als Maßstab einer vorausschauenden und auf langfristige Gültigkeit angelegten Technikgestaltung bieten sich daher statt einer ausschließlichen Orientierung am einfachen Recht die Normen des Verfassungsrechts an. Der Begriff und die Bedeutung der Verfassung sind zwar seit der Antike einem steten Wandel unterworfen und damit eng mit einer bestimmten geschichtlichen und politisch-sozialen Gesellschaftsordnung verbunden.³³³ Unabhängig von ihrem jeweiligen geschichtlichen Kontext lässt sich die Bedeutung einer Verfassung jedoch dahingehend verallgemeinern, dass sie die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens darstellt.³³⁴ Ihre bleibenden und wichtigsten Funktionen bestehen nach der neueren Verfassungsrechtslehre darin, dem Staat eine innere Ordnung zu geben, für seine stabilisierende Kontinuität zu sorgen, zur Rationalisierung staatlichen Handelns beizutragen, die staatliche Einheit zu gewährleisten und insbesondere staatliche Macht zu begrenzen und zu kontrollieren sowie die Freiheit des Individuums zu schützen.³³⁵

Im Gegensatz zum einfachen Recht haben verfassungsrechtliche Normen nicht nur den Vorteil, dass sie langfristig unverändert bleiben. Sie sind vielmehr auch Ausdruck von Entwicklungszielen, auf die sich die Gesellschaft geeinigt hat.³³⁶ Als gemeinsame Werteordnung wird die Verfassung allgemein akzeptiert.³³⁷ Aus ihr lassen sich damit konsensfähige Ziele für eine konfliktvermeidende Technikgestaltung gewinnen.³³⁸ Die Verträglichkeit einer technischen Entwicklung mit den Normen des Grundgesetzes ist daher ein Kriterium der Technikbewertung, das als solches ein für alle gesellschaftlichen Gruppen akzeptables Bewertungssystem sein müsste.³³⁹

Eine nicht verfassungsgemäße – das heißt der verfassungsmäßigen Ordnung zuwiderlaufende – Technik kann zwar entwickelt, danach aber nicht zugelassen

³³² *Idecke-Lux* 2000, 214.

³³³ *Badura* 1973, 37; *Hesse* 1994, § 1 Rn. 1. Zur geschichtlichen Entwicklung des Verfassungsbegriffs s. *Böckenförde* 1983, 7 ff.; *Stern* 1984, 57 ff.; *Hofmann* 1986, 261 ff.

³³⁴ *Hesse* 1999, § 1 Rn. 17.

³³⁵ *Böckenförde* 1983, 9; *Stern* 1984, 76; *Hofmann* 1986, 267; *Hesse* 1999, § 1 Rn. 31; *Isensee* 2004, § 15 Rn. 185. Weiterführend zu den einzelnen Funktionen der Verfassung s. *Stern* 1984, 82 ff.; *Hesse* 1999, § 1 29 ff.; *Kirchhof* 2004, § 21 Rn. 10.

³³⁶ *Roßnagel* 1996, 148; *Idecke-Lux* 2000, 214.

³³⁷ *Idecke-Lux* 2000, 214; *Steidle* 2005, 60.

³³⁸ *Roßnagel* 1993, 189 ff.; *ders.* 1996, 148.

³³⁹ *Roßnagel* 1996, 148.

und betrieben werden.³⁴⁰ Dagegen bedarf eine verfassungskonform ausgestaltete Technik unter Umständen in einzelnen Punkten zwar noch einer Anpassung einfachgesetzlicher Vorschriften durch den Gesetzgeber im Sinne einer technikadäquaten Rechtsgestaltung. Aufgrund ihrer Übereinstimmung mit grundlegenden gesellschaftlichen Entwicklungszielen steht ihre grundsätzliche Realisierbarkeit unter dem Aspekt einer rechtsgemäßen Technikgestaltung aber außer Frage. Verfassungskonformität der Technikgestaltung ist damit – stärker noch als das einfache Recht – Grundvoraussetzung ihrer ökonomischen Verwertbarkeit.

Welche Verfassungsziele aber sollen zum Maßstab der Technikbewertung gewählt, und wie sollen sie konkretisiert werden? Oft gibt es unterschiedliche Interpretationsansätze oder verschiedene Verfassungsziele, die sich teilweise gegenseitig widersprechen.³⁴¹ Es soll nicht verschwiegen werden, dass eine völlig objektive Bewertung von Technik und Recht nicht möglich ist. Dies gilt jedoch nicht nur für rechtliche, sondern für alle – auch technische – Bewertungen. Jede Bewertung einer Technologie ist stets abhängig von deren Kontext, den historischen Gegebenheiten, dem Ort, der Person des Bewertenden oder auch dem Adressatenkreis.³⁴² Verfassungsrecht ist damit als Anknüpfungspunkt der Technikgestaltung ein mit spezifischen Vorteilen (Konsensfähigkeit, Durchsetzungsfähigkeit) versehener, allerdings kein allumfassender Maßstab zur Technikgestaltung.

4.2 KORA als Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung

Eine Methodik rechtsgemäßer Technikgestaltung kann vor diesem Hintergrund dazu beitragen, die normativen Prämissen, Annahmen und Auswahlentscheidungen herauszuarbeiten. Der Bewertungsprozess wird so nachvollziehbar, überprüfbar und kritisierbar.³⁴³ Ziel muss es dabei sein, verfassungsrechtliche Vorgaben an die Technik so zu konkretisieren, dass sie die Ziele der Technikgestaltung in der Sprache der Technik formulieren.³⁴⁴ Erst dann kann eine Technikgestaltung nach den Maßstäben des Verfassungsrechts erfolgen.

Abstrakten Rechtsnormen lassen sich jedoch in der Regel keine unmittelbaren Vorgaben und Ziele für eine rechtsgemäße Gestaltung einer konkreten neuen

³⁴⁰ *Idecke-Lux* 2000, 214.

³⁴¹ *Roßnagel* 1996, 151.

³⁴² *Steidle* 2005, 60.

³⁴³ *Roßnagel* 1993, 197; *Roßnagel* 1996, 151.

³⁴⁴ *Scholz* 2003, 353 m.w.N.

Technologie entnehmen.³⁴⁵ Für eine Techniksteuerung unter rechtlichen Gesichtspunkten müssen vielmehr rechtliche Begriffe in technische Begriffe übersetzt, rechtliche Steuerungsentscheidungen in technische Anforderungen umgewandelt werden.³⁴⁶ Nur bei Einigung auf eine gemeinsame Kommunikationsebene kann eine vollständige Entkoppelung der technischen Entwicklung gegenüber Einflussnahmen durch das Recht und eine Beschränkung auf technikimmanente Kriterien vermieden werden.³⁴⁷

Die Methode zur Konkretisierung rechtlicher Anforderungen (KORA)³⁴⁸ ist eine Antwort auf das Problem, die Differenz zwischen sehr allgemeinen rechtlichen Anforderungen und konkreten technischen Gestaltungsvorschlägen zu überbrücken. In einem vierstufigen Prozess werden dabei die rechtlichen Anforderungen zunehmend verfeinert und in die Sprache der Technik „übersetzt“.³⁴⁹ Die Anforderungen werden dabei von Schritt zu Schritt technischer und konkreter. Um nicht auf allen Ebenen unterschiedslos von „Anforderungen“ zu sprechen, werden sie, je nach Ebene, begrifflich differenziert: Aus verfassungsrechtlichen „Vorgaben“ werden zunächst rechtliche „Anforderungen“, dann rechtliche „Kriterien“, anschließend technische „Gestaltungsziele“ und in einem letzten Schritt konkrete technische „Gestaltungsvorschläge“ abgeleitet.

4.2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die oberste Beschreibungsebene bilden die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Diese Vorgaben sind meist nur schlagwort- oder generalklauselartig formuliert und regeln das Zusammenleben der Menschen, nicht jedoch die Gestaltungsanforderungen an die Technik. Die rechtlichen Vorgaben ergeben sich damit unmittelbar aus der Verfassung selbst und weisen im Regelfall keinen spezifischen Technikbezug auf. Die notwendigen Untersuchungen sind deswegen kein Konkretisierungsschritt, sondern eine Auswahl und Zusammenstellung existierender Vorgaben.

³⁴⁵ Roßnagel 2001, 27 ff.; Gitter 2007, 39.

³⁴⁶ Scholz 2003, 353.

³⁴⁷ Scholz 2003, 353.

³⁴⁸ Die Methode wurde von der „Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet)“ entwickelt und in verschiedenen Projekten zur rechtlichen Gestaltung beispielsweise von ISDN-Anlagen, Datendiensten, Sprachspeichersystemen, Signaturverfahren, Revisionsunterstützungssystemen, Erreichbarkeitsmanagementsystemen, Hypertextsystemen, multimedialen Systemmodellen und Agentensystemen genutzt, s. z.B. Hammer/Pordesch/Roßnagel 1993; Roßnagel/Schroeder 1999; Idecke-Lux 2000; Pordesch 2003; Steidle 2005; Gitter 2007.

³⁴⁹ Roßnagel 2001, 30.

Um die relevanten Vorgaben zu identifizieren, müssen soziale Chancen und Risiken des Technikeinsatzes bekannt sein und gegebenenfalls untersucht werden. Für KORA sind solche Auswirkungen zu suchen, die auf Eigenschaften des informationstechnischen Systems zurückgeführt und durch dessen Gestaltung prinzipiell beeinflusst werden können.³⁵⁰ Das zu untersuchende Vorgangsbearbeitungssystem soll in die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung integriert werden. Es ist daher an diejenigen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu messen, die im Zusammenhang mit dem Ablauf des allgemeinen Verwaltungsverfahrens von Bedeutung sind. Dazu zählen beispielsweise das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, aber auch die Grundrechte.³⁵¹

4.2.2 Rechtliche Anforderungen

Aus diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben werden durch eine technik- und risikogerechte rechtliche Konkretisierung in einem ersten Konkretisierungsschritt rechtliche Anforderungen gewonnen.³⁵² Sie dienen als Ausgangspunkt der Bewertung und Gestaltung des zu untersuchenden informationstechnischen Systems.³⁵³ Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, sind daher die abstrakten rechtlichen Anforderungen zu formulieren, die die allgemeine Fassung von Rechtsgewährleistungen auf die spezifischen Chancen und Risiken des Einsatzes eines Vorgangsbearbeitungssystems im allgemeinen Verwaltungsverfahren konkretisieren. So ist beispielsweise hinsichtlich der Risiken der elektronischen Datenverarbeitung für die freie Entfaltung und den Schutz der Persönlichkeit das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG zu einem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu konkretisieren.³⁵⁴ Ein anderes Beispiel einer rechtlichen Anforderung ist die Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns, die sich sowohl aus den rechtlichen Vorgaben der Gewaltenteilung und des Rechtsstaatsprinzips als auch aus der rechtlichen Vorgabe des Demokratieprinzips ableiten lässt.³⁵⁵ Sie kann durch den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems tangiert werden, wenn die Technikintegration generell das Risiko eines gesetzeswidrigen Verhaltens der Verwaltung hervorruft.

³⁵⁰ S. Pordesch 2003, 263.

³⁵¹ S. dazu Teil B.I.1 sowie Teil B.I.2.

³⁵² Roßnagel 1996, 161; s. dazu Teil B.II.

³⁵³ Hammer/Pordesch/Roßnagel, Infotech/I+G 1993, 21; Pordesch 2003, 263.

³⁵⁴ Hammer/Pordesch/Roßnagel 1993, 56; s. dazu Teil B.II.8.

³⁵⁵ S. dazu Teil B.II.3.

Im Mittelpunkt der rechtlichen Anforderungen stehen somit die in jedem Fall erhaltenswerten Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsverfahrens und des Grundrechtsschutzes.³⁵⁶ Die Auswahl der rechtlichen Anforderungen wird damit bestimmt durch das Anwendungsfeld „allgemeines Verwaltungsverfahren“ unter besonderer Berücksichtigung der Genehmigungsverfahren zur Durchführung einer Großveranstaltung und das Technikfeld „Vorgangsbearbeitungssystem“. Dabei sind die rechtlichen Vorgaben so zu rechtlichen Anforderungen zu gruppieren, dass sie den rechtlichen Rahmen abdecken, sich gleichzeitig aber möglichst wenige Überschneidungen ergeben.³⁵⁷

4.2.3 Rechtliche Kriterien

In der Regel sind die rechtlichen Anforderungen noch nicht auf eine bestimmte Technik bezogen, sondern so allgemein, dass sie nicht ohne weiteres zur Konkretisierung von Gestaltungszielen für das Vorgangsbearbeitungssystem herangezogen werden können. Als zweiter Konkretisierungsschritt werden deshalb auf der Basis der rechtlichen Anforderungen rechtliche Kriterien bestimmt. Dabei wird danach gefragt, welchen Kriterien das Vorgangsbearbeitungssystem gerecht werden muss, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen.³⁵⁸

Rechtliche Kriterien können dabei Konkretisierungen von jeweils mehreren Anforderungen zugleich sein. Während die Anforderungen als rechtliche Determinanten für den Einsatz der Technik dienen, stellen die Kriterien bereits konstruktive Optionen des Rechts dar.³⁵⁹ Als solche weisen sie eine größere Nähe zur Technik und ihrem Einsatzumfeld auf und sind bereits so konkret, dass sie auf Merkmale der Technik angewendet werden können.³⁶⁰ Zugleich können sie – wo dies möglich ist – als Vergleichsmaßstab dienen, um den Grad der Erfüllung verschiedener rechtlicher Anforderungen durch alternative technische Lösungsmöglichkeiten zu bewerten.³⁶¹ Durch diese Doppelfunktion nehmen sie eine zentrale Stellung in einer rechtsgemäßen Technikgestaltung nach KORA ein. Beispiele für die Konkretisierung von rechtlichen Kriterien aus Anforderungen stellen etwa die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung oder der Transparenz des Datenumgangs dar, die aus der Anforderung der informationellen

³⁵⁶ S. auch *Roßnagel/Schroeder* 1999, 133.

³⁵⁷ *Roßnagel/Schroeder* 1999, 133.

³⁵⁸ *Pordesch/Roßnagel*, DuD 1994, 86 m.w.N.

³⁵⁹ *Idecke-Lux* 2000, 219.

³⁶⁰ *Roßnagel/Schroeder* 1999, 140.

³⁶¹ *Roßnagel/Schroeder* 1999, 140.

Selbstbestimmung abzuleiten sind.³⁶² Dagegen ist das Gebot rechtlichen Gehörs als Konkretisierung etwa des Gebots öffentlichen Verwaltungshandels und des Grundrechtsschutzes ein Beispiel einer Konkretisierung aus verwaltungsverfahrensspezifischen rechtlichen Anforderungen.³⁶³

Bei dieser Konkretisierung ist auch die Einsatzumgebung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen. So trifft es bei der Integration in das allgemeine Verwaltungsverfahren auf ein bereits stark reguliertes Umfeld, sowohl hinsichtlich allgemeiner verwaltungsrechtlicher Vorgaben als auch bezüglich datenschutzrechtlicher Regelungen für den öffentlichen Bereich.³⁶⁴ Rechtliche Kriterien der informationellen Selbstbestimmung haben bereits in einfachgesetzlichen Normen wie etwa dem Bundesdatenschutzgesetz oder dem Telemediengesetz ihren Niederschlag gefunden.³⁶⁵ Die im Zusammenhang mit der Durchführung des Verwaltungsverfahrens zu berücksichtigenden rechtlichen Kriterien sind dagegen insbesondere in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder normiert.

Gleiches gilt für die Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts. Diese wurden, wie etwa die EG-Signaturrichtlinie oder die EG-Datenschutzrichtlinie, weitgehend in nationales einfachgesetzliches Recht umgesetzt oder dienen, wie beispielsweise die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, als Auslegungsmaßstab nationaler einfachgesetzlicher Vorschriften. Ihr gegebenenfalls bestehender Einfluss auf die Technikgestaltung lässt sich daher generell ebenfalls auf der Grundlage nationalstaatlicher Rechtsnormen bewerten.

Soweit daher rechtliche Kriterien in einfachgesetzliche Vorgaben umgesetzt wurden, können diese zur Bewertung herangezogen werden. Dies macht ein Vorgehen nach der Methode KORA indes nicht überflüssig. Im Gegenteil: Zum einen ist die Identifikation der relevanten einfachgesetzlichen Vorschriften ohne eine Kenntnis der rechtlichen Kriterien, die sie umsetzen, nicht möglich. Zum anderen sind einfachgesetzliche Vorschriften regelmäßig allgemein formuliert. Teilweise ist der Gesetzgeber dabei zwar – zumindest ansatzweise – seiner

³⁶² S. dazu Teil C.II.

³⁶³ S. dazu Teil C.I.8.

³⁶⁴ S. dazu Teil A.III.

³⁶⁵ So fordert beispielsweise § 3a BDSG, die Gestaltung von Datenverarbeitungssystemen an den Prinzipien der Datenvermeidung und -sparsamkeit auszurichten. Die §§ 6b und 6c BDSG enthalten die Kriterien der Transparenz von Datenverarbeitungsvorgängen und § 9 BDSG i.V.m. der Anlage zu § 9 BDSG fordert technische Maßnahmen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung.

Aufgabe nachgekommen, Regeln aufzustellen, die so tief in den Bereich des Technischen eindringen, dass es grundsätzlich möglich ist, die Technik im Vorfeld einer irreversiblen Entwicklung nach rechtlichen Anforderungen und den aus ihnen abgeleiteten Kriterien zu steuern.³⁶⁶ Um ihrer Funktion als abstrakt-generelle Regelung gerecht zu werden, verbleibt auch bei einem Wissen darum, dass diese oder jene Norm des einfachen Rechts der Umsetzung eines bestimmten Kriteriums dient, jedoch oftmals ein Spielraum hinsichtlich der konkreten Technikgestaltung. Ein Vorgangsbearbeitungssystem kann daher trotz unterschiedlicher Gestaltung gleichermaßen einfachgesetzlichen Vorgaben entsprechen und somit rechtskonform sein. Ziel ist jedoch eine rechtmäßige Technikgestaltung und damit eine über die bloße Rechtskonformität hinausgehende Orientierung der Technik an den Verfassungszielen.³⁶⁷ Auch bei einer Bewertung des Techniksystems an existierenden einfachgesetzlichen Regelungen müssen daher stets die ihnen zugrunde liegenden Kriterien und Anforderungen im Blick behalten werden, um die Normen der Verfassung bei der Technikgestaltung optimal zur Geltung zu bringen.

4.2.4 Technisch-organisatorische Gestaltungsziele

Rechtliche Kriterien sind zwar im Allgemeinen techniknäher als die darüber liegende Konkretisierungsstufe der rechtlichen Anforderungen. Aber auch sie führen aufgrund ihrer abstrakten Formulierung im Regelfall noch nicht unmittelbar zu einer konkreten Technikgestaltung. Mit der Ableitung technisch-organisatorischer Gestaltungsziele wird daher ein weiterer Zwischenschritt unternommen, um aus rechtlichen Vorgaben technische Gestaltungsvorschläge abzuleiten. Dies ermöglicht eine systematische rechtliche Bewertung und Gestaltung von Merkmalen des konkreten Techniksystems.

Gestaltungsziele stellen dabei das technisch-organisatorische Äquivalent der rechtlichen Kriterien dar.³⁶⁸ Es wird von der Technik her gefragt, welche Möglichkeiten für den Vorgang auf der technischen und organisatorischen Seite zur Verfügung stehen, um die rechtlichen Kriterien zu erfüllen.³⁶⁹ Beim Übergang von der dritten zur vierten KORA-Ebene findet somit ein Wechsel des Betrachtungsgegenstands statt. Während die bisherigen Ebenen ausschließlich das Recht

³⁶⁶ Scholz 2003, 355.

³⁶⁷ S. dazu Teil B.I.1.

³⁶⁸ Roßnagel 1996, 161; Idecke-Lux 2000, 220.

³⁶⁹ Hammer/Pordesch/Roßnagel 1993, 46; Idecke-Lux 2000, 220.

betrachteten, steht hier die Informationstechnik im Mittelpunkt. Die auf den vorherigen Ebenen identifizierten rechtlichen Vorgaben, Anforderungen und Kriterien werden auf konkrete Technikmerkmale, wie zum Beispiel Grundfunktionen des Systems oder abstrakte Datenstrukturen, angewandt.³⁷⁰ So ergibt sich etwa aus den rechtlichen Kriterien des Geheimnisschutzes und der Datensicherheit das Erfordernis der Verschlüsselung der Kommunikation³⁷¹ oder aus dem rechtlichen Kriterium der Dokumentationspflicht das der Protokollierung³⁷², wenn im Rahmen einer vernetzten Vorgangsbearbeitung mehrere Verwaltungseinheiten in einem Dokument Veränderungen vornehmen. Die Gestaltungsziele sind also abstrakte technische Anforderungen an das Vorgangsbearbeitungssystem, die aus dem Recht entwickelt wurden.³⁷³ Dies bedeutet aber auch, dass damit nicht die Gesamtfunktionalität des technischen Systems, sondern nur der rechtlich relevante Teil abgedeckt wird.³⁷⁴

4.2.5 Gestaltungsvorschläge

In einer letzten Konkretisierungsstufe wird schließlich nach konkreten technischen Lösungen gesucht, die die identifizierten technischen Gestaltungsziele erfüllen.³⁷⁵ Komplexe Merkmale einer Technik werden dabei auf die in ihnen enthaltenen Grundfunktionen hin analysiert, um durch geeignete Kombination der relevanten Gestaltungsziele technische Gestaltungsvorschläge abzuleiten.³⁷⁶ Technische Gestaltungsvorschläge sind damit eine Sammlung konkreter Maßnahmen und ihrer gegebenenfalls existierenden Alternativvorschläge, die aus rechtlicher Sicht unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Vorgaben realisiert werden sollten.³⁷⁷ Sie müssen dabei in der Sprache der Technik formuliert werden, um unmittelbar umsetzbar zu sein.

In der folgenden Untersuchung wird die beschriebene Methodik von KORA auf die Integration des Vorgangsbearbeitungssystems in die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung angewendet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Formulierung technischer Gestaltungsziele grundsätzlich nur in

³⁷⁰ Pordesch/Roßnagel, DuD 1994, 87.

³⁷¹ S. Teil D.II.20.

³⁷² S. Teil D.II.18.

³⁷³ Pordesch 2003, 267.

³⁷⁴ Pordesch 2003, 267.

³⁷⁵ Idecke-Lux 2000, 220.

³⁷⁶ Roßnagel/Schroeder 1999, 132.

³⁷⁷ Pordesch 2003, 268.

interdisziplinärer Zusammenarbeit möglich ist.³⁷⁸ Die Umsetzung technischer Gestaltungsziele in konkrete Gestaltungsvorschläge kann regelmäßig nicht allein durch Juristen, sondern nur durch Mithilfe von Ingenieuren und Informatikern erfolgen. Eine umfassende Formulierung konkreter Gestaltungsvorschläge kann und soll von dieser primär juristischen Arbeit nicht geleistet werden. Dennoch kann auch schon die Formulierung von Gestaltungszielen einen wichtigen Beitrag zu einer rechtsgemäßen Technikgestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems leisten. Die Gestaltungsziele sind bereits soweit konkretisiert, dass sie Ingenieuren und Informatikern die Möglichkeit geben, aus ihnen konkrete Gestaltungsvorschläge abzuleiten, die die rechtlichen Vorgaben möglichst optimal verwirklichen.³⁷⁹

³⁷⁸ *Roßnagel* 1993, 99 ff.; *ders.* 2001, 31.

³⁷⁹ S. zu einem Beispiel eines Gestaltungsvorschlags zur Sicherung eines getrennten Datenumgangs im Techniksystem *Laue/Maidl/Peters*, *DuD* 2007, 810 sowie *Laue/Maidl/Peters* 2009, 75 ff.

Teil B: Rechtliche Vorgaben und Anforderungen

Nachdem in Teil A.IV.4.2 KORA als Methode rechtsgemäßer Technikgestaltung vorgestellt wurde, werden in diesem Teil der Arbeit die rechtlichen Vorgaben und Anforderungen identifiziert, die bei der Integration des Vorgangsbearbeitungssystems in die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung zu beachten sind.

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Identifizierung der rechtlichen Vorgaben des Verfassungsrechts, an denen sich die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ausrichten muss, bildet den Ausgangspunkt der rechtlichen Untersuchung. Dabei lassen sich Verfassungsprinzipien auf der einen und grundrechtliche Vorgaben auf der anderen Seite unterscheiden.

1. Verfassungsprinzipien

Durch die Verfassung werden die Grundlagen des Staates in formaler wie materieller Hinsicht festgelegt.³⁸⁰ Damit ist indes noch keine Aussage über seine verfassungsrechtliche Identität getroffen.³⁸¹ Ihr charakteristisches Gepräge als moderner Verfassungsstaat erhält die Bundesrepublik Deutschland vielmehr erst durch die im Grundgesetz verkörperten Verfassungsprinzipien. Sie enthalten die wesentlichen und fundamentalen Aussagen, die als identitätsstiftende Merkmale die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes bestimmen und zusammenhalten.³⁸² In formeller und materieller Hinsicht bilden sie damit das Fundament, auf dem das staatliche Gebäude errichtet und mit Leben erfüllt wird.³⁸³

Jede Modifizierung von Verfassungsprinzipien stellt daher zugleich Identität und Charakter des Staates in Frage. Aus diesem Grund sind sie auf eine unbedingte Geltung ausgelegt, die über den tagespolitischen Horizont hinausgeht, und müssen im Kern unangetastet bleiben.³⁸⁴ In Deutschland erklärt Art. 79 Abs. 3 GG die in

³⁸⁰ S. dazu Teil A.IV.4.1.

³⁸¹ Nahezu jeder Staat hat heutzutage eine Verfassung. Diese muss, wie die Beispiele der Volksrepublik China aber auch Großbritanniens zeigen, keineswegs materiell oder formal mit der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland identisch sein.

³⁸² *BVerfGE*, 2, 1 (5); 85, 141 (149); 6, 32 (41); 30, 1 (24); *Hain* 1999, 19; *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 (Einführung) Rn. 5f.; *Maurer* 2007, § 6 Rn. 1; *Degenhart* 2008, Rn. 1; *Stern* 1984, 551f. mit weiteren Ausführungen zu alternativen Terminologien.

³⁸³ *Maurer* 2007, § 6 Rn. 1.

³⁸⁴ *Hain* 1999, 161.

Art. 1 und 20 GG normierten zentralen Prinzipien im substantiellen Kerngehalt sogar für unabänderlich.³⁸⁵

Im Folgenden werden diejenigen Verfassungsprinzipien identifiziert, die als rechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems dienen. Maßgeblich sind dabei die Verfassungsprinzipien, die das konkrete Einsatzumfeld des Techniksystems determinieren. Ziel der Untersuchung ist es, technische Gestaltungsziele zu formulieren, die unabhängig von spezifischen Ausprägungen einzelner Verwaltungsverfahren Gültigkeit besitzen. Es sind daher diejenigen Verfassungsprinzipien zu benennen, die auf die Ausgestaltung des allgemeinen Verwaltungsverfahrens einwirken. Dabei ist in Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannt, dass Vorgaben des Verfassungsrechts das Verwaltungsverfahren wesentlich beeinflussen.³⁸⁶ Das Verwaltungsverfahren dient der Verwirklichung und Durchsetzung des Verfassungsrechts im Zusammenhang mit öffentlicher Verwaltungstätigkeit und ist daher der Verwirklichungsmodus des Rechts.³⁸⁷ Entsprechend lassen sich die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder auch als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ bezeichnen.³⁸⁸

³⁸⁵ Zugleich können Verfassungsprinzipien aber nur dann fortdauernd als Fundament der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung dienen, wenn sie den sich wandelnden geschichtlichen und gesellschaftspolitischen Problemlagen gerecht werden. Ihr universeller Geltungsanspruch muss daher grundsätzlich einer prinzipienwahrenden Fortbildung und Modifikation offen stehen, s. *Bryde* 1982, 19; *Hain* 1999, 171 ff., 178; *Hesse* 1999, § 1 Rn. 23; *Kirchhof* 2004, § 21 Rn. 79 ff. Zur Problematik des Verfassungswandels s. auch *Badura* 1973, 19 ff.; *Hesse* 1973, 123 ff.; *Stern* 1984, 160 ff.; *Böckenförde* 1993, 3 ff. Zum Spannungsverhältnis von Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht *Bryde* 1982. Die nachfolgende Identifikation und Beschreibung der Verfassungsprinzipien ist daher stets im Kontext der gesellschaftspolitischen Wirklichkeit zum Untersuchungszeitpunkt zu sehen, s. auch *Roßnagel* 1983.

³⁸⁶ *S. Ule/Becker* 1964, 4; *Kopp* 1971, *Achterberg* JA 1980, 210; *Clausen*, in: *Knack* 2004, Vor § 9 Rn. 14; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 9 Rn. 46.

³⁸⁷ *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 153; *Idecke-Lux* 2000, 39.

³⁸⁸ *Werner*, DVBl. 1959, 527 ff. Das bedeutet allerdings nicht, dass ausnahmslos alle Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze einen verfassungsrechtlichen Bezug aufweisen müssen.

1.1 Menschenwürde

Die Garantie der Menschenwürde gehört zu den „tragenden Konstitutionsprinzipien“ des Grundgesetzes.³⁸⁹ Nach Art. 1 Abs. 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.³⁹⁰ Sie soll den Einzelnen in erster Linie gegen schwerste Formen von Misshandlung, Verfolgung und Diskriminierung schützen.³⁹¹

1.1.1 Bedeutungsgehalt und Konkretisierungsdilemma

Mit der hohen sachlichen Bedeutung korrespondiert der besondere normative Rang der Menschenwürde.³⁹² Bei der Vorschrift des Art. 1 Abs. 1 GG handelt es sich nicht um eine bloße Proklamation ohne rechtliche Folge, sondern um eine verfassungsrechtliche Normierung eines unbedingten und in seiner Realisierung unverfügbaren obersten Prinzips der freiheitlichen Demokratie.³⁹³ Dies kommt zum einen darin zum Ausdruck, dass Art. 1 GG von der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst und damit jeglicher Verfassungsänderung entzogen ist. Zum anderen folgt aus der in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG normierten Unantastbarkeit der Menschenwürde ihre ausnahmslose Unabwägbarkeit mit anderen Grundrechten. Jeder Eingriff in die Menschenwürde stellt daher einen Verfassungsverstoß dar, der verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.³⁹⁴

So grundsätzlich die Bedeutung der Menschenwürde im Verfassungsgefüge ist, so schwierig erweist sich der Versuch ihrer inhaltlichen Konkretisierung. Dabei kann grundsätzlich zwischen Ansätzen, die Menschenwürde positiv zu bestimmen, und Bemühungen, den Würdebegriff aus einer negativen Abgrenzung abzuleiten,

³⁸⁹ BVerGE 5, 85 (204); 50, 166 (175); 79, 256 (268); *Dürig*, AöR 81 (1956), 119; *Enders* 1997, 70f.; *Hesse* 1999, § 4 Rn. 116; *Häberle* 2004, § 22 Rn. 7. Aufgrund ihrer herausragenden Stellung im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes wird die Menschenwürdegarantie in dieser Arbeit im Rahmen der Verfassungsprinzipien behandelt. Sie hat aber auch als Grundrecht einen eigenständigen Bedeutungsgehalt und wirkt in dieser Form auf die rechtlichen Anforderungen des Vorgangsbearbeitungssystems ein, s. Teil B.I.1.1.2 S. weiterführend zum Grundrechtsgehalt der Menschenwürde als subjektives Recht *Pieroth/Schlink* 2009, Rn. 349; *Höfling*, JuS 1995, 857 jeweils m.w.N.; dagegen *Enders* 1997, 92 ff., 377 ff. m.w.N.; *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 124 ff. m.w.N; nicht eindeutig *BVerfGE* 1, 322 (343); 50, 256 (262); 61, 126 (137).

³⁹⁰ Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG.

³⁹¹ *Benda*, in: *Benda/Maihofer/Vogel* 1995, § 6 Rn. 15; *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I, Rn. 39.

³⁹² *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 43.

³⁹³ *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 42; *Hesse* 1999, § 4 Rn. 116; *Pieroth/Schlink* 2009, Rn. 349.

³⁹⁴ *BVerfGE* 93, 266 (293); 107, 275 (284); *BVerfG*, JZ 2003, 622, 623; *Höfling*, JuS 1995, 859; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 35; *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 44; *Pieroth/Schlink* 2009, Rn. 365.

unterschieden werden. Bei einer positiven Bestimmung wird – abhängig von der jeweils angewendeten Theorie – entweder versucht, den Begriff dahingehend zu definieren, dass die Würde aus dem zu schließen sei, was den Menschen im spezifischen und wesenhaften Sinn ausmache,³⁹⁵ oder es wird davon ausgegangen, dass sich die Würde des Menschen in einer Leistung manifestiert, die der Einzelne erbringt.³⁹⁶ Im Gegensatz dazu wird bei einer negativen Abgrenzung die Menschenwürde vom Verletzungsvorgang her bestimmt. Die Menschenwürde ist danach betroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel herabgewürdigt wird.³⁹⁷ Verletzungsvorgänge lassen sich nur beispielhaft umschreiben.³⁹⁸ Ob die Menschenwürde tatsächlich betroffen ist, bedarf einer Beurteilung im Einzelfall.³⁹⁹

Unabhängig von ihren unterschiedlichen Begründungsansätzen vermag keine der Theorien eine befriedigende Antwort auf das Konkretisierungs-Dilemma des Menschenwürdebegriffs zu geben. Positive Begründungsansätze gelangen nicht zu allgemein gültigen Aussagen unterhalb einer hohen Abstraktionsebene.⁴⁰⁰ Dagegen wird bei der Objektformel die Frage, was vom Anwendungsbereich der Menschenwürde umfasst ist, lediglich auf die Ebene des Verletzungsvorgangs verlagert. Außerhalb ganz evidenten Fälle wie Folter oder Erniedrigung steht der Begriff damit in beiden Fällen einer nahezu beliebigen Bandbreite ethischer, politischer oder weltanschaulicher Interpretationsansätze offen.

Der herausragende sachliche und normative Rang der Menschenwürde auf der einen und die Schwierigkeiten einer Begriffskonkretisierung auf der anderen Seite haben Einfluss auf die Frage, inwieweit die Menschenwürde als rechtliche Vorgabe für die Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems dienen kann. So wird beispielsweise aus Art. 1 Abs. 1 GG oftmals die rechtliche Anforderung abgeleitet, dass dem betroffenen Bürger die Stellung eines Beteiligten im Verfahren

³⁹⁵ *Stern* 1988, 6 m.w.N; *Hofmann*, AÖR 118 (1993), 361; in diesem Sinn auch *Dürig*, AÖR 81 (1956), 125, der davon spricht, dass „jeder Mensch [...] Mensch Kraft seines Geistes [ist], der ihn abhebt von der unpersönlichen Natur und ihn aus eigener Entscheidung dazu befähigt, seiner selbst bewusst zu werden, sich selbst zu bestimmen und sich und die Umwelt zu gestalten.“

³⁹⁶ *Luhmann* 1965, 68f.; *Podlech*, AK-GG, Art. 1 Abs. 1 Rn. 11; *Häberle* 2004, § 22 Rn. 48 ff. Würde ist danach als Prozess menschlicher Selbstverwirklichung und Identitätsfindung zu begreifen, so dass auf sie auch wirksam verzichtet werden kann.

³⁹⁷ *Dürig*, AÖR 81 (1956), 127. Dieser Objektformel hat sich auch die Rechtsprechung angeschlossen, s. *BVerfGE* 5, 85 (204f.); 27, 1 (6); 109, 133 (149f.)

³⁹⁸ *Dürig*, AÖR 81 (1956), 127.

³⁹⁹ *BVerfGE*, 30, 1 (25f.); *BVerfG*, NJW 1993, 3315.

⁴⁰⁰ *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 50; v. *Münch/Kunig*, 2000, Art. 1 Rn. 19.

einzuräumen sei. Damit er auf die Verwaltungsentscheidung Einfluss nehmen kann und er nicht zum Objekt der Staatsmacht degradiert wird, müsse ihm rechtliches Gehör gewährt werden.⁴⁰¹

Bei der Ableitung solcher rechtlicher Anforderungen aus Art. 1 GG ist indes größte Zurückhaltung geboten. Die Sonderstellung der Menschenwürde im Verfassungsgefüge gebietet es, sie vor einer vorschnellen Trivialisierung ebenso zu schützen wie vor einer unangemessenen ideologischen Überhöhung.⁴⁰² Soll die Menschenwürde nicht als beliebig einsetzbare Floskel zu einer bloßen Phrase verkommen und damit ihre Bedeutung als tragendes Konstitutionsprinzip der Verfassung dauerhaft entwertet werden, ist die Anwendung der Objektformel auf den Kerngehalt zu beschränken.⁴⁰³

Nur dort, wo das Verfahren den Kernbereich menschlichen Daseins berührt, und damit lediglich in Extremfällen, ist daher an einen Menschenwürdeverstoß zu denken. Umgekehrt wird ein Rückgriff auf die Objektformel zur Ableitung rechtlicher Anforderungen im Hinblick auf den Ablauf des Verwaltungsverfahrens der besonderen Bedeutung des Menschenwürdeschutzes jedenfalls dann nicht gerecht, wenn von der Verwaltung lediglich Entscheidungen von alltäglicher Bedeutung getroffen werden.⁴⁰⁴ So entspricht es der alltäglichen Verwaltungspraxis, dass der Betroffene – etwa in Massenverfahren – als „Objekt“ behandelt wird. Die damit verbundene Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens kommt regelmäßig nicht nur der Verwaltung, sondern auch ihm selbst zugute. Die Verobjektivierung des Einzelnen ist notwendiger Bestandteil eines funktionierenden Verwaltungsverfahrens und – zumindest im Bereich der Eingriffsverwaltung, bei der der Einzelne Ziel staatlicher Gewaltausübung ist – an der Tagesordnung.⁴⁰⁵ Soweit Verwaltungsroutinen betroffen sind, ist ein Verstoß gegen die Menschenwürde daher auf Extremfälle unmenschlicher Entscheidungspraxis beschränkt.

⁴⁰¹ Schmidt-Aßmann, Jura 1979, 505, 507; Kopp 1971, 30 ff., der aus der Menschenwürde weitere Anforderungen an das Verwaltungsverfahren ableitet, wie die Kenntnissgabe von der Einleitung des Verfahrens, die umfassende Sachverhaltsermittlungspflicht der Verwaltung, Beratungs- und Hilfspflichten der Verwaltung sowie die Begründungspflicht; Idecke-Lux 2000, 40; Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 28 Rn. 1; Dürig, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 1 GG Rn. 36.

⁴⁰² S. Dreier, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 45. Vor der Gefahr, die Menschenwürde mit „kleiner Münze“ zu messen, warnen u.a. auch Dürig, AöR 81 (1956), 117, 124; Vitzthum, JZ 1985, 201, 203; Kunig, in: v. Münch/Kunig 2000, Art. 1 Rn. 8.

⁴⁰³ Höfling, in: Sachs 2009, Art. 1 Rn. 17; ders., JuS 1995, 860.

⁴⁰⁴ Ule, DVBl. 1959, 541; Schmidt, JZ 1965, 733; Eifert 2006, 133f.

⁴⁰⁵ Kunig, in: v. Münch/Kunig 2000, Art. 1 Rn. 23; Dreier, in: ders. 2004, Art. 1 I Rn. 53.

Vor diesem Hintergrund mag die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems zur Unterstützung des Verwaltungsverfahrens die Tendenz zur Objektivierung und Standardisierung verstärken. Soweit durch das Vorgangsbearbeitungssystem keine existenziellen Entscheidungen, sondern Routineentscheidungen von alltäglicher Bedeutung getroffen werden, sind aus heutiger Sicht jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Integration eines solchen Techniksystems den Kerngehalt der Menschenwürde berühren würde.

Die Menschenwürde ist aber auch deswegen als rechtliche Vorgabe für die Technikgestaltung in Bezug auf das allgemeine Verwaltungsverfahren ungeeignet, weil sie aufgrund ihrer unbedingten Geltung dem Grundsatz zuwider laufen würde, dass dem Staat grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung seiner Verfahren zuzubilligen ist.⁴⁰⁶ Kann aufgrund dessen der Gesetzgeber seiner Gestaltungsaufgabe nicht mehr im notwendigen Umfang nachkommen, wären verkrustete und damit auch für den Betroffenen nachteilige Verwaltungsstrukturen die Folge.

Ist daher die Menschenwürde zwar in ihrer Funktion als Verfassungsprinzip als rechtliche Vorgabe für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich ungeeignet, soll keinesfalls der verfassungsrechtliche Bezug und die Relevanz der oftmals aus der Menschenwürde deduzierten Anforderungen geleugnet werden. Insbesondere die Gewährleistung rechtlichen Gehörs lässt sich jedoch aus anderen Verfassungsprinzipien herleiten, die eine flexiblere rechtliche wie technische Umsetzung ermöglichen und den mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems verbundenen Chancen und Risiken besser gerecht werden.⁴⁰⁷

1.1.2 Menschenwürde als Grundrecht

Demgegenüber dient die Menschenwürde im Hinblick auf einen mit dem Vorgangsbearbeitungssystem verbundenen Datenumgang durchaus als rechtliche Vorgabe für die Technikgestaltung. Als integraler Bestandteil des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG rechtliche Vorgabe sowohl für die rechtlichen Anforderungen der informationellen als auch der kommunikativen Selbstbestimmung.⁴⁰⁸ In ihrer Ausprägung als Grundrecht kann

⁴⁰⁶ S. dazu Teil C.I.1.

⁴⁰⁷ S. dazu Teil C.I.8

⁴⁰⁸ S. dazu Teil B.II.8 sowie Teil B.II.9.

ihr Bedeutungsgehalt für die Gestaltung des Techniksystems kaum hoch genug eingeschätzt werden.

1.2 Gewaltenteilung (V 1)

Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Gewaltenteilung stellt ein zentrales Verfassungsprinzip des Grundgesetzes⁴⁰⁹ dar und dient damit als rechtliche Vorgabe, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu beachten ist. Danach wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Als tragendes Organisations- und Funktionsprinzip erfüllt die Gewaltenteilung unterschiedliche Aufgaben. Eine ihrer wesentlichen Funktionen besteht in der Mäßigung der Staatsgewalt durch eine gegenseitige Kontrolle und Hemmung der Staatsorgane.⁴¹⁰ Die so bewirkte Begrenzung staatlicher Macht dient insbesondere dazu, den Schutz der individuellen Freiheit zu sichern.⁴¹¹ Daneben trägt das Gewaltenteilungsprinzip aber auch zu einer sachgerechten und rationalen Staatsorganisation bei.⁴¹² Staatliche Entscheidungen sollen möglichst von den Organen getroffen werden,

⁴⁰⁹ S. *BVerfGE* 3, 225 (247); 67, 100 (130); *Hesse* 1999, § 13 Rn. 476; *Di Fabio* 2004, § 27 Rn. 1; *Degenhart* 2008, Rn. 265; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Art. 20 Rn. 23. Vertiefend zur Idee und geschichtlichen Entwicklung des Gewaltenteilungsprinzips s. *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 199 ff. m.w.N. Ein Teil der Literatur fasst das Prinzip der Gewaltenteilung nicht als eigenständiges Verfassungsprinzip auf, sondern betrachtet es als (den formellen) Teil des Rechtsstaatsprinzips, s. *Stern* 1984, 792; *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 46; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, § 20 Rn. 207; *Sachs*, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 81; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, § 20 (Rechtsstaat) Rn. 67. Als organisatorisches Grundprinzip der Verfassung kann es jedoch nicht allein der rechtsstaatlichen Ordnung zugeordnet werden. Es zielt nicht nur auf die Sicherung individueller Freiheit, sondern setzt darüber hinaus wesentliche Akzente hinsichtlich der demokratischen und bundesstaatlichen Gesamtordnung des Grundgesetzes und bestimmt damit die Identität des modernen Verfassungsstaats, s. *Hesse* 1999, § 13 Rn. 499; *Di Fabio* 2004, § 27 Rn. 4; *Roellecke*, in: *Umbach/Clemens* 2002, Art. 20 Rn. 122; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 67. Es wird daher im Rahmen dieser Untersuchung als selbständiges Verfassungsprinzip eingeordnet.

⁴¹⁰ *BVerfGE* 3, 225 (247); 34, 52 (59); 67, 100 (130); 95, 1 (15); *Stern* 1984, 792; *Di Fabio* 2004, § 27 Rn. 9; *Degenhart* 2008, Rn. 265; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, § 20 (Rechtsstaat) Rn. 68; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Art. 20 Rn. 24.

⁴¹¹ *BVerfGE* 9, 268 (279); 95, 1 (15); *Ossenbühl*, *DÖV* 1980, 546; *Vogel*, *NJW* 1996, 1505; *Hesse* 1999, § 13 Rn. 476; *Sobota* 1997, 73; *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 49; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, § 20 (Rechtsstaat) Rn. 68.

⁴¹² *Degenhart* 2008, 265; *Hesse* 1999, § 13 Rn. 482; *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 50; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, § 20 (Rechtsstaat) Rn. 68.

die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.⁴¹³

Dabei darf das gewaltenteilige System nicht im Sinne einer strikten organisatorischen und funktionellen Gewaltentrennung missverstanden werden. Vielmehr besteht zwischen den drei Gewalten ein vielfältiges Beziehungsgeflecht von Formen und Verfahren, in denen eine organübergreifende personelle und sachlich-inhaltliche Kontrolle sowie eine Zusammenarbeit stattfinden.⁴¹⁴ Damit die Gewaltenteilung die ihr zugeschriebenen Aufgaben wirksam erfüllen kann muss den einzelnen Gewalten ein „Kernbereich“ staatlichen Handelns verbleiben, den sie autonom gestalten und in den die beiden übrigen Gewalten nicht eindringen dürfen.⁴¹⁵ Gewaltenteilung bedeutet daher nicht nur Gewaltentrennung, sondern auch Sicherung einer zugriffsfesten Gestaltungsmöglichkeit der unterschiedlichen Staatsorgane.

Aus dem Kernbereichsschutz der Gewaltenteilung lassen sich als rechtliche Anforderungen an eine rechtmäßige Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zum Schutz der Legislative zum einen die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns in Form des Gesetzesvorbehalts und der Gesetzesbindung ableiten.⁴¹⁶ Zum anderen muss aber auch die Verwaltung die ihr zugeordnete Aufgabe im ausdifferenzierten gewaltenteiligen Gesamtsystem wirksam erfüllen können. Dazu bedarf es einer funktions- und damit leistungsfähigen Verwaltung.⁴¹⁷ Auch dieses ist daher als rechtliche Anforderung bei der Systemgestaltung zu beachten.

1.3 Demokratie (V 2)

Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Es handelt sich dabei um die Kernaussage des Demokratiebegriffs.⁴¹⁸ Sie beruht auf der Idee

⁴¹³ BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); 98, 218 (251f.); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, § 20 Rn. 207; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 23.

⁴¹⁴ BVerfGE 3, 225 (247), 34, 52 (59); 95, 1 (15); Vogel, NJW 1996, 1506; Sachs, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 85; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 210 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 71.

⁴¹⁵ Stern 1984, 795; Schmidt-Aßmann 2004, § 26 Rn. 52, 56 ff.; Degenhart 2008, Rn. 265; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 71; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 215 ff.

⁴¹⁶ S. dazu Teil B.II.2 und Teil B.II.3.

⁴¹⁷ S. BVerwGE 67, 206 (209); Kopp 1971, 200; Schwarze, DÖV 1980, 590; Schenke, VBIBW 1982, 316; Scherzberg 2000, 318; Eifert 2006, 136; s. zur Leistungsfähigkeit s. auch Teil B.II.7.

⁴¹⁸ Böckenförde 2004, § 24 Rn. 10; Degenhart 2008, Rn. 23; Sachs, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 12. Zur geschichtlichen Entwicklung des Demokratiebegriffs s. auch Dreier, in: ders. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 1 ff. m.w.N.

der freien Selbstbestimmung aller Bürger.⁴¹⁹ Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation erfordert demzufolge, dass sich jegliche staatliche Machtausübung aufgrund einer – zumindest mittelbar – ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückführen lässt.⁴²⁰ Dies umfasst sowohl die funktionell-institutionelle als auch die personell-organisatorische sowie die sachlich-inhaltliche Legitimation staatlichen Handelns.⁴²¹

Im Vergleich zu Verwaltung und Gerichtsbarkeit ist dabei das Parlament in besonderer Weise demokratisch legitimiert. Zum einen wird es vom Volk direkt gewählt, so dass es sich um das alleinige unmittelbar demokratisch legitimierte Organ des Staates handelt.⁴²² Zum anderen verfügt das Parlament aufgrund der Öffentlichkeit des formellen Gesetzgebungsverfahrens, der Publizität seiner Ergebnisse und der Möglichkeit der Opposition, Gegenmeinungen vor- und Änderungsvorschläge einzubringen, über qualifizierte Voraussetzungen, um die freie Selbstbestimmung der Bürger zu gewährleisten.⁴²³ Dieser „Legitimationsvorsprung“ des Parlaments gegenüber der Verwaltung findet seine Entsprechung in der Steuerung und Kontrolle der Exekutive durch das Gesetz und damit in der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns.⁴²⁴ Als rechtliche Anforderung beeinflusst diese damit auch als Ausfluss des Demokratieprinzips die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems.⁴²⁵

Die beständige Rückkoppelung des politischen Systems an das Volk, die zur Verwirklichung der freien Selbstbestimmung des Einzelnen und zur Legitimation und Kontrolle staatlicher Macht notwendig ist, darf sich jedoch nicht in der periodischen Wahl der Legislative erschöpfen. Sie setzt vielmehr eine kontinuierliche Wechselwirkung zwischen der Meinungsbildung des Volkes und der Willensbildung der Staatsorgane voraus.⁴²⁶ Demokratie ist als fortlaufender

⁴¹⁹ *BVerfGE* 44, 125 (142); *Böckenförde* 2004, § 24 Rn. 35; *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 67; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 82.

⁴²⁰ *BVerfGE* 47, 253 (275); 83, 69 (71f.); 93, 37 (66); 107, 59 (87); *Degenhart* 2008, Rn. 24; *Böckenförde* 2004, § 24 Rn. 11; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig 2001, Art. 20 Rn. 18; *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 87; *Herzog*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 II Rn. 53.

⁴²¹ S. dazu näher *Böckenförde* 2004, § 24 Rn. 14; *Schmidt-Aßmann* 2004a, Kap. 2 Rn. 82 ff., 95 ff. sowie *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 (Demokratie) 113 ff., jeweils m.w.N.

⁴²² *Degenhart* 2008, Rn. 29; *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 119; *Sachs*, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 36 ff.

⁴²³ *BVerfGE*, 40, 237 (249); *Krebs*, Jura 1979, 307; *Maurer* 2009, § 6 Rn. 6; *Gusy*, JA 2002, 613; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 186.

⁴²⁴ *Jestaedt* 1993, 272f.; *Dreier*, in: ders. 2006, Art. 20 Rn. 119.

⁴²⁵ S. dazu näher Teil B.II.2 und Teil B.II.3.

⁴²⁶ *BVerfGE* 20, 56 (98f.); 44, 125, (139f.); *Jerschke* 1971, 120f.; *Scherzberg* 2000, 295 ff.

Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsgewalt zu verstehen.⁴²⁷ Aus dem Demokratieprinzip lässt sich somit die rechtliche Anforderung eines durch Gesetze steuerbaren, nachvollziehbaren und kontrollierbaren Verwaltungshandelns ableiten, die ebenfalls auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems einwirkt.⁴²⁸

1.4 Rechtsstaat (V 3)

Als rechtliche Vorgabe, aus der sich rechtliche Anforderungen an die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ableiten lassen, dient darüber hinaus das Rechtsstaatsprinzip. Es handelt sich dabei um ein tragendes Prinzip des Grundgesetzes.⁴²⁹ Allgemein formuliert, bedeutet Rechtsstaatlichkeit die Ausübung staatlicher Macht auf der Grundlage der Verfassung sowie formell und materiell verfassungsmäßig erlassener Gesetze mit dem Ziel, Menschenwürde, individuelle Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.⁴³⁰ Sie ist daher gerade im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren als Einsatzumfeld des Vorgangsbearbeitungssystems von besonderer Bedeutung. Der Bürger wird durch das Rechtsstaatsprinzip nicht der Willkür staatlicher Machtausübung unterworfen, sondern dem Recht.⁴³¹ Als Leitidee der Verfassung ist das Rechtsstaatsprinzip nicht in einer einzelnen Norm des Grundgesetzes verankert.⁴³² Es enthält daher keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote oder Verbote.⁴³³ Als allgemeines Leitprinzip der Verfassung hat es jedoch in zahlreichen Vorschriften des Grundgesetzes eine nähere Konkretisierung erfahren. Diese konstituieren in ihrer Zusammenschau den modernen Rechtsstaat.⁴³⁴

⁴²⁷ Jerschke 1971, 121; Scherzberg 2000, 299.

⁴²⁸ S. dazu Teil B.II.5.

⁴²⁹ BVerfGE 20, 323 (331); Maurer 2007, § 8 Rn. 1; Degenhart 2008, Rn. 255; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 28. Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechtsstaatsprinzips s. auch Schulze-Fielitz, in: Dreier 2004, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 1 ff.

⁴³⁰ S. Stern 1984, 781; Sobota 1997, 22; Schmidt-Aßmann 2004, § 26 Rn. 1; Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 238.

⁴³¹ S. Schmidt-Aßmann 2004, § 26 Rn. 25; Maurer 2007 § 8 Rn. 5; Schulze-Fielitz, Art. 20 Rn. 49.

⁴³² BVerfGE 2, 280 (403); 52, 131 (144); Maurer 2007, § 8 Rn. 5; Roellecke, in: Umbach/Clemens 2002.

⁴³³ BVerfGE 7, 89 (92f.); 74, 129 (152); 90, 60 (86); Schmidt-Aßmann 2004, § 26 Rn. 2; Maurer 2007, § 8 Rn. 5. Zur Kritik an der Ungenauigkeit des Rechtsstaatsbegriffs s. Kunig 1986, 109f.

⁴³⁴ S. BVerfGE 2, 380 (403); 20, 323 (331); 74, 129 (152); Maurer 2007, § 8 Rn. 9; Schmidt-Aßmann 2004, § 26 Rn. 69; Roellecke, in: Umbach/Clemens 2002, Art. 20 Rn. 55; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 29.

Dem Rechtsstaatsprinzip lassen sich damit eine ganze Reihe unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen zuordnen, die die Technikgestaltung beeinflussen.⁴³⁵ Dazu zählen ein verfahrensbezogener Grundrechtsschutz⁴³⁶, der Gesetzesvorbehalt⁴³⁷, die Gesetzesbindung der Verwaltung⁴³⁸, die Gewährleistung von Rechtssicherheit⁴³⁹ sowie die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns⁴⁴⁰.

1.5 Sozialstaatsprinzip (V 4)

Als weiteres Verfassungsprinzip lässt sich aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die Sozialstaatlichkeit herleiten. Sie begründet die Verpflichtung des Staates, sich der Angelegenheiten von Wirtschaft und Gesellschaft aktiv anzunehmen und dabei für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze in der Gesellschaft zu sorgen.⁴⁴¹ Im Mittelpunkt stehen dabei die Erhaltung und Sicherung der gesellschaftlichen Voraussetzungen von Menschenwürde, Freiheit und Demokratie.⁴⁴² Der Bürger soll dauerhaft in die Lage versetzt werden, seine Rechte aktiv und eigenständig ausüben zu können.⁴⁴³ Das Sozialstaatsprinzip schützt damit insbesondere sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die ansonsten nicht in der Lage wären, am gesellschaftlichen und politischen Leben nach den Leitbildern von Verfassung und Gesetzen teilzunehmen und ihre Rechte durchzusetzen.⁴⁴⁴

Bei der Herleitung bestimmter rechtlicher Anforderungen an die Gestaltung und Integration des Vorgangsbearbeitungssystems ist jedoch Vorsicht geboten. Ansprüche des Bürgers lassen sich aus dem Sozialstaatsprinzip regelmäßig nicht ableiten.⁴⁴⁵ Grundsätzlich liegt es in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, den ihm geeignet erscheinenden Weg zur Ausgestaltung des Sozialstaats zu bestimmen.⁴⁴⁶ Ihm steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu.⁴⁴⁷ Es handelt

⁴³⁵ S. *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 69; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2004, Art. 20 Rn. 38.

⁴³⁶ S. dazu Teil B.II.1.

⁴³⁷ S. dazu Teil B.II.2.

⁴³⁸ S. dazu Teil B.II.3.

⁴³⁹ S. dazu Teil B.II.4.

⁴⁴⁰ S. dazu Teil B.II.5.

⁴⁴¹ *BVerfGE* 22, 180 (204); *Gusy* 2008, § 23 Rn. 22.

⁴⁴² S. *Gusy* 2008, Rn. 22 m.w.N.

⁴⁴³ *BVerfGE* 35, 348 (356).

⁴⁴⁴ *Schmidt-Aßmann*, *Jura* 1979, 507; *Gusy* 2008, § 23 Rn. 22; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 9 Rn. 47.

⁴⁴⁵ *Idecke-Lux* 2000, 51; *Degenhart* 2008, Rn. 572; *Gusy* 2008, § 23 Rn. 23.

⁴⁴⁶ *BVerfGE* 22, 180 (204); *Idecke-Lux* 2000, 51.

⁴⁴⁷ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Art. 20 Rn. 125 m.w.N.

sich bei dem Sozialstaatsprinzip somit eher um eine Leitlinie staatlicher Machtausübung.⁴⁴⁸

Als Ergänzung anderer rechtlicher Vorgaben kann die Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips dennoch hilfreich sein, um Technik so zu gestalten und in die Ablauforganisation der Verwaltung zu integrieren, dass sie auch der allgemeinen Gewährleistungsverantwortung gegenüber sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen entspricht. Ziel sozialstaatlicher Technikgestaltung ist es dabei, sicherzustellen, dass trotz des Einsatzes eines Vorgangsbearbeitungssystems in der Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung, die Möglichkeit des Bürgers gewahrt bleibt, unabhängig von seinem sozialen Status und seinem Bildungsniveau am Verwaltungsverfahren zu partizipieren. In diesem Sinne lässt sich aus dem Sozialstaatsprinzip die rechtliche Anforderung der Chancengleichheit ableiten.⁴⁴⁹

2. Grundrechte (V 5)

Neben den dargestellten Verfassungsprinzipien bilden Grundrechte die zweite Säule rechtlicher Vorgaben bei der Gestaltung und Integration des Vorgangsbearbeitungssystems. Die Grundrechte dienen dabei sowohl in ihrer allgemeinen subjektiv-rechtlichen Dimension, das heißt, im Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat, als rechtliche Vorgabe für die Technikgestaltung als auch in ihrer objektiv-rechtlichen Funktion, indem sie – unabhängig von unmittelbaren subjektiven Rechtsansprüchen des Einzelnen – auf die Verfahrensgestaltung und damit auch das Vorgangsbearbeitungssystem einwirken. Abhängig von dem konkreten Gegenstand des Verwaltungsverfahrens können schließlich aber auch bestimmte einzelne Grundrechte die Technikgestaltung beeinflussen.

2.1 Subjektiv-rechtliche Dimension

In ihrer primären Funktion sind Grundrechte Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat (*status negativus*).⁴⁵⁰ Sie begrenzen den Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Staates.⁴⁵¹ Dieser kann von seiner Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenz nur insoweit Gebrauch machen, als es die Grundrech-

⁴⁴⁸ S. *Herzog*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VIII Rn. 6.

⁴⁴⁹ S. dazu Teil B.II.6.

⁴⁵⁰ S. dazu näher v. *Münch*, in: v. Münch/Kunig 2000, Vorb. Art. 1-19 Rn. 16; *Sachs* 2006, § 39 Rn. 1 ff.; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 182 ff.

⁴⁵¹ *Pieroth/Schlink* 2009, Rn. 73.

te zulassen. Sie zielen damit auf ein Unterlassen des Staates.⁴⁵² Die Freiheitssphäre des Einzelnen soll vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt geschützt werden.⁴⁵³

Bezogen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems gewinnt die Abwehrfunktion der Grundrechte insbesondere im Rahmen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG als materiellem Grundrecht unmittelbar eigenständige Bedeutung. Die Gewährleistung der aus ihm ableitbaren Rechte informationeller und kommunikativer Selbstbestimmung sind wichtige Bestandteile einer rechtsgemäßen Gestaltung des Techniksystems.⁴⁵⁴ Daneben hat das Bundesverfassungsgericht aber auch das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als zeitgemäße Konkretisierung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannt.⁴⁵⁵

Darüber hinaus wird den Grundrechten aber auch zunehmend die Funktion von Leistungs- und Teilnahmerechten zugeschrieben (status positivus beziehungsweise activus).⁴⁵⁶ Von Leistungsrechten spricht man dann, wenn der Einzelne seine Freiheit nicht ohne Unterstützung durch den Staat haben kann, sondern zu seiner freien Existenz auf staatliche Vorkehrungen angewiesen ist.⁴⁵⁷ Sie haben daher insbesondere Bedeutung im sozialstaatlichen Bereich. Dagegen werden durch Teilnahmerechte die rechtlichen Handlungsfähigkeiten des Bürgers erweitert. Dem Einzelnen kommt das Recht zu, mit anderen für und im Staat zu handeln.⁴⁵⁸ Während die Demokratie die Selbstbestimmung des Volkes als Ganzes betrifft, haben die Teilhaberechte die Selbstbestimmung des Einzelnen in seinen Angelegenheiten zum Gegenstand.⁴⁵⁹ Unmittelbar subjektiv-rechtliche Ansprüche des Bürgers gegenüber dem Staat lassen sich aus den Leistungs- und Teilnahmerechten allerdings nur im Ausnahmefall herleiten. Anderenfalls würde die Gestaltungsfreiheit des demokratischen Gesetzgebers unzulässig eingeschränkt.⁴⁶⁰

⁴⁵² Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 Rn. 5.

⁴⁵³ BVerfGE 7, 198 (204); 50, 290 (337); 68, 193 (205); Pieroth/Schlink 2009, Rn. 58.

⁴⁵⁴ S. zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung Teil B.II.8 sowie zum kommunikativen Selbstbestimmungsrecht Teil B.II.9.

⁴⁵⁵ S. dazu Teil B.II.10.

⁴⁵⁶ S. dazu näher Dreier, in: ders. 2004, Vorb. Rn. 89 ff.; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 182 ff.; Riefner 2006, § 40 Rn. 1 ff.; Starck 2006, § 41 Rn. 1 ff.

⁴⁵⁷ Pieroth/Schlink 2009, Rn. 60.

⁴⁵⁸ Pieroth/Schlink 2009, Rn. 65; Starck 2006, § 41 Rn. 2.

⁴⁵⁹ Starck 2006, § 41 Rn. 7.

⁴⁶⁰ v. Münch, in: v. Münch/Kunig 2000, Vorb. Art. 1-19 Rn. 20f.; Dreier, in: ders. 2004, Vorb. Rn. 90 m.w.N.

Unmittelbare verfassungsrechtliche Leistungsansprüche bestehen daher nur dann, wenn sich aus einem Grundrecht eine zwingend erforderliche materielle Sicherung der grundrechtlich gewährleisteten Freiheit ableiten lässt.⁴⁶¹ Im Übrigen werden die Leistungs- und Teilnahmerechte in den Vorschriften des einfachen Rechts näher ausgestaltet.⁴⁶²

Eine weitere subjektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte bilden schließlich die Gleichbehandlungsrechte, die insbesondere in Art. 3 GG verankert sind (status relativus).⁴⁶³ Sie zielen primär auf ein relatives Verhalten des Staates und lassen sich daher weder ausschließlich dem Abwehr- noch dem Leistungsaspekt zuordnen.⁴⁶⁴ Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Gleichbehandlung kann entweder zu einer Abwehr gleichheitswidriger Belastungen führen oder den Staat verpflichten, dem Bürger Begünstigungen, die Dritten gewährt wurden, im Sinne eines derivaten Teilhabe- oder Leistungsrechts ebenfalls zu gewähren.⁴⁶⁵ Aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich daher zum einen die rechtliche Anforderung der Gesetzesbindung im Sinne einer gleichmäßigen Rechtsanwendung ableiten, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems Berücksichtigung finden muss.⁴⁶⁶ Zum anderen ist Art. 3 Abs. 1 GG aber auch in seiner rechtlichen Konkretisierung als Pflicht zur Gewährleistung von Chancengleichheit als rechtlicher Anforderung bei der Technikgestaltung zu beachten.⁴⁶⁷

2.2 Objektiv-rechtliche Dimension

Neben dieser subjektiv-rechtlichen Dimension kommt den Grundrechten aber auch eine objektiv-rechtliche Dimension zu. Unabhängig vom subjektiven Recht des Einzelnen setzen Grundrechte auch Maßstäbe „für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie für eine

⁴⁶¹ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 192. Beispiele in denen in der Vergangenheit ein solcher unmittelbarer Anspruch aus den Grundrechten selbst angenommen wurde sind beispielsweise die Sicherung des Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip oder das Recht zur Errichtung von Privatschulen aus Art. 7 Abs. 4 GG.

⁴⁶² *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 192.

⁴⁶³ S. dazu näher *Dreier*, in: ders. 2004, Vorb. Rn. 91 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 Rn. 9.

⁴⁶⁴ *Dreier*, in: ders. 2004, Vorb. Rn. 91; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 Rn. 9.

⁴⁶⁵ *Dreier*, in: ders. 2004, Vorb. Rn. 93 m.w.N. Der Gleichheitssatz gewährleistet indes nur, dass Leistungen unter Wahrung des Gleichheitsanspruches gewährt werden, der Gesetzgeber muss aber nicht faktisch bestehende Ungleichheiten ausgleichen, s. *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 188.

⁴⁶⁶ S. dazu Teil B.II.3.

⁴⁶⁷ S. dazu Teil B.II.6.

grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften“.⁴⁶⁸ Zu ihrer Verwirklichung bedürfen die materiellen Grundrechte daher angemessener Verfahrensvorkehrungen und -sicherungen. Im Sinne eines Grundrechtsschutzes durch und im Verfahren lässt sich daher ein verfahrensbezogener Grundrechtsschutz ebenfalls als rechtliche Anforderung an die Technikgestaltung aus den Grundrechten ableiten.⁴⁶⁹

2.3 Einzelne Grundrechte

Abhängig von jeweiligen Verwaltungsverfahren, die durch das Vorgangsbearbeitungssystem unterstützt werden sollen, können durch das Verwaltungsverfahren schließlich einzelne weitere Grundrechte berührt werden. In diesem Zusammenhang sind neben der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG insbesondere die grundrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 12 und 14 GG zu nennen.

Vom weiten Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG ist generell jede Form menschlichen Handelns umfasst.⁴⁷⁰ Außerhalb eines Kernbereichs menschlicher Lebensgestaltung ist die allgemeine Handlungsfreiheit indes nur in den Schranken des 2. Halbsatzes des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet und steht damit insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung.⁴⁷¹ Darunter sind alle Rechtsnormen zu verstehen, die formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehen.⁴⁷² Dabei sind namentlich dann, wenn eine staatliche Maßnahme in die wirtschaftliche Betätigung eingreift, über Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen vom Schutzbereich erfasst.⁴⁷³

Traditionelles Schutzgut des Grundrechts auf freie Berufswahl in Art. 12 GG ist die Wahlfreiheit im Bereich der Erwerbstätigkeit. Sie stellt einen besonders wichtigen Aspekt der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Persönlichkeitsentfaltung dar, da die Erwerbstätigkeit die Person in der modernen Industriegesellschaft sowohl nach ihrer Selbstwahrnehmung als auch in ihrer objektiven Rolle in der Gemeinschaft prägt.⁴⁷⁴ Eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit kann dabei ebenso von

⁴⁶⁸ *BVerfGE* 69, 315 (355); 73, 280 (296); *BVerwGE* 118, 270 (276); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Vorb. vor Art. 1 Rn. 11.

⁴⁶⁹ S. dazu Teil B.II.1.

⁴⁷⁰ *BVerfGE* 80, 137 (152); 90, 145 (171).

⁴⁷¹ *BVerfGE* 80, 137 (153); 90, 145 (172).

⁴⁷² *BVerfGE* 6, 32 ff.

⁴⁷³ *BVerfGE* 10, 89 (99).

⁴⁷⁴ *Wieland*, in: *Dreier* 2004, Art. 12 Rn. 31.

einer natürlichen wie von einer juristischen Person ausgeübt werden.⁴⁷⁵ Über Art. 19 Abs. 3 GG sind somit auch juristische Personen in den Schutzbereich des Art. 12 GG mit einbezogen.⁴⁷⁶ Das Grundrecht kann gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG gesetzlich beschränkt werden.

Art. 14 GG schützt alle vermögenswerten Rechtspositionen des Privatrechts vor ungerechtfertigten Eingriffen der öffentlichen Gewalt.⁴⁷⁷ Inhalt und Schranken werden dabei gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Gesetze bestimmt. Anspruchsberechtigter ist dabei der betroffene Eigentümer. Daher können auch juristische Personen anspruchsberechtigt sein, soweit ihr Eigentum durch staatliches Handeln verletzt wurde.⁴⁷⁸

Werden einzelne verfahrensbezogene Grundrechte durch die Durchführung des Verwaltungsverfahrens tangiert, bedarf es ebenfalls einer Verfahrensgestaltung, die einen ungerechtfertigten Grundrechtseingriff möglichst verhindert. Auch aus einzelnen Grundrechten lassen sich daher die Anforderungen an einen verfahrensbezogenen Grundrechtsschutz im Sinne eines Grundrechtsschutzes durch und im Verfahren ableiten.⁴⁷⁹

3. Zusammenfassung

Aus der Menschenwürde als Verfassungsprinzip sind grundsätzlich keine rechtlichen Anforderungen ableitbar, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen sind. Hingegen lassen sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung als rechtliche Anforderungen der Gesetzesvorbehalt, die Gesetzesbindung sowie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ableiten. Aus dem Demokratieprinzip lassen sich die rechtlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts, der Gesetzesbindung und der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns konkretisieren. Das Rechtsstaatsprinzip als zentrales Verfassungsprinzip wird durch einen verfahrensbezogenen Grundrechtsschutz, den Gesetzesvorbehalt, die Gesetzesbindung, die Rechtssicherheit sowie die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns konkretisiert. Aus dem Sozialstaatsprinzip ist dagegen die Chancengleichheit als rechtliche Anforderung ableitbar.

⁴⁷⁵ BVerfGE 30, 292 (312).

⁴⁷⁶ s. Scholz, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 12 Rn. 106; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 12 Rn. 10a.; a.A. wohl Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 243.

⁴⁷⁷ Papier, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 14 Rn. 55.

⁴⁷⁸ Depenheuer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 14 Rn. 499.

⁴⁷⁹ S. dazu Teil B.II.1.

Als Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat schützen Grundrechte die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Aus dieser subjektiv-rechtlichen Dimension lassen sich die rechtlichen Anforderungen der informationellen und kommunikativen Selbstbestimmung herleiten. Der subjektiv-rechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG wird durch die rechtliche Anforderung der Gesetzesbindung im Sinne einer gleichmäßigen Rechtsanwendung sowie den Grundsatz der Chancengleichheit konkretisiert. In ihren Funktionen als Leistungs- und Teilnahmerechte können aus den Grundrechten hingegen keine rechtlichen Anforderungen an die Technikgestaltung abgeleitet werden. Anderenfalls würde die Gestaltungsfreiheit des demokratischen Gesetzgebers unzulässig eingeschränkt.

In ihrer objektiv-rechtlichen Funktion beeinflussen Grundrechte die Organisations- und Verfahrensgestaltung in der Verwaltung und fordern eine grundrechtsfreundliche Auslegung von Verfahrensvorschriften. Gleiches gilt dann, wenn durch den Gegenstand des Verwaltungsverfahrens einzelne Grundrechte berührt werden. In diesem Zusammenhang lässt sich aus den Grundrechten als rechtliche Anforderung an die Technikgestaltung ein verfahrensbezogener Grundrechtsschutz ableiten.

II. Rechtliche Anforderungen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die rechtlichen Vorgaben identifiziert, die bei der Gestaltung und Integration des Vorgangsbearbeitungssystems in die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen sind. Im folgenden Abschnitt werden entsprechend der Methode KORA aus diesen Vorgaben in einem ersten Konkretisierungsschritt die sich daraus ergebenden rechtlichen Anforderungen identifiziert.

1. Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz (A 1)

Die rechtliche Anforderung eines verfahrensbezogenen Grundrechtsschutzes lässt sich sowohl aus dem Rechtsstaatsprinzip als auch aus den Grundrechten selbst ableiten. Indem die Grundrechte verfahrensrechtlich abgesichert werden, wird zugleich die in den Freiheitsgrundrechten verbürgte individuelle Freiheitsausübung gewährleistet und der Bürger nicht der Willkür staatlicher Machtausübung, sondern dem Recht unterworfen. Unter dem Blickwinkel einer wirksamen Grundrechtsverwirklichung reicht es im Regelfall nicht aus, lediglich die Existenz materieller Grundrechte festzustellen. Zwar binden nach Art. 1 Abs. 3 GG die

Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Diese Grundrechtsgewährleistung kann jedoch nicht allein auf die *inhaltliche* Verbürgung eines bestimmten Freiheitsbereichs beschränkt sein. Vielmehr ist die Gewähr seiner *tatsächlichen Durchsetzbarkeit* elementarer Bestandteil eines jeden Grundrechts.⁴⁸⁰ Anderenfalls würde das einzelne Grundrecht seinen praktischen Wert für den jeweiligen Grundrechtsträger weitgehend verlieren.

1.1 Grundrechtsschutz durch Verfahren

Materielle Rechtspositionen benötigen daher Verfahren, um Realität zu werden.⁴⁸¹ Dementsprechend ist heute allgemein anerkannt, dass Grundrechte Bezüge zu Organisation und Verfahren aufweisen.⁴⁸² Organisation und Verfahren erweisen sich dabei oft als – unter Umständen sogar einziges – Mittel, ein grundrechtsgemäßes Ergebnis zu erzielen.⁴⁸³ Das Verfahren muss dabei so gestaltet sein, dass nicht die Gefahr besteht, dass subjektiv-rechtliche Grundrechtspositionen entwertet werden.⁴⁸⁴ Grundrechtsrelevantes Organisations- und Verfahrensrecht ist damit nicht als Schranke oder Eingriff des Grundrechts zu begreifen, sondern dient dem Bürger dazu, seine Freiheit und seine Rechte wahrnehmen zu können.⁴⁸⁵

Im gerichtlichen Verfahren wird ein effektiver Grundrechtsschutz in erster Linie durch die im Grundgesetz ausdrücklich normierten Verfahrensgarantien hergestellt. So gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, während Art. 103 Abs. 1 GG jedermann das Recht auf rechtliches Gehör sichert. Der unmittelbare Geltungsbereich dieser grundgesetzlichen Vorgaben ist

⁴⁸⁰ BVerfGE 39, 276 (294); Kugelman 2001, 41; Idecke-Lux 2000, 53.

⁴⁸¹ Kugelman 2001, 41.

⁴⁸² S. BVerfGE 53, 30 (65); 63, 131 (143); 65, 1 (44, 69).

⁴⁸³ BVerfGE 90, 60 (96); Grimm, NVwZ 1985, 866; Idecke-Lux 2000, 53; Laubinger, VerwArch 73 (1982), 67 m.w.N.

⁴⁸⁴ BVerfGE 63, 161 (143).

⁴⁸⁵ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 1 Rn. 202.

jedoch auf das Gerichtsverfahren beschränkt. Im vorgelagerten Verwaltungsverfahren finden sie somit grundsätzlich keine Anwendung.⁴⁸⁶

Dennoch bleibt der Einzelne auch im Verwaltungsverfahren nicht rechtlos gestellt. Den Schutz subjektiv-rechtlicher Grundrechtsdimensionen übernehmen im Verwaltungsverfahren die materiellen Grundrechte selbst.⁴⁸⁷ Demgemäß beeinflussen die Grundrechte „nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht [...], soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist“.⁴⁸⁸ Diese Grundrechtsbezogenheit von Organisation und Verfahren kann grundsätzlich für alle subjektiv-rechtlichen Grundrechtsdimensionen von Bedeutung sein.⁴⁸⁹ Die Forderung, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren zu gewährleisten, richtet sich dabei in erster Linie an den Gesetzgeber.⁴⁹⁰ Er muss durch entsprechende normative Vorgaben dafür sorgen, dass ein effektiver Grundrechtsschutz durch das Verwaltungsverfahren gewährleistet ist.

Ist daher zwar der Grundrechtsschutz durch Verfahren allgemein anerkannt, ist damit noch keine Aussage über die konkrete inhaltliche Ausgestaltung eines solchen effektiven Grundrechtsschutzes getroffen.⁴⁹¹ Er sagt nichts darüber aus, welche Anforderungen die Grundrechte an den Gesetzgeber stellen.⁴⁹² Allgemein lässt sich jedoch festhalten, dass Grundrechtsschutz durch Verfahren nicht im Sinne einer bestmöglichen Grundrechtsverwirklichung missverstanden werden darf.⁴⁹³ Grundrechtseffektuiierung ist nicht gleichzusetzen mit Grundrechtsoptimierung. Vielmehr ist lediglich der Mindeststandard an Verfahrensgarantien zu

⁴⁸⁶ Teilweise wird aus Art. 19 Abs. 4 GG gefolgert, dass die Vorschrift Vorwirkungen im Verwaltungsverfahren dahingehend entfaltet, dass das Verwaltungsverfahren den gerichtlichen Rechtsschutz weder vereiteln noch unzumutbar erschweren darf, s. *BVerfGE* 22, 49 (81); 61, 82 (110); 69, 1 (49); *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 19 Rn. 248 ff. Dabei ist jedoch zu beachten, dass vorrangiger Gegenstand des Art. 19 Abs. 4 GG das gerichtliche Verfahren ist und sein Wirkungsbereich daher nicht überspannt werden sollte. Soweit aus Art. 19 Abs. 4 GG konkrete rechtliche Anforderungen an das Verwaltungsverfahren abgeleitet werden, sind diese – wie im Folgenden dargestellt wird – sachnäher aus den Einzelgrundrechten begründbar, s. *Dolde*, NVwZ 1982, 70; *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 161; *Hufen* 2002, Rn. 34; *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 60 Fn. 5.

⁴⁸⁷ *Kugelman* 2001, 40.

⁴⁸⁸ *BVerfGE* 53, 30 (65).

⁴⁸⁹ *Schmidt-Aßmann* 2006, § 45 Rn. 9 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth 2009, Vorb. vor Art. 1 Rn. 12.

⁴⁹⁰ *S. Dolde*, NVwZ 1982, 70; *Grimm*, NVwZ 1985, 869; *Kugelman* 2001, 44f.; *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 62f.

⁴⁹¹ *Schenke*, VBIBW 1982, 319; *Bethge*, NJW 1982, 6.

⁴⁹² *S. Dolde*, NVwZ 1982, 70.

⁴⁹³ In diesem Sinne jedoch *BVerfGE* 52, 391 (408); 53 (73) [Minderheitsvotum]; *Redeker*, NJW 1980, 1593 ff.

gewährleisten, der für einen effektiven Grundrechtsschutz notwendig ist.⁴⁹⁴ Dies folgt nicht nur aus der grundsätzlichen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und einer möglichen Mehrpoligkeit von Verwaltungsrechtsverhältnissen, sondern auch daraus, dass auf ein Verwaltungsverfahren aus Verfassungsprinzipien weitere rechtliche Anforderungen einwirken können, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens ebenso zu berücksichtigen hat.⁴⁹⁵ Hinsichtlich der Wahl der Mittel kommt dem Gesetzgeber dabei eine Einschätzungsprärogative zu.⁴⁹⁶

1.2 Grundrechtsschutz im Verfahren

Während der Grundrechtsschutz durch Verfahren primär den Gesetzgeber bindet, richtet sich der Grundrechtsschutz im Verfahren an die Verwaltung als Rechtsanwender. Die Grundrechte bilden danach auch den Auslegungs- und Anwendungsmaßstab der vom Gesetzgeber normierten grundrechtlichen Verfahrensgarantien.⁴⁹⁷ Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts sind, wenn und soweit sie Grundrechte berühren, damit stets auch im Lichte der in Frage stehenden Grundrechtsverbürgung auszulegen.⁴⁹⁸ Nur so kann der wertsetzenden Bedeutung der Grundrechte Rechnung getragen und ihr Vorrang auch gegenüber dem einschränkenden Gesetz gewahrt werden.

Nicht in jedem Verstoß gegen einfaches Verfahrensrecht ist indes automatisch ein Grundrechtsverstoß zu sehen. Das gebotene Minimum an Verfahrensgarantien stellt vielmehr auch die Interpretationsmaxime für die Auslegung der einzelnen Verfahrensnormen dar.⁴⁹⁹ Dies hat zur Folge, dass erst dann, wenn die Verwaltung mit ihrem Handeln das unmittelbar gebotene inhaltliche Minimum an Verfahrensgarantien unterschreitet, zugleich ein Verstoß gegen das Grundrecht selbst vorliegt.⁵⁰⁰ Die Verwaltung verfügt daher bei der Auslegung und Anwendung grundrechtsrelevanter Verfahrensgarantien über einen Interpretationsspielraum.

⁴⁹⁴ S. *Bethge*, NJW 1982, 7; *Schenke*, VBIBW 1982, 319; *Dolde*, NVwZ 1982, 70; *Clausen*, in: Knack 2004, Vor § 9 Rn. 17; *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 68; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 9 Rn. 21.

⁴⁹⁵ *Schenke*, VBIBW 1982, 319; *Idecke-Lux* 2000, 56.

⁴⁹⁶ *Grimm*, NVwZ 1982, 867; *Idecke-Lux* 2000, 56; *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 68.

⁴⁹⁷ S. *Idecke-Lux* 2000, 53; *Clausen*, in: Knack 2004, Vor § 9 Rn. 16; *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 75.

⁴⁹⁸ *Bethge*, NJW 1982, 5; *Idecke-Lux* 2000, 53; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 9 Rn. 21.

⁴⁹⁹ *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007, § 10 Rn. 75.

⁵⁰⁰ *Hufen*, NJW 1982, 2162; *Grimm*, NVwZ 1985, 869.

Dies ist entsprechend auch bei der Interpretation der identifizierten grundrechtsrelevanten Verfahrensgarantien in Bezug auf Gestaltung und Integration des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen. So ist bei der Frage, inwieweit ein bestimmtes rechtliches Kriterium auf die Technikgestaltung und -integration einwirkt, stets dessen etwaiger Grundrechtsgehalt zu beachten. Dieser ist jedoch gleichzeitig zu weiteren rechtlichen Vorgaben und daraus abgeleiteten rechtlichen Anforderungen in Beziehung zu setzen und gegebenenfalls gegeneinander abzuwägen.

Auch im Rahmen einer solchen Abwägung zwischen Grundrechtsgehalt eines rechtlichen Kriteriums und anderer rechtlicher Vorgaben und Anforderungen, ist indes sicherzustellen, dass die Technikgestaltung und -integration in die Ablauforganisation des Vorgangsbearbeitungssystems so erfolgt, dass die Verwaltung beim Systemeinsatz das grundrechtlich gebotene inhaltliche Minimum an Verfahrensgarantien im Sinne des Grundrechtsschutzes im Verfahren gewährleistet. Gleichzeitig hat eine entsprechende Gestaltung und Integration des Techniksystems aber auch das Potential, den Grundrechtsschutz im Verfahren – wo dies möglich ist – über das gebotene Minimum hinaus zu optimieren. So kann eine Anbindung unterschiedlicher Fachämter an das Techniksystem beispielsweise den Grundrechtsschutz verbessern, da so eine größere Chance besteht, dass das jeweilige Expertenwissen tatsächlich berücksichtigt wird und so zu einer „richtigen“ und damit grundrechtskonformen Entscheidung beiträgt.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Frage, welche Verfahrensgarantien als ausschlaggebendes Minimum für einen wirksamen Grundrechtsschutz durch Verfahren zu berücksichtigen sind, nicht abschließend beantwortet werden kann.⁵⁰¹ Die weitere Untersuchung beschränkt sich daher darauf, diejenigen Kernelemente grundrechtlicher Verfahrensgarantien als rechtliche Kriterien der Technikgestaltung zu konkretisieren, die in Literatur und Rechtsprechung für einen notwendigen Grundrechtsschutz durch Verfahren allgemein anerkannt und für die Gestaltung und den Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems von Relevanz sind. Dazu zählen eine eindeutige, außenwirksame Zuständigkeitsordnung⁵⁰², eine umfassende Sachverhaltsermittlung⁵⁰³, das Gebot rechtlichen Gehörs⁵⁰⁴, das Recht

⁵⁰¹ *Grimm*, NVwZ 1982, 869.

⁵⁰² S. dazu Teil C.I.5.

⁵⁰³ S. dazu Teil C.I.7.

⁵⁰⁴ S. dazu Teil C.I.8.

auf Akteneinsicht⁵⁰⁵ sowie die Pflicht zur Begründung⁵⁰⁶ und Bekanntgabe⁵⁰⁷ des mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten Verwaltungsakts.

2. Gesetzesvorbehalt (A 2)

Eine weitere rechtliche Anforderung an die Gestaltung und Integration des Vorgangsbearbeitungssystems besteht in der Berücksichtigung des Gesetzesvorbehalts der Verwaltung. Der Begriff des Gesetzesvorbehalts hat dabei sowohl eine rechtsstaatliche als auch eine demokratische Dimension.

2.1 Rechtsstaatliche Dimension des Gesetzesvorbehalts

Als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips verpflichtet der Gesetzesvorbehalt den Staat zu normenklarem Handeln. Seine historischen Wurzeln hat er in der liberalen Verfassungsbewegung zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Der Gesetzesvorbehalt sollte die willkürliche Herrschaftsgewalt des Monarchen durch Erlass von transparenten Rechtssätzen begrenzen und so die Freiheit und das Eigentum des Bürgers schützen helfen.⁵⁰⁸ Danach sind Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger durch Rechtssätze zu regeln, die eindeutig, berechenbar und stabil sind, so dass die Bürger wissen, wie sie sich nach dem Recht zu verhalten haben und auf welche Belastungen sie sich gegebenenfalls einstellen müssen.⁵⁰⁹ In diesem Sinne hat der Gesetzesvorbehalt auch im modernen Verfassungsstaat nicht nur gegenüber dem formellen Gesetzgeber, sondern auch gegenüber der Verwaltung seine Gültigkeit. Er beinhaltet die Forderung nach der Erkennbarkeit des Rechts, der Abgrenzbarkeit des Gebotenen vom Nichtgebotenen sowie nach Vorhersehbarkeit möglicher Belastungen und ist damit weitgehend in dem Gebot rechtssicheren Handelns des Staates aufgegangen.⁵¹⁰

2.2 Demokratische Dimension des Gesetzesvorbehalts

Der Gesetzesvorbehalt erfüllt aber auch eine demokratische Funktion.⁵¹¹ In diesem Zusammenhang ist unter dem Gesetzesvorbehalt der Vorbehalt des formellen

⁵⁰⁵ S. dazu Teil C.I.11.

⁵⁰⁶ S. dazu Teil C.I.14.

⁵⁰⁷ S. dazu Teil C.I.15.

⁵⁰⁸ *Jesch* 1961, 108 ff.; *Krebs* 1975, 17 ff.; *Maurer* 2009, § 2 Rn. 5; *Horn* 1999, 36f.; *Gusy*, JA 2002, 612; zur historischen Entwicklung des Vorbehaltsbegriffs s. *Selmer*, JuS 1968, 489, 490f.

⁵⁰⁹ *Maurer* 2009, § 6 Rn. 6; *Hölscheidt*, JA 2001, 410; *Gusy*, JA 2002, 613.

⁵¹⁰ S. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

⁵¹¹ *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 105f.; *Maurer* 2007, § 8 Rn. 20; *Sobota* 1997, 111; *Hölscheidt*, JA 2001, 410; *Gusy*, JA 2002, 612f.

Gesetzes zu verstehen.⁵¹² Als vom Volk unmittelbar gewähltes Staatsorgan sowie aufgrund der Öffentlichkeit des formellen Gesetzgebungsverfahrens, der Publizität seiner Ergebnisse und der Möglichkeit der Opposition, Gegenmeinungen vorzubringen und Änderungsvorschläge einzubringen, verfügt das Parlament über eine besondere demokratische Legitimation.⁵¹³ Diese hat zur Folge, dass es ausschließlich dem Parlament obliegt, durch den Erlass formeller Gesetze die grundlegenden Entscheidungen des Gemeinwesens zu treffen.⁵¹⁴

Aus dem im Gesetzesvorbehalt verwirklichten Demokratieprinzip ist indes kein Totalvorbehalt im Sinne eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts ableitbar.⁵¹⁵ Eine solche Auffassung würde mit der rechtlichen Vorgabe der Gewaltenteilung in Konflikt geraten, wonach Entscheidungen möglichst von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.⁵¹⁶ Ein „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ergibt sich damit bereits aufgrund der oftmals bestehenden größeren Sachnähe der Verwaltung. Darüber hinaus wäre die Legislative aber auch vor die – praktisch unlösbare – Aufgabe gestellt, den gesamten Bereich exekutiven Handelns zu normieren, damit die Verwaltung die für ihre Aufgabenerfüllung notwendige Flexibilität behielte, aber auch, um der Gefahr zu entgehen, dass der Bürger mangels gesetzlicher Regelung der Chance beraubt wird, Leistungen zu erhalten.⁵¹⁷ Eine unnötige „Verrechtlichung“ des Verwaltungshandelns wäre die Folge, ohne dass gleichzeitig die demokratische Legitimation des Gesetzgebers erhöht würde. Diesem verbleibt nach wie vor das Recht, durch Gesetz auf bisher nicht geregelte Bereiche zuzugreifen.

Die Existenz des Gesetzesvorbehalts als Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes trifft für sich genommen daher noch keine Aussage über dessen inhaltliche Reichweite. Er ist aber jedenfalls dann anzunehmen, wenn das Handeln der Verwaltung grundrechtsrelevant ist. Als rechtliche Vorgaben sind daher die

⁵¹² *Pieroth/Schlink* 2009, 263; *Gusy*, JA 2002, 615f.; *Horn* 1999, 29 m.w.N. Den Gesetzesbegriff in einem materiellen Sinn zu verstehen, würde dagegen zur Konsequenz haben, dass von der Exekutive erlassene Rechtsverordnungen als materielle Gesetze gar keinem Gesetzesvorbehalt unterfallen und sie damit als Mittel zur Begrenzung staatlicher Macht und Willkür sinnlos würden, s. *Jesch* 1961, 32.

⁵¹³ *BVerfGE* 40, 237, 249; *Krebs*, Jura 1979, 307; *Maurer* 2009, § 6 Rn. 6; *Gusy*, JA 2002, 613.

⁵¹⁴ *Krebs*, Jura 1979, 310; *Maurer* 2009, § 6 Rn. 6.

⁵¹⁵ *BVerfGE* 49, 89 (125); 98, 218 (252); *Rupp*, 1991 131f.; *Horn* 1999, 62; a.A. *Jesch* 1961, 205; *Sobota* 1997, 127 ff.; *Degenhart* 2008, Rn. 300.

⁵¹⁶ *BVerfGE* 49, 89 (125f.); 68, 1 (86). S. zur Gewaltenteilung bereits Teil B.I.1.2.

⁵¹⁷ *Zimmerling*, VR 1993, 262; *Hölscheidt*, JA 2001, 411.

Grundrechte für die Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts von wesentlicher Bedeutung.

Ausgangspunkt bildet dabei die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „Wesentlichkeitstheorie“. Danach muss der parlamentarische Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich sind, alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen oder zumindest deren Entscheidung durch die Exekutive mit Hilfe hinreichend präziser Ermächtigungen vorgeben.⁵¹⁸ Eine generelle Aussage, welche Regelungsgegenstände als „wesentlich“ einzustufen sind, ist der Wesentlichkeitsformel zwar nicht zu entnehmen.⁵¹⁹ Ob es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich somit nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen.⁵²⁰ Wesentlich ist der Regelungsgegenstand aber in jedem Fall dann, wenn das Handeln der Verwaltung grundrechtsrelevant ist.⁵²¹

Sollen Grundrechte in ihrem objektiven Gehalt nicht einer interpretatorischen Beliebigkeit ausgesetzt werden, bedarf es in diesen Fällen einer verfahrensrechtlichen Absicherung zum Schutz der Grundrechte.⁵²² Dies vermag jedoch nur die Legislative aufgrund ihrer bereits dargelegten besonderen demokratischen Legitimation zu leisten.

In diesem Zusammenhang ist für den Bereich der klassischen Eingriffsverwaltung festzustellen, dass der traditionelle Schutz von „Freiheit und Eigentum“ seine Bedeutung auch für den Bereich der klassischen Eingriffsverwaltung hat. Eingriffe im herkömmlichen Sinne belastender rechtlich regelnder Maßnahmen, die eine Beschränkung von Grundrechten zur Folge haben, bedürfen stets der gesetzlichen Legitimation, unabhängig von der Schwere des Eingriffs.⁵²³ Dies ergibt sich unmittelbar aus der Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Entsprechend ist vielfach ein entsprechender Gesetzesvorbehalt

⁵¹⁸ BVerfGE 49, 89 (126); 101, 1 (34); Kisker, NJW 1977, 1317; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113.

⁵¹⁹ S. Krebs, Jura 1979, 308f. zur Kritik der Wesentlichkeitstheorie als „Leerformel“.

⁵²⁰ BVerfGE 98, 218 (251).

⁵²¹ S. BVerfGE 47, 46 (79); 83, 130 (140); 98, 218 (251); Kisker, NJW 1977, 1318; Krebs, Jura 1979, 309f.; Maurer 2009, § 6 Rn. 11f.; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 49.

⁵²² Krebs, Jura 1979, 309; Rupp, JuS 1975, 616.

⁵²³ Krebs, Jura 1979, 304f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 107.

bereits im Grundrecht selbst normiert.⁵²⁴ Aber auch für vorbehaltlos gewährte Grundrechte ergibt sich ein entsprechender Gesetzesvorbehalt für staatliche Eingriffe aus dem durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten lückenlosen Freiheitschutz.⁵²⁵

Den Gesetzesvorbehalt auf Eingriffe in Freiheit und Eigentum zu beschränken, reicht jedoch nicht aus. Zum einen lässt sich oftmals nicht eindeutig ermitteln, ob eine Verwaltungsmaßnahme als Eingriff oder als Leistung zu qualifizieren ist.⁵²⁶ Zum anderen haben sich die Realisierungsbedingungen individueller Freiheit gewandelt. Die Verweigerung einer Leistung kann die Freiheit des Bürgers unter Umständen weit mehr beschneiden als ein Eingriff.⁵²⁷ Aus diesem Grund wird auch Verwaltungshandeln im Rahmen der Leistungsverwaltung gemeinhin als grundrechtsrelevant eingestuft und damit vom Gesetzesvorbehalt der Verwaltung erfasst.

Soweit aus Gründen des Demokratieprinzips und ihrer Grundrechtsrelevanz Regelungs- und Handlungsfelder existieren, die der gesetzlichen Regelung vorbehalten sind, ist der Exekutive ohne entsprechende gesetzliche Grundlage daher die eigeninitiative Vornahme von Handlungen verwehrt. Solange und soweit ein solches Gesetz nicht vorhanden ist, bleibt sie zum Nichthandeln und Abwarten verpflichtet.⁵²⁸

Demnach ist bei der Frage, ob im jeweiligen Einzelfall ein Gesetzesvorbehalt besteht, zu unterscheiden: Soweit eine Grundrechtsrelevanz nicht festzustellen ist und keine gesetzlichen Regelungen existieren, an die die Verwaltung gebunden wäre, ist sie grundsätzlich zur autonomen Ausgestaltung ihres Handelns berechtigt. Ist dagegen eine Grundrechtsrelevanz zu bejahen, ist in einem weiteren Schritt hinsichtlich der Regelungsdichte zu differenzieren: Grundsätzlich können staatliche Maßnahmen, die vom Gesetzesvorbehalt erfasst werden, sowohl durch als auch aufgrund eines formellen Gesetzes geregelt werden.

⁵²⁴ S. z.B. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, 5 Abs. 2, 8 Abs. 2, 10 Abs. 2, 11 Abs. 2, 12 Abs. 1 Satz 2, 14 Abs. 3 GG.

⁵²⁵ *BVerfGE* 6, 32 (36 ff.); *Hölscheidt*, JA 2001, 410; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 277.

⁵²⁶ *Zimmerling*, VR 1993, 261f.; *Hölscheidt*, JA 2001, 411.

⁵²⁷ *BVerfGE* 40, 237, 249; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113; *Hölscheidt*, JA 2001, 411; *Gusy*, JA 2002, 613.

⁵²⁸ *Sobota* 1997, 107; *Horn* 1999, 28.

Inwieweit eine Delegationsbefugnis des Gesetzgebers an die Verwaltung besteht, ist dabei wiederum anhand der Wesentlichkeitstheorie zu bestimmen.⁵²⁹ Diese betrifft damit nicht nur die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt durch formelles Gesetz geregelt sein muss, sondern auch, wie weit die Regelungen im Einzelnen gehen müssen.⁵³⁰ So ist der Exekutive durch die Existenz eines allgemeinen Gesetzesvorbehalts nicht automatisch jede Form der Regelungsbefugnis entzogen. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt lässt der Legislative vielmehr die Möglichkeit, der Verwaltung durch Gesetz eigene Rechtssetzungsbefugnisse etwa in Form von Verordnungen oder Satzungen zu übertragen, die es der Verwaltung ermöglichen, Einzelheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Je wesentlicher die Regelung die Grundrechtsverwirklichung beeinflusst, desto höhere Anforderungen sind an die materiell-rechtliche Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung zu stellen und desto eingeschränkter sind damit die Delegationsmöglichkeiten an die Verwaltung.⁵³¹ Der Gesetzesvorbehalt kann sich daher abhängig vom Grad der Grundrechtsbetroffenheit bis hin zu einem Parlamentsvorbehalt verdichten, bei dem eine staatliche Maßnahme in die ausschließliche Regelungskompetenz des Gesetzgebers fällt.⁵³²

In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems kommt dem Gesetzesvorbehalt eine doppelte Bedeutung zu. Im Wege eines Umkehrschlusses lässt sich aus ihm der Grundsatz freier Organisationsgestaltung und damit ein grundsätzliches Verfahrensermessen der öffentlichen Verwaltung als rechtliches Kriterium ableiten.⁵³³ Die Verwaltung ist zur autonomen Gestaltung und einer damit verbundenen Änderung ihrer Ablauforganisation solange befugt, wie sie dabei nicht den Gesetzesvorbehalt berührt. Gleichzeitig wird das Verfahrensermessen bei der Organisationsgestaltung durch den Gesetzesvorbehalt aber auch begrenzt. Berührt die Verwaltung durch ihr Handeln Bereiche, die nach der Wesentlichkeitstheorie eines formellen Gesetzes bedürfen, ist ihr eine Technikgestaltung und -integration ohne gesetzliche Grundlage verwehrt. In dieser Funktion lassen sich aus ihr im Sinne der Methode KORA zwar keine bestimmten rechtlichen

⁵²⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 119; *Maurer* 2009, § 6 Rn. 12 ff.

⁵³⁰ *BVerfGE* 57, 295 (327); 83, 130 (152); 101, 1 (34); *Krebs*, *Jura* 1979, 311; *Erichsen*, *VerwArch* (69) 1978, 396; *Pieroth/Schlink* 2009, 264.

⁵³¹ *BVerfGE* 86, 288 (311); 98, 218 (251); 111, 191 (217); *Krebs*, *Jura* 1979, 312; *Hölscheidt*, *JA* 2001, 411; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Art. 20 Rn. 54.

⁵³² *BVerfGE* 58, 257 (278); *Erichsen*, *VerwArch* (69) 1978, 396; *Krebs*, *Jura* 1979, 312; *Hölscheidt*, *JA* 2001, 411; *Pieroth/Schlink* 2009, 264; *Maurer* 2009, § 6 Rn. 14; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 119.

⁵³³ S. dazu Teil C.I.1.

Kriterien ableiten. Als rechtliche Anforderung kann sie aber im Rahmen derjenigen rechtlichen Kriterien, die einen entsprechenden Grundrechtsbezug aufweisen, das Verfahrensermessen der Verwaltung begrenzen, indem sie die Technikgestaltung von der Existenz einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung abhängig macht. In diesem Sinne beeinflusst der Gesetzesvorbehalt die rechtlichen Kriterien der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite⁵³⁴, das Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung⁵³⁵ sowie die Zulässigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Daten⁵³⁶.

3. Gesetzesbindung der Verwaltung (A 3)

Der Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung stellt eine weitere Bedingung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns dar und ergänzt als rechtliche Anforderung den Gesetzesvorbehalt der Verwaltung. Während der Vorbehalt des Gesetzes danach fragt, welche Materien ausschließlich durch Gesetz oder jedenfalls auf seiner Grundlage geregelt werden dürfen, gebietet es der Grundsatz der Gesetzesbindung, dass die Verwaltung bei ihrem Handeln die bestehenden Gesetze zu beachten hat. In Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG ist die Bindung der vollziehenden Gewalt grundgesetzlich festgeschrieben.⁵³⁷ Unter „Gesetz“ ist dabei die Gesamtheit der Rechtsvorschriften zu verstehen, die die Rechtsverhältnisse zwischen staatlichen Organen, zwischen Staat und Bürger sowie der Bürger untereinander regeln.⁵³⁸

⁵³⁴ S. dazu Teil C.I.4.

⁵³⁵ S. dazu Teil C.I.5.

⁵³⁶ S. dazu Teil C.II.1.

⁵³⁷ Dabei ist umstritten, welche Auswirkungen es auf die Gesetzesbindung hat, dass Art. 20 Abs. 3 GG nicht nur von der Bindung an das Gesetz, sondern auch von der Bindung an das „Recht“ spricht. Eine Ansicht begreift den Begriff des Rechts dabei als Ordnungsbeschreibung für Verfassung, Gesetze und alle anderen Formen, die als Recht anerkannt werden, und ist daher der Meinung, dass es sich im Rahmen der Verfassungsordnung des Grundgesetzes lediglich um eine Tautologie handelt, s. *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig 2001, Art. 20 Rn. 43; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* 2009, Art. 20 Rn. 38. Eine andere Meinung sieht in dem Begriff des Rechts hingegen eine Auswirkung der Bindungswirkung auch auf gerechtes, richtiges Recht im Sinne einer übergesetzlichen Gerechtigkeit, s. *Sachs*, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 103 ff.; differenzierend *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 Rn. 94. Zum Sach- und Streitstand s. auch *Sobota* 1997, 91 ff. Unabhängig von der Frage, inwieweit subjektive Gerechtigkeitsvorstellungen überhaupt zu einer Bindungswirkung der Verwaltung führen dürfen, werden bei Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems weder Fragen einer übergesetzlichen Gerechtigkeit noch andere, außerhalb der Verfassung liegende gewohnheitsrechtliche Fragestellungen berührt. Für diese Untersuchung reicht daher eine Bezugnahme auf die in Art. 20 Abs. 3 GG normierte Gesetzesbindung aus.

⁵³⁸ *Sobota* 1997, 106; *Horn* 1999, 24; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig 2001, Art. 20 Rn. 43; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 93; *Sachs*, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 107.

Das Gebot der Gesetzesbindung aus Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG konkretisiert zum einen den Grundsatz der Gewaltenteilung, indem es den Kernbereich legislativer Befugnisse sichert.⁵³⁹ Wäre die Verwaltung als Bestandteil der Exekutive nicht an die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden, liefe dessen Gesetzgebungskompetenz, die im gewaltenteiligen System die staatliche Macht der Exekutive begrenzen soll, praktisch leer.⁵⁴⁰ Im Hinblick auf formelle Gesetze stellt sie zugleich aber auch eine zentrale Ausprägung des Demokratieprinzips dar.⁵⁴¹ Danach hat das formelle Gesetz aufgrund seiner besonderen demokratischen Legitimation Vorrang vor allen anderen Formen staatlicher Willensbildung.⁵⁴² Schließlich konkretisiert die in Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG normierte Gesetzesbindung der Verwaltung als rechtliche Anforderung das Rechtsstaatsprinzip.⁵⁴³ Indem es das Verwaltungshandeln an die Einhaltung rechtlicher Normen bindet, begrenzt es die willkürliche Machtausübung der Exekutive. Das Verhalten der Verwaltung wird für den Einzelnen voraussehbar und damit berechenbar und trägt auf diese Weise zur individuellen Freiheitssicherung bei.

Das Gebot gesetzesgebundenen Verhaltens ist daneben aber auch eine Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG, indem es Rechtsgleichheit gewährleistet.⁵⁴⁴ Gleichheit „vor dem Gesetz“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG wird nicht zuletzt auch durch gesetzesgebundenes Verwaltungshandeln hergestellt. Soweit das Gesetz dabei bereits abschließend und zwingend eine bestimmte Rechtsfolge vorgesehen hat, sind Rechtsbindung und Gleichheitsbindung identisch.⁵⁴⁵

Der Begriff der Gesetzesbindung beinhaltet dabei für die Verwaltung sowohl – auf formeller Ebene – ein Anwendungsgebot als auch – auf materieller Ebene – ein Abweichungsverbot. Das Anwendungsgebot erfordert eine Technikgestaltung, bei der sichergestellt ist, dass im Rahmen des technikunterstützten Verwaltungsvorgangs alle zur Entscheidungsfindung relevanten Normen stets vollständig und ihrem aktuellen Stand gemäß berücksichtigt werden.⁵⁴⁶ Auf inhaltlicher Ebene wird

⁵³⁹ Herzog, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 V Rn. 62; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 25.

⁵⁴⁰ S. Jesch 1961, 32.

⁵⁴¹ BVerfGE 86, 90 (106); Degenhart 2008, Rn. 279.

⁵⁴² Sobota 1997, 105f.; Herzog, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VI Rn. 35.

⁵⁴³ Stern 1984, 801f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 92.

⁵⁴⁴ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 3 Rn. 264.

⁵⁴⁵ Heun, in: Dreier 2004, Art. 3 Rn. 46.

⁵⁴⁶ S. dazu Teil C.I.2.

das Anwendungsgebot durch das Abweichungsverbot ergänzt.⁵⁴⁷ Die Verwaltung darf bei ihrem Handeln weder bewusst noch unbewusst gegen die anzuwendenden Gesetze verstoßen.⁵⁴⁸ Aus der rechtlichen Anforderung der Gesetzesbindung lässt sich daher in Bezug auf das Vorgangsbearbeitungssystem das Kriterium formeller und materieller Entscheidungsrichtigkeit ableiten.⁵⁴⁹

Daneben ist bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen, dass einzelnen Elementen des Verwaltungsverfahrens eine wichtige, gegenüber dem materiellen Recht dienende, Aufgabe zukommt, um die Gesetzesbindung zu gewährleisten.⁵⁵⁰ Ein Verfahren, das aufgrund von Verfahrensgrundsätzen das methodische Vorgehen der Verwaltung strukturiert und kanalisiert, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die jeweilige Verwaltungsentscheidung mit dem geltenden materiellen Recht übereinstimmt.⁵⁵¹ Dazu zählen eine eindeutige Zuständigkeitsordnung⁵⁵², eine umfassende Sachverhaltsermittlung,⁵⁵³ die Gewähr rechtlichen Gehörs⁵⁵⁴, das Recht auf Akteneinsicht⁵⁵⁵, die Dokumentationspflicht der Verwaltung⁵⁵⁶ und die Pflicht zur Begründung des verfahrensabschließenden Verwaltungsakts⁵⁵⁷. Sollen diese Verfahrensgrundsätze auch bei einer Technikintegration ihre Funktion im Rahmen eines gesetzesgebundenen Verwaltungshandels behalten, sind sie als rechtliche Kriterien bei der Technikgestaltung ebenfalls zu berücksichtigen.

4. Rechtssicherheit (A 4)

Eine weitere rechtliche Anforderung an das Techniksystem besteht in der Gewährleistung von Rechtssicherheit. Darunter lassen sich die Elemente des Rechtsstaatsprinzips zusammenfassen, die mit der „Verlässlichkeit des Rechts“ im Zusammenhang stehen.⁵⁵⁸ Staatliche Hoheitsakte müssen demnach einerseits so

⁵⁴⁷ *Gusy*, JuS 1983, 191; *Sobota* 1997, 106f.; *Horn* 1999, 26; *Detterbeck*, Jura 2002, 235; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 92; *Sachs*, in: *ders.* 2009, Art. 20 Rn. 110.

⁵⁴⁸ *Kopp* 1971, 61; *Gusy*, JuS 1983, 191; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig 2001, Art. 20 Rn. 46; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 271.

⁵⁴⁹ S. dazu Teil C.I.2.

⁵⁵⁰ *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 465.

⁵⁵¹ *Kopp* 1971, 61; *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 465.

⁵⁵² S. dazu Teil C.I.5.

⁵⁵³ S. dazu Teil C.I.7.

⁵⁵⁴ S. dazu Teil C.I.8.

⁵⁵⁵ S. dazu Teil C.I.11.

⁵⁵⁶ S. dazu Teil C.I.9.1.

⁵⁵⁷ S. dazu Teil C.I.14.

⁵⁵⁸ *BVerfGE* 24, 75 (98); 101, 239 (262); 109, 133 (180); *Stern* 1984, 831; *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 81; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* 2009, Art. 20 VII Rn. 50; *Sachs*, in: *ders.* 2009, Art. 20 Rn. 122.

klar und bestimmt vorhersehbar und andererseits so beständig sein, dass sich der Bürger auf sie hinreichend sicher verlassen kann.⁵⁵⁹ Rechtssicherheit verlangt damit in erster Linie Orientierungssicherheit.⁵⁶⁰ Der Einzelne soll seine privaten, beruflichen und wirtschaftlichen Dispositionen auf Grund gesicherter rechtlicher Rahmenbedingungen treffen und sein Leben nach eigenen Entwürfen gestalten können. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit ist damit eine Grundbedingung individueller Freiheit.⁵⁶¹

Im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist die rechtliche Anforderung der Rechtssicherheit unter dem Blickwinkel des in ihr enthaltenen Elements gebotener Rechtsklarheit von Bedeutung.⁵⁶² Rechtsklarheit bedeutet, dass der Bürger in die Lage versetzt wird, sich ein eigenes Bild von der Rechtslage zu verschaffen und anhand dessen ermitteln kann, was von ihm verlangt wird.⁵⁶³ Denn so wird für ihn eine Rechtsbefolgung überhaupt erst möglich.⁵⁶⁴ Auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems wirkt das Gebot der Rechtsklarheit durch das rechtliche Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung⁵⁶⁵, der aus ihr resultierenden Pflicht eines beweissicheren Verwaltungshandelns⁵⁶⁶ sowie durch das Gebot inhaltlicher Bestimmtheit⁵⁶⁷, der

⁵⁵⁹ *BVerfGE* 56, 1 (12); 108, 52 (75); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VII Rn. 50.

⁵⁶⁰ *Stern* 1984, 829.

⁵⁶¹ *BVerfGE* 97, 67 (78); 109, 133 (180); *Sobota* 1997, 139; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhoff 2004, § 26 Rn. 79 ff.; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 288.

⁵⁶² Neben dem Element der Rechtsklarheit bedeutet Rechtssicherheit insbesondere auch Vertrauensschutz, s. *Idecke-Lux* 2000, 44; *Degenhart* 2008, Rn. 354. Geschützt wird dabei das Vertrauen des Bürgers in die Kontinuität von Recht im Sinn individueller Erwartungssicherheit, s. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 147; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VII Rn. 69. Er darf sich grundsätzlich darauf verlassen, dass die mit abgeschlossenen Tatbeständen verknüpften gesetzlichen Rechtsfolgen anerkannt bleiben und entfaltet seine Wirkung im Rahmen des Verwaltungshandelns daher insbesondere auch in der Bestandskraft von Verwaltungsakten, s. *Kopp* 1971, 141; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhoff 2004, § 26 Rn. 83. Ist die Entscheidung der Verwaltung ergangen und unanfechtbar geworden, müssen sich sowohl der Bürger als auch die Verwaltung grundsätzlich auf ihre Beständigkeit verlassen können, *Kopp* 1971, 131. Vertrauensschutz im Rahmen der Technikgestaltung ist daher insbesondere im Bereich der Langzeitarchivierung in einem Dokumenten-Management-System von Bedeutung, s. *Idecke-Lux* 2000, 228. Diese Arbeit beschränkt sich indes auf die Untersuchung einer rechtsadäquaten Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Rechtsfragen des an das System angebundnen Dokumenten-Management-Systems sind hingegen nicht Gegenstand dieser Arbeit.

⁵⁶³ *Sobota* 1997, 134; *Riedl*, in: Obermayer 1999, Einleitung Rn. 101; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VII Rn. 58.

⁵⁶⁴ *Kunig* 1986, 396.

⁵⁶⁵ S. dazu Teil C.I.5.

⁵⁶⁶ S. dazu Teil C.I.10.

⁵⁶⁷ S. dazu Teil C.I.13.

Begründung⁵⁶⁸ und der ordnungsgemäßen Bekanntgabe⁵⁶⁹ des mit Hilfe des Techniksystems erstellten Verwaltungsakts ein.

5. Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (A 5)

Als rechtliche Anforderung konkretisiert das Gebot nachvollziehbaren Verwaltungshandelns sowohl die rechtliche Vorgabe des Demokratieprinzips als auch des Rechtsstaatsprinzips. Sie dient zum einen der Akzeptanz des Verwaltungshandelns, das für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen unabdingbar ist. Zum anderen ist sie aber auch zur Kontrolle der Verwaltung und der damit verbundenen Sicherung von Demokratie und Rechtsstaat unverzichtbar.

5.1 Akzeptanzfunktion

In einer Demokratie genügt es nicht, dass die Verwaltung rechtmäßig handelt.⁵⁷⁰ Die Entscheidungen sollen die Betroffenen, jedenfalls die Mehrzahl der „gerecht und billig denkenden Bürger“, auch überzeugen.⁵⁷¹ Dies kann nur dann gelingen, wenn sich die Verwaltung bei ihrem Handeln nicht gegenüber dem Bürger abschottet, sondern ihn aktiv am Entscheidungsprozess teilhaben lässt und damit ihre Handlungen für ihn nachvollziehbar macht. Durch ein in diesem Sinne öffentliches Verwaltungshandeln wird die administrative Entscheidung nicht über den Kopf der Bürger hinweg getroffen, sondern der Einzelne in die Verwaltungsentscheidung mit eingebunden. Dies kann das Vertrauen der Beteiligten in die Verwaltung erhöhen und so zur gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz beitragen.⁵⁷² In diesem Zusammenhang sind bei der Technikgestaltung als rechtliche Kriterien eines solchen – auf Akzeptanz des Bürgers ausgerichteten – nachvollziehbaren Verwaltungshandelns das Gebot rechtlichen Gehörs⁵⁷³ und das Recht auf Akteneinsicht⁵⁷⁴ als Formen der Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren ebenso zu berücksichtigen wie die Begründung⁵⁷⁵ und die Bekanntgabe⁵⁷⁶ der Verwaltungsentscheidung durch die Verwaltung.

⁵⁶⁸ S. dazu Teil C.I.14.

⁵⁶⁹ S. dazu Teil C.I.15.

⁵⁷⁰ Ule/Laubinger 1995, § 1 Rn. 11; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 12 Rn. 14; Schmidt-Aßmann, Jura 1979, 507.

⁵⁷¹ Kopp 1971, 195f.; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 12 Rn. 12.

⁵⁷² Kopp 1971, 187f.; Schmidt-Aßmann, Jura 1979, 507; Ule/Laubinger 1995, § 1 Rn. 11; Wahl, VVDStRL 41 (1983), 165; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 12 Rn. 14; Roßnagel 2000, 269f.

⁵⁷³ S. dazu Teil C.I.8.

⁵⁷⁴ S. dazu Teil C.I.11.

⁵⁷⁵ S. dazu Teil C.I.14.

⁵⁷⁶ S. dazu Teil C.I.15.

5.2 Kontrollfunktion

Ein nachvollziehbares Verwaltungshandeln dient aber auch der Verwaltungskontrolle. In diesem Zusammenhang erfüllt es eine ebenso demokratische wie rechtsstaatliche Funktion. So wird der Verwaltung durch den Gesetzgeber vor dem Hintergrund zunehmend komplexer gesellschaftspolitischer Verhältnisse verstärkt ein eigenständiger Handlungsspielraum zugewiesen, beispielsweise in Form unbestimmter Rechtsbegriffe oder aufgrund der Einräumung von Ermessen. Der Einfluss des Gesetzes und damit des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments zur Konditionierung der Verwaltung nimmt damit ab.⁵⁷⁷ Dies entbindet die Verwaltung indes nicht von dem grundsätzlichen Erfordernis einer vom Parlament abgeleiteten Legitimation ihres Handelns.⁵⁷⁸ Eine durch Partizipation des Bürgers im Verwaltungsverfahren hergestellte Kontrolle ist zwar stets geprägt von den Partikularinteressen der vom Verfahren Betroffenen, so dass sie nicht mit dem allgemeinen Volkswillen im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG gleichgesetzt werden kann.⁵⁷⁹ Sie kann daher ein etwaiges sachlich-inhaltliches Legitimationsdefizit der Verwaltung nicht ersetzen. Jedoch kann sie als Korrektiv zur abgeschwächten Festlegung des Verwaltungshandelns durch den Gesetzgeber eine wichtige demokratische Ergänzung der Verwaltungslegitimation darstellen.⁵⁸⁰ Auf diese Weise führt sie insgesamt zu einer wirksamen Kontrolle der Entscheidungsträger und sichert dadurch den Einfluss des Volkes auf die Staatsgewalt.⁵⁸¹

Unter rechtsstaatlichen Erwägungen trägt ein nachvollziehbares Verwaltungshandeln dazu bei, staatliche Macht zu rationalisieren und auf diese Weise die Freiheit des Einzelnen zu sichern. Indem die Verwaltung nicht anonym und von außen undurchdringbar, sondern unter den Augen der Öffentlichkeit agiert, muss sich jeder Amtsträger und jedes Organ vergegenwärtigen, dass sein gesamtes Handeln im Nachhinein nachverfolgt und auf seine Rechtmäßigkeit überprüft werden kann.⁵⁸²

⁵⁷⁷ Kopp, DVBl. 1980, 328; Hill, DVBl. 1993, 977; Scherzberg 2000, 308; Kugelman 2001, 34.

⁵⁷⁸ BVerfGE 83, 60 (75); Schmitt-Glaeser, VVStRL 31 (1973), 227; Schmidt-Aßmann, AÖR 116 (1991), 376; Hill, DVBl. 1993, 977; Kugelman 2001, 34.

⁵⁷⁹ BVerfGE 83, 60 (75); Hill, DVBl. 1993, 977; Schmidt-Aßmann, AÖR 116 (1991), 376; Kugelman 2001, 34.

⁵⁸⁰ S. Kopp, DVBl. 1980, 328; Schmidt-Aßmann, AÖR 116 (1991), 373; Hill, DVBl. 1993, 977; Trute, DVBl. 1996, 956; Scherzberg 2000, 308f.; Roßnagel 2000, 269.

⁵⁸¹ Pieroth, JuS 1981, 626.

⁵⁸² S. BVerwG, NVwZ 1988, 621(622); BVerfG, NJW 1983, 2135; Hesse 1999, § 6 Rn. 190; Hufen 2002, Rn. 52; Roßnagel 2000, 269.

Voraussetzung einer solchen unter demokratischen wie rechtsstaatlichen Gesichtspunkten notwendigen Verwaltungskontrolle ist, dass der Bürger nachprüfen kann, wer auf das Verwaltungshandeln Einfluss genommen hat und dafür die Verantwortung übernimmt.⁵⁸³ Vor diesem Hintergrund wird das Gebot eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns im Rahmen einer rechtmäßigen Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems durch das Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung⁵⁸⁴, das Gebot rechtlichen Gehörs⁵⁸⁵, die Dokumentationspflicht⁵⁸⁶, das Recht auf Akteneinsicht⁵⁸⁷, das Erfordernis eines beweissicheren Handelns⁵⁸⁸ sowie die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen⁵⁸⁹ konkretisiert.

6. Chancengleichheit (A 6)

Mit dem Gebot der Chancengleichheit ist die Vorstellung verbunden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten am Verwaltungsverfahren jedem Bürger soweit wie möglich unabhängig von dessen Vorwissen, Bildung sowie finanzieller oder technischer Ausstattung offenstehen müssen.⁵⁹⁰ Als rechtliche Anforderung konkretisiert das Gebot der Chancengleichheit den grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf eine „formale Chancengleichheit“.⁵⁹¹ Diese bindet nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung.⁵⁹² Vergleichbare Sachverhalte sind von ihr gleich zu behandeln, soweit für eine Ungleichbehandlung keine sachlich gerechtfertigten Gründe bestehen. Der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG beschränkt sich dabei aber auf das Gebot rechtlicher Gleichheit.⁵⁹³ Ihren materiellen Bedeutungsgehalt erlangt die Chancengleichheit dagegen aus dem Sozialstaatsprinzip.⁵⁹⁴ Gemeint sind die Angleichung der tatsächlichen Voraussetzungen zum Erwerb materieller und

⁵⁸³ Britz 2002, 256.

⁵⁸⁴ S. dazu Teil C.I.5.

⁵⁸⁵ S. dazu Teil C.I.8.

⁵⁸⁶ S. dazu Teil C.I.9.

⁵⁸⁷ S. dazu Teil C.I.11.

⁵⁸⁸ S. dazu Teil C.I.10.

⁵⁸⁹ S. dazu Teil C.I.14.

⁵⁹⁰ Idecke-Lux 2000, 226.

⁵⁹¹ Idecke-Lux 2000, 226.

⁵⁹² S. Heun, in: Dreier 2004, Art. 3 Rn. 55; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 3 Rn. 267; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 3 Rn. 34.

⁵⁹³ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 3 Rn. 6.

⁵⁹⁴ Idecke-Lux 2000, 226; Jarass, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 3 Rn. 34.

immaterieller Güter und damit die faktischen Vorbedingungen, die zur Ausübung der Freiheitsrechte notwendig sind.⁵⁹⁵

Chancengleichheit wird zum einen durch eine gleichmäßige Rechtsanwendung gewährleistet, so dass sich aus ihr auch ein Gebot an die Verwaltung ableiten lässt, im Sinne einer formellen Entscheidungsrichtigkeit bestehende rechtliche Regelungen tatsächlich anzuwenden.⁵⁹⁶ Zum anderen ergibt sich aus der formellen und materiellen Chancengleichheit für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems, dass die Integration des Techniksystems in die Ablauforganisation zu keiner Ungleichbehandlung bei der Möglichkeit führen darf, sich am Verwaltungsverfahren zu beteiligen. Dies wäre dann der Fall, wenn aufgrund des Technikeinsatzes für den Bürger die Kommunikationsmöglichkeiten mit der Verwaltung im Zusammenhang mit den von der Technik unterstützten Verwaltungsverfahren unmöglich oder wesentlich beschränkt würden. Aus dem Gebot der Chancengleichheit lässt sich daher das rechtliche Kriterium eines effektiven Zugangs zum Vorgangsbearbeitungssystem und den von ihm angebotenen Funktionen konkretisieren.⁵⁹⁷ Der aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleitenden materiellen Komponente des Gebots der Chancengleichheit lässt sich schließlich eine Beratungspflicht der Verwaltung entnehmen, die ebenfalls als rechtliches Kriterium auf die Technikgestaltung einwirkt.⁵⁹⁸

7. Leistungsfähigkeit der Verwaltung (A 7)

Aus dem in Art. 20 Abs. 2 GG festgeschriebenen Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung folgt als rechtliche Vorgabe nicht nur, dass eine vollziehende Gewalt existieren, sondern auch, dass diese im Stande sein muss, die ihr zugedachte Aufgabe des Gesetzesvollzugs im ausdifferenzierten gewaltenteiligen Gesamtsystem des Grundgesetzes wirksam zu erfüllen.⁵⁹⁹ Dies kann sie nur dann, wenn ihre organisatorisch-institutionelle Leistungsfähigkeit dauerhaft sichergestellt ist.⁶⁰⁰

⁵⁹⁵ *BVerfGE* 33, 302 (322); *Idecke-Lux* 2000, 226; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 3 Rn. 33.

⁵⁹⁶ S. dazu Teil C.I.2.2.1.

⁵⁹⁷ S. dazu Teil C.I.3.

⁵⁹⁸ *Ossenbühl*, *NVwZ* 1982, 467; *Idecke-Lux* 2000, 226f.; s. dazu Teil C.I.6.

⁵⁹⁹ S. *BVerwGE* 67, 206 (209); *Kopp* 1971, 200; *Schmidt-Aßmann*, *Jura* 1979, 509; *Schwarze*, *DÖV* 1980, 590; *Schenke*, *VBIBW* 1982, 316; *Scherzberg* 2000, 318; *Niedobitek*, *DÖV* 2000, 763.

⁶⁰⁰ *Eifert* 2006, 136.

Grundbedingung einer wirksamen und damit leistungsfähigen Verwaltung ist dabei, dass ihr zur Aufgabenerfüllung eine größtmögliche Flexibilität und Freiheit bei ihrer Organisationsgestaltung eingeräumt wird.⁶⁰¹ Dementsprechend ist das Verfahrensermessen ein wichtiges rechtliches Kriterium der Technikgestaltung.⁶⁰² Es eröffnet der Verwaltung überhaupt erst die Möglichkeit einer selbstständigen Technikgestaltung und einer damit verbundenen Anpassung ihrer Ablauforganisation. Daneben ist aber auch eine klare Zuständigkeitsordnung ein rechtliches Kriterium einer leistungsfähigen Verwaltung.⁶⁰³ Sie vermeidet unnötige Doppelarbeit und beugt leistungsmindernden Kompetenzstreitigkeiten vor. Darüber hinaus dient aber auch die Dokumentation des Verwaltungshandelns einer leistungsfähigen Verwaltung, da somit unterschiedliche Sachbearbeiter in gleicher Weise auf das Verwaltungswissen zugreifen können.⁶⁰⁴

Zentrale Verwirklichungsvoraussetzung einer leistungsfähigen Verwaltung ist aber schließlich auch effizientes Verwaltungshandeln.⁶⁰⁵ Effizienz ist dabei in einem doppelten Sinn zu verstehen. Als Optimierungsgebot handelt es sich im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen dem Einsatz finanzieller, personeller, sachlicher und zeitlicher Ressourcen zur Erreichung eines bestimmten Ziels.⁶⁰⁶ In diesem Zusammenhang kommt dem Vorgangsbearbeitungssystem und dem mit ihm verbundenen Ziel einer möglichst verfahrenswirtschaftlichen Vorgangsbearbeitung eine zentrale Rolle zu.⁶⁰⁷ Als eigenes Kriterium ist die Effizienz des Verwaltungshandelns im Sinne eines Optimierungsgebots indes unbrauchbar. Eine möglichst wirtschaftliche Ablauforganisation ist kein Wert an sich. Es handelt sich vielmehr lediglich um einen Annex der übrigen rechtlichen Anforderungen, die auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems einwirken.⁶⁰⁸ Die Effizienz als Optimierungsgebot stellt daher eine rein formale,

⁶⁰¹ *BVerfGE* 63, 1 (34); *Krebs* 2007, § 108 Rn. 60; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 10 Rn. 1, 6.

⁶⁰² S. dazu Teil C.I.1.

⁶⁰³ S. dazu Teil C.I.5.

⁶⁰⁴ S. dazu Teil C.I.9.

⁶⁰⁵ *Eifert* 2006, 136.

⁶⁰⁶ S. *Schenke*, *VBIBW* 1982, 316; *Wahl*, *VVDStRL* 41 (1983), 163; *Hoffmann-Riem* 1998, 17; *Niedobitek*, *DÖV* 2000, 763. Der Begriff der Effektivität bezeichnet dagegen Art und Ausmaß einer Zielerreichung und betrifft damit die Relation zwischen dem erreichten und dem angestrebten Ziel im Sinne eines Soll-Ist-Abgleichs, s. *Hoffmann-Riem* 1998, 17; *Ramsauer* 2002, 410, jeweils m.w.N.

⁶⁰⁷ S. zu den Potentialen des Vorgangsbearbeitungssystems Teil A.II.2.5.

⁶⁰⁸ S. *Schenke*, *VBIBW* 1982, 316; *Degenhart*, *DVBl.* 1982, 884.

methodische und inhaltlich offene Anforderung dar.⁶⁰⁹ Sie sagt nichts darüber aus, was optimiert, sondern dass optimiert werden soll.⁶¹⁰

Hinsichtlich des weiteren Bedeutungsgehalts des Effizienzbegriffs ist demgegenüber zu beachten, dass es sich dabei zwar um eine Zweck-Mittel-Relation handelt. Diese erlaubt es aber gerade auch, Mitteleinsatz und verfolgte Zwecke in ein angemessenes Verhältnis zu setzen.⁶¹¹ In diesem Sinn erkennt die Verfahrenseffizienz die Eigenständigkeit der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens als Mittel einer leistungsfähigen Verwaltung an und kann gegebenenfalls anderen rechtlichen Anforderungen der Technikgestaltung durchaus begrenzend gegenüberreten.⁶¹² Ein Beispiel dafür ist etwa die Grenze einer der Verwaltung zumutbaren Sachverhaltsermittlung. Diese muss nur insoweit erfolgen, als der Aufwand solcher Nachforschungen im Verhältnis zu dem zu erwartenden Ertrag nicht die Leistungsfähigkeit der Verwaltung überfordern würde.⁶¹³ Auch einfachgesetzliche Vorgaben, die bei dem Einsatz automatischer Einrichtungen in das Verwaltungsverfahren der Verwaltung ein Ermessen dahingehend einräumen, etwa von einer Anhörung des Antragstellers oder einer Begründung des Verwaltungsakts abzusehen, sind Ausdruck einer solchen, andere rechtliche Anforderungen begrenzenden, Verfahrenseffizienz.⁶¹⁴ Dabei ist aber stets zu beachten, dass es sich hierbei um eine Verhältnismäßigkeitsprüfung innerhalb einzelner rechtlicher Kriterien handelt. Zu einer Beschränkung anderer rechtlicher Anforderungen, die durch das jeweilige rechtliche Kriterium konkretisiert werden, kann die Verfahrenseffizienz daher nur dann herangezogen werden, wenn eine den übrigen rechtlichen Anforderungen entsprechende Technikgestaltung die Leistungsfähigkeit der Verwaltung ernsthaft gefährden würde.⁶¹⁵

8. Recht auf informationelle Selbstbestimmung (A 8)

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wurde vom Bundesverfassungsgericht aus dem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Allgemei-

⁶⁰⁹ v. Arnim 1988, 36f.; Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 255; Gröpl, VerwArch 93 (2002), 463; Schliesky, DVBl. 2007, 1456.

⁶¹⁰ v. Arnim 1988, 36f.; Schliesky, DVBl. 2007, 1456.

⁶¹¹ Eifert 2006, 137.

⁶¹² S. Eifert 2006, 137.

⁶¹³ S. dazu Teil C.I.7.

⁶¹⁴ S. Teil C.I.8 und Teil C.I.14.

⁶¹⁵ S. in diesem Zusammenhang beispielsweise die Möglichkeiten der Automatisierung als Mittel der Verfahrenseffizienz im Rahmen des rechtlichen Gehörs Teil C.I.8.2.2.

nen Persönlichkeitsrecht entwickelt.⁶¹⁶ Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht zielt darauf ab, „im Sinne eines obersten Konstitutionsprinzips der ‚Würde des Menschen‘ (Art. 1 Abs. 1 GG) die eigene persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten, die sich durch die allgemeinen Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen“.⁶¹⁷

8.1 Herleitung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die verfassungsrechtliche Antwort auf die besonderen Risiken einer automatisierten Datenverarbeitung für die Selbstbestimmung des Einzelnen.⁶¹⁸ Diese sieht das Bundesverfassungsgericht insbesondere darin, dass personenbezogene Daten „unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar sind. Sie können darüber hinaus – vor allem beim Aufbau integrierter Informationssysteme – mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann.“⁶¹⁹ Dieses Risiko besteht gerade auch im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Durch die elektronische Anbindung unterschiedlicher Verwaltungseinheiten an das System soll eine vernetzte und verfahrensübergreifende Vorgangsbearbeitung ermöglicht werden, die den Datenaustausch gegenüber der herkömmlichen, papierbasierten Vorgangsbearbeitung erheblich erleichtert.

Vor diesem Hintergrund ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Absicherung der individuellen Selbstbestimmung bei der rechtmäßigen Gestaltung des Techniksystems von besonderer Bedeutung. Es setzt „voraus, dass dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten“.⁶²⁰ Wer dagegen „nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen

⁶¹⁶ BVerfGE 65, 1 ff.

⁶¹⁷ BVerfGE 54, 148 (153).

⁶¹⁸ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 46; s. zur geschichtlichen Entwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung näher Scholz 2003, 128 ff.; Schnabel 2009, 73f., jeweils m.w.N.

⁶¹⁹ BVerfGE 65, 1 (42f.).

⁶²⁰ BVerfGE 65, 1 (42).

vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden“.⁶²¹

Als Grundlage der Freiheitsausübung ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aber auch Voraussetzung für die Ausübung weiterer Grundrechte. Diesbezüglich führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass „wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden [versuchen wird], nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten.“⁶²²

Ist die Ausübung von Grundrechten jedoch gefährdet, würde dies „nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“⁶²³ Informationelle Selbstbestimmung ist damit nicht nur ein subjektives Recht eines jeden Einzelnen, sondern als strukturelle Komponente Voraussetzung jeder demokratischen Gesellschaft.⁶²⁴

8.2 Schutzbereich

Inhaltlich umfasst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, so dass er über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst bestimmen kann.⁶²⁵

8.2.1 Personenbezogene Daten

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bewirkt damit den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten.⁶²⁶ Unter dem Begriff der „personenbezo-

⁶²¹ BVerfGE 65, 1 (43).

⁶²² BVerfGE 65, 1 (43).

⁶²³ BVerfGE 65, 1 (43).

⁶²⁴ Hornung 2005, 139; Simitis, DuD 2000, 719.

⁶²⁵ BVerfGE 65, 1 (42f.); 78, 77 (84); 84, 192 (194); 96, 171 (181); 103, 21 (32f.); 113, 29 (46); BVerfG, NJW 2006, 976, 978; BVerfG, NJW 2006, 1039, 1940.

⁶²⁶ BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (142).

genen Daten“ werden alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person zusammengefasst.⁶²⁷ Vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts ist dabei grundsätzlich nur der Umgang mit personenbezogenen Daten einer natürlichen, nicht jedoch einer juristischen Person erfasst.⁶²⁸ Dies bedeutet indes nicht, dass dann, wenn es sich bei dem Antragsteller um ein Unternehmen handelt, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung generell nicht zu berücksichtigen wäre. Vielmehr kann durch das Verfahren auch in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen werden, wenn die dabei verwendeten Daten einzelne Personen, wie etwa den Geschäftsführer eines Unternehmens, persönlich betreffen.⁶²⁹ Dies ist im Anwendungsszenario etwa dann der Fall, wenn keine natürliche Person, sondern ein Unternehmen die gewerberechtliche Festsetzung der Veranstaltung beantragt und daraufhin die Zuverlässigkeit der mit der Durchführung beauftragten Person überprüft wird.⁶³⁰

Vor diesem Hintergrund werden als „Einzelangaben“ Informationen bezeichnet, die sich auf eine bestimmte – einzelne – Person beziehen oder geeignet sind, einen Bezug zu ihr herzustellen.⁶³¹ Zu welchem Zweck die Informationen erfasst wurden, ist dabei ebenso unerheblich wie ihre Herkunft, Form und Darstellung.⁶³² Über persönliche oder sachliche Verhältnisse geben sie dann Aufschluss, wenn die Informationen den Betroffenen selbst charakterisieren oder einen auf ihn beziehbaren Sachverhalt beschreiben.⁶³³ Der Begriff ist umfassend zu verstehen und nicht auf Daten beschränkt, die ihrer Natur nach personenbezogen sind, wie etwa menschliche Eigenschaften.⁶³⁴

Einen Personenbezug weisen die Daten dann auf, wenn sie sich auf eine bestimmte oder bestimmbarer Person beziehen.⁶³⁵ So können die Daten entweder selbst einen unmittelbaren Rückschluss auf die Identität des Betroffenen zulassen

⁶²⁷ S. dazu auch die Legaldefinitionen in § 3 Abs. 1 BDSG sowie Art. 2 lit. a DSRL.

⁶²⁸ *Gola/Schomerus*, 2007, § 3 Rn. 11.

⁶²⁹ *BGH*, NJW 1986, 2505 (2506); *Weichert*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 3 Rn. 13.

⁶³⁰ S. zur Zuverlässigkeitsprüfung im Rahmen der gewerberechtlichen Festsetzung Teil A.II.3.1.2.2.

⁶³¹ *Gola/Schomerus* 2007, § 3 Rn. 3.

⁶³² *Scholz* 2003, 183.

⁶³³ *Scholz* 2003, 184.

⁶³⁴ Für allgemeine Beispiele von Daten über „persönliche oder sachliche“ Verhältnisse s. auch *Scholz* 2003, 184 und *Gola/Klug* 2003, 40.

⁶³⁵ *BGH*, NJW 1991, 568 (570); *Gola/Schomerus* 2007, § 3 Rn. 10; *Spindler/Nink*, in: *Spindler/Schuster* 2008, § 11 TMG Rn. 5.

oder aufgrund von Zusatzinformationen bestimmbar sein.⁶³⁶ Für die Bestimmbarkeit kommt es auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten der speichernden Stelle an. Ob eine Information personenbeziehbar ist, lässt sich also nicht aus der Angabe allein ableiten, sondern ist abhängig vom jeweiligen Zusatzwissen.⁶³⁷ Dieselben Daten können für den einen Datenverwender der betroffenen Person zuordenbar sein, für den anderen aber nicht, so dass der Begriff des Personenbezugs relativ ist.⁶³⁸ In diesem Zusammenhang ist es auch denkbar, dass zwar eine Person über das erforderliche Zusatzwissen verfügt, es aber beispielsweise durch Verschlüsselung des Datenbestands vor der Kenntnisnahme Dritter schützt. Demjenigen, der den zur Entschlüsselung notwendigen Schlüssel nicht kennt, ist es dann im Regelfall nicht möglich, einen entsprechenden Personenbezug herzustellen.⁶³⁹ Um festzustellen, ob es sich um personenbezogene Daten handelt, ist es daher erforderlich, die Relation zwischen Daten, Datenverarbeiter und Nutzer zu betrachten.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst dabei jedes personenbezogene Datum, unabhängig von seinem Bedeutungsgehalt. Das Bundesverfassungsgericht hat von einer Unterscheidung des Schutzbereichs nach unterschiedlichen Schutzsphären abgesehen. Danach ist für die Tragweite des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht die Art der Information, sondern allein ihre „Nutzbarkeit und Verwendbarkeit“ entscheidend.⁶⁴⁰ Angesichts der mit einer modernen Datenverarbeitung verbundenen unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten eines Datums kann – abhängig vom konkreten Verwendungszusammenhang – jedes personenbezogene Datum einen neuen Stellenwert bekommen, so dass es kein „belangloses Datum“ gibt.⁶⁴¹ Für die Selbstbestimmung ist nicht das Datum als solches entscheidend, sondern in welchem sozialen Kontext es verwendet wird.⁶⁴² Ein Datum, das im Familien- oder Freundeskreis gern bekannt gegeben wird, kann etwa im Umgang mit der Verwaltung zu gravierenden Nachteilen führen. Ein scheinbar belangloses Datum, wie der Name einer Person,

⁶³⁶ Scholz 2003, 185; Gola/Schomerus 2007, § 3 Rn. 10.

⁶³⁷ Hornung, DuD 2004, 430; Gola/Schomerus 2007, § 3 Rn. 10; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 11 TMG Rn. 5.

⁶³⁸ S. Roßnagel/Scholz, MMR 2000, 723; Scholz 2003, 185; Dammann, in: Simitis 2006, § 3 Rn. 33.

⁶³⁹ S. auch Dammann, in: Simitis 2006, § 3 Rn. 33 ff.

⁶⁴⁰ BVerfGE 65, 1 (45).

⁶⁴¹ BVerfGE 65, 1 (45); ebenso Simitis, NJW 1984, 402; Trute, in: Roßnagel 2003, Kap. 2.5 Rn. 11, 19, 23.

⁶⁴² BVerfGE 65, 1 (45).

kann in unterschiedlichen Kontexten daher völlig unterschiedliche Auswirkungen für die Selbstbestimmung und Selbstdarstellung haben.

Personenbezogen sind somit alle Daten, die im Rahmen der Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems anfallen und – abhängig vom jeweiligen Zusatzwissen – mit der Person des Antragstellers in Zusammenhang gebracht werden können. Bezogen auf das Anwendungsszenario bedeutet dies, dass etwa Namen, Geburtsdatum, Anschrift oder sonstige Kontaktdaten des Antragstellers wie Angaben zu Telefon, Telefax oder E-Mail im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung ebenso personenbezogene Daten darstellen können wie die Angabe von Zeit, Ort und Art der Veranstaltung, Angaben in Lageplänen oder Angaben, die im Rahmen des gewerberechtlichen Genehmigungsverfahrens Auskunft über die Zuverlässigkeit des Antragstellers geben und damit zum Beispiel Angaben über Steuerschulden oder Zahlungsrückstände von Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung. Ein Umgang mit personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit einer technikgestützten Vorgangsbearbeitung und ein damit verbundener Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Antragstellers sind daher nicht von vornherein auszuschließen.

8.2.2 Anonyme und pseudonyme Daten

Von personenbezogenen Daten sind anonyme und pseudonyme Daten zu unterscheiden. Anonymität ist dann gegeben, wenn die Wahrscheinlichkeit, die Daten einer Person zuordnen zu können, so gering ist, dass sie nach der Lebenserfahrung oder dem Stand der Wissenschaft praktisch ausscheidet.⁶⁴³ Anonymität ist wie Personenbeziehbarkeit relativ zu dem jeweiligen Datenverarbeiter zu bestimmen. Für ihn kann die Möglichkeit, den Personenbezug herzustellen, aufgrund der Umstände unterschiedlich wahrscheinlich sein.⁶⁴⁴ Werden daher beispielsweise anonyme Daten an eine Stelle übermittelt, die in der Lage ist, den Personenbezug herzustellen, so handelt es sich für den Übermittlungsempfänger um personenbezogene Daten.⁶⁴⁵

Pseudonymität liegt dagegen vor, wenn der Betroffene ein Kennzeichen benutzt, durch das die Wahrscheinlichkeit, dass Daten ihm zugeordnet werden können, so gering ist, dass sie ohne Kenntnis der jeweiligen Zuordnungsregel zwischen Kennzeichen und Person nach der Lebenserfahrung oder dem Stand der

⁶⁴³ *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 723; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 51.

⁶⁴⁴ *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 51.

⁶⁴⁵ *Gola/Schomerus* 2007, § 3 Rn. 10.

Wissenschaft praktisch ausscheidet.⁶⁴⁶ Während bei Anonymität niemand – auch nicht der Nutzer – den Bezug eines Merkmals zu einer bestimmten Person herstellen kann, gibt es bei pseudonymen Daten eine Regel (oder Liste), über die eine solche Zuordnung möglich ist. Bei Pseudonymität ist daher zwischen den Personen, die die Zuordnungsregel kennen, und denen, die sie nicht kennen, zu unterscheiden. Pseudonyme Daten sind für den Kenner der Zuordnungsregel personenbeziehbar, für alle anderen sind sie anonyme und damit nicht personenbezogene Daten.⁶⁴⁷

Auch wenn der Umgang mit anonymen beziehungsweise pseudonymen Daten nicht unmittelbar vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts erfasst ist, strahlt dieses dennoch im Sinne notwendiger Vorsorge auf diese Daten aus. Aus Praktikabilitätsgründen kann für sie ein – nicht zu führender – Nachweis vollständiger Sicherheit vor Re-Identifizierung nicht verlangt werden.⁶⁴⁸ Selbst wenn ein Personenbezug von einem Datenverwender zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeschlossen werden kann, können Änderungen in den Randbedingungen der Datenverarbeitung und mit ihnen Möglichkeiten der Aufdeckung anonymer und pseudonymer Daten für andere Datenverwender oder zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.⁶⁴⁹ Ergibt sich für den Datenverwender aber in diesen Fällen eine Zuordnungsregel, weist unter Umständen nicht nur ein Datum Personenbezug auf, sondern sind gegebenenfalls alle gespeicherten Angaben mit einem Schlag zuordenbar.⁶⁵⁰ Viele Maßnahmen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung können dann nicht mehr sinnvoll nachgeholt werden.⁶⁵¹ Aus diesem Grund unterfällt der Umgang mit anonymen und pseudonymen Daten insoweit dem Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, als es Regelungen bedarf, die Vorsorge gegen die künftigen und ungewissen, aber dennoch beachtlichen Aufdeckungsrisiken und ihre Folgen für Daten bieten, die zwar keine personenbezogenen Daten sind, aber zu solchen werden können.⁶⁵²

⁶⁴⁶ *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 52.

⁶⁴⁷ *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 52.

⁶⁴⁸ *Scholz* 2003, 198.

⁶⁴⁹ *Scholz* 2003, 198, s. näher *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 728f.

⁶⁵⁰ *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 729.

⁶⁵¹ *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 729; *Hillenbrand-Beck/Greß*, DuD 2001, 391.

⁶⁵² S. hierzu auch *BVerfGE* 65, 1 (49); *BVerfG*, NJW 1987, 2805 (2806); *Bizer* 1992, 153 ff.; *Scholz* 2003, 199.

8.3 Absicherung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch ein umfassendes Schutzkonzept unterschiedlicher datenschutzrechtlicher Verarbeitungsgrundsätze abgesichert. Diese lassen sich für eine rechtsgemäße Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems auf der Ebene rechtlicher Kriterien einordnen und haben durch den Gesetzgeber im deutschen Recht bereits ihre Entsprechung in einem umfangreichen und ausdifferenzierten System allgemeiner und bereichsspezifischer Vorschriften gefunden. Sie müssen nicht nur bei dem Einsatz des Techniksyste-
ms, sondern bereits unmittelbar bei seiner Gestaltung berücksichtigt werden.⁶⁵³ Wesentliche datenschutzrechtliche Instrumente zur Absicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Antragstellers bilden dabei die Notwendigkeit spezifischer Erlaubnistatbestände für einen rechtsgemäßen Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem⁶⁵⁴, das Zweckbindungsgebot⁶⁵⁵, der Grundsatz der Erforderlichkeit⁶⁵⁶, das Gebot der Datenvermeidung und Datensparsamkeit⁶⁵⁷, ein transparenter Datenumgang⁶⁵⁸ sowie das Gebot der Daten- und Systemsicherheit⁶⁵⁹.

9. Recht auf kommunikative Selbstbestimmung (A 9)

Die Integration des Vorgangsbearbeitungssystems in die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung dient dem Ziel einer möglichst verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung. Zentraler Bestandteil einer solchen Vorgangsbearbeitung ist dabei eine möglichst medienbruchfreie Ablauforganisation.⁶⁶⁰ In diesem Rahmen ist die Ausgestaltung der Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung von zentraler Bedeutung. Wird der Zugang zur Verwaltung auf einen elektronischen Kommunikationskanal beschränkt und werden Mitteilungen aus dem Vorgangsbearbeitungssystem heraus nur noch auf elektronischem Weg an den Bürger übermittelt, ist dies ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem durchgängig elektronischen Verwaltungsverfahren. Gleichzeitig würde eine solche Beschränkung auf einen ausschließlich elektronischen Informationsaustausch die Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung grundlegend

⁶⁵³ S. *Trute*, in: Roßnagel 2003, Kap. 2.5 Rn. 32; *Gitter* 2007, 295.

⁶⁵⁴ S. dazu Teil C.II.1.

⁶⁵⁵ S. dazu Teil C.II.2.

⁶⁵⁶ S. dazu Teil C.II.3.

⁶⁵⁷ S. dazu Teil C.II.4.

⁶⁵⁸ S. dazu Teil C.II.5.

⁶⁵⁹ S. dazu Teil C.II.6.

⁶⁶⁰ S. dazu Teil A.II.2.5.2.

verändern und dabei insbesondere die sozialen Voraussetzungen für die freie Entfaltung und Entscheidung des Bürgers beeinflussen.⁶⁶¹

Ausgangspunkt bildet dabei die Überlegung, dass eine vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Einzelgewährleistung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG das Recht zur autonomen Selbstdarstellung⁶⁶² ist. Der Einzelne soll danach „grundsätzlich selbst entscheiden können, wie er sich Dritten oder der Öffentlichkeit gegenüber darstellen will, ob und inwieweit von Dritten über seine Persönlichkeit verfügt werden kann“.⁶⁶³ Die Selbstbestimmung setzt voraus, dass der von dem Einzelnen „selbst definierte soziale Geltungsanspruch“ nicht beeinträchtigt wird und dass es „nur Sache der einzelnen Person sein [kann], über das zu bestimmen, was ihren sozialen Geltungsanspruch ausmachen soll“.⁶⁶⁴

Dabei geht es – im Gegensatz zur allgemeinen Handlungsfreiheit – aber nicht nur um den Schutz einzelner Betätigungen, sondern auch um die Erhaltung ihrer wesentlichen Voraussetzungen.⁶⁶⁵ Eine autonome Selbstdarstellung, Freiheit zur eigenen Entscheidung und zu ihrer Umsetzung setzt damit auch Selbstbestimmung in der Kommunikation mit anderen voraus.⁶⁶⁶ Diese wird allerdings vom Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht erfasst. Dieses bezieht sich nur auf den Schutz des Kommunikationsinhalts und gewährleistet die Verfügungsbefugnis des Einzelnen über die Informationen, die das soziale Bild des Einzelnen prägen, schützt aber nicht die Kommunikation als aktuellen Prozess der Identitätsbildung und Selbstdarstellung.⁶⁶⁷

Soll die Selbstbestimmung in der Kommunikation als Voraussetzung autonomer Selbstdarstellung dennoch wirksam geschützt werden, bedarf es daher eines mit einem eigenen Schutzbereich versehenen Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung.⁶⁶⁸ Es umfasst nicht nur das Recht des Einzelnen, sich für eine Kommunikation zu entscheiden, in der sich der Einzelne selbst darzustellen

⁶⁶¹ *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 58.

⁶⁶² *BVerfGE* 65, 1 (41).

⁶⁶³ *BVerfGE* 54, 148 (155); 54, 208 (218); 63, 131 (142).

⁶⁶⁴ *BVerfGE* 54, 148 (155f.); 54, 208 (217).

⁶⁶⁵ *BVerfGE* 54, 148 (153); *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 58; *Steidle* 2005, 99f.

⁶⁶⁶ *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 59.

⁶⁶⁷ *Roßnagel*, KJ 1990, 277; *Roßnagel* 1996, 154; *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 58; *Steidle* 2005, 99.

⁶⁶⁸ S. zum Recht auf kommunikative Selbstbestimmung auch *Roßnagel*, KJ 1990, 267 ff.; *ders.* 1999, 189 ff.; *ders.* 2000, 312; *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 58f.; *Idecke-Lux* 2000, 61 ff; *Trute*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 2.5 Rn. 1; *Steidle* 2005, 99f.

vermag, und deren Inhalt, sondern beinhaltet auch die freie Wahl des Kommunikationspartners⁶⁶⁹, des Kommunikationsorts sowie der Kommunikationsart⁶⁷⁰ und dabei insbesondere des Kommunikationsmediums.⁶⁷¹ Die Freiheit, über die relevanten Umstände der Kommunikation entscheiden zu können, muss in vergleichbarer Weise gewährleistet sein wie in der unmittelbaren Kommunikation ohne technisches Medium.⁶⁷² Durch die Verwendung von Technik darf eine gewährleistete Freiheit nicht eingeschränkt werden.⁶⁷³

Das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung ist dabei nicht auf die private Kommunikation beschränkt. Jede Kommunikation und damit auch die zwischen Bürger und Verwaltung dient grundsätzlich zumindest auch der individuellen Selbstdarstellung.⁶⁷⁴ Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem ist das kommunikative Selbstbestimmungsrecht daher in seiner spezifischen Ausprägung, über das Kommunikationsmedium selbst entscheiden zu können, für die Frage nach der Ausgestaltung der Informationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung bei der Gestaltung des Techniksystems von Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird es durch das rechtliche Kriterium der freiwilligen Zugangsöffnung auf Bürgerseite konkretisiert.⁶⁷⁵

10. Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme

In seiner Entscheidung zu Online-Durchsuchungen vom 27.2.2008⁶⁷⁶ hat das Bundesverfassungsgericht ein neues (Grund)recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme entwickelt. Es stellt sich daher die Frage, ob dieses auch die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems beeinflusst.

Abgeleitet wird das neue Grundrecht vom Bundesverfassungsgericht aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁶⁷⁷ Den Schutzbereich bilden dabei so genannte „informationstechnische Systeme“. Angesichts der Entwicklung der Informationstechnik seien diese allgegenwärtig

⁶⁶⁹ *BVerfG*, NJW 1992, 815f.

⁶⁷⁰ S. z.B. *BVerfGE*, 63, 131 (142).

⁶⁷¹ *Roßnagel*, KJ 1990, 281; *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 59; *Idecke-Lux* 2000, 63f.

⁶⁷² *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 59; *Steidle* 2005, 100; ähnlich auch *Gusy*, JuS 1986, 90.

⁶⁷³ *Hammer/Pordesch/Roßnagel* 1993, 59.

⁶⁷⁴ *Roßnagel* 1996, 154; s. auch *BVerfGE* 85, 386 ff.; *BVerfG*, NJW 1996, 114.

⁶⁷⁵ S. dazu Teil C.I.4.

⁶⁷⁶ *BVerfG*, NJW 2008, 822 ff.

⁶⁷⁷ *BVerfG*, NJW 2008, 822 (827) Rn. 201.

und ihre Nutzung für die Lebensführung vieler Bürger von zentraler Bedeutung.⁶⁷⁸ Die im System gespeicherten Daten könnten Auskunft über persönliche Verhältnisse, soziale Kontakte und Tätigkeiten des Nutzers geben. Eine damit einhergehende zunehmende Datenvernetzung begründe für den Einzelnen neben neuen Möglichkeiten der Persönlichkeitsentfaltung auch neue Persönlichkeitsgefährdungen, so das Bundesverfassungsgericht.⁶⁷⁹ Werden diese Daten von Dritten erhoben und ausgewertet, so könne dies weitreichende Rückschlüsse auf die Persönlichkeit des Nutzers bis hin zu einer Profilbildung ermöglichen.⁶⁸⁰

Aus der Bedeutung der Nutzung informationstechnischer Systeme für die Persönlichkeitsentfaltung und aus den Persönlichkeitsgefährdungen, die mit dieser Nutzung verbunden sind, folge ein „grundrechtlich erhebliches Schutzbedürfnis“. Der Einzelne sei darauf angewiesen, dass der Staat „die mit Blick auf die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung berechtigten Erwartungen an die Integrität und Vertraulichkeit derartiger Systeme“ achte.⁶⁸¹ Nicht nur die grundrechtlichen Gewährleistungen der Art. 10 und Art. 13 GG, sondern insbesondere auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung trägt diesem Schutzbedürfnis nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht hinreichend Rechnung.⁶⁸² Es berücksichtige nicht ausreichend Persönlichkeitsgefährdungen, die sich daraus ergeben, dass der Einzelne zu seiner Persönlichkeitsentfaltung auf die Nutzung informationstechnischer Systeme angewiesen sei und dabei dem System persönliche Daten anvertraue. Ein Dritter, der Zugriff auf ein solches System erhält, könne sich einen potenziell äußerst großen und aussagekräftigen Datenbestand verschaffen, ohne noch auf weitere Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsmaßnahmen angewiesen zu sein. Ein solcher Zugriff geht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „in seinem Gewicht für die Persönlichkeit des Betroffenen über einzelne Datenerhebungen, vor denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt, weit hinaus“.⁶⁸³

Das neue Grundrecht gewährleistet sowohl die Vertraulichkeit der Daten als auch die Integrität des informationstechnischen Systems. Geschützt ist zunächst das

⁶⁷⁸ BVerfG, NJW 2008, 822 (824) Rn. 171.

⁶⁷⁹ BVerfG, NJW 2008, 822 (824) Rn. 177.

⁶⁸⁰ BVerfG, NJW 2008, 822 (824) Rn. 178; s. zum Begriff und Risiken der Profilbildung näher *Jandt/Laue*, K&R 2006, 316 ff.

⁶⁸¹ BVerfG, NJW 2008, 822 (825) Rn. 181.

⁶⁸² BVerfG, NJW 2008, 822 (825) Rn. 181. In diesem Sinne auch *Hoffmann-Riem*, JZ 2008 1015 ff. Kritisch dazu z.B. *Hornung*, CR 2008, 301; *Eifert*, NVwZ 2008, 521 ff.; *Hoeren*, MMR 2008, 366; *Kutscha*, NJW 2008, 1043.

⁶⁸³ BVerfG, NJW 2008, 822 (827) Rn. 200.

Interesse des Nutzers, dass die Daten vertraulich bleiben, die von einem informationstechnischen System, das vom Schutzbereich erfasst ist, erzeugt, verarbeitet und gespeichert werden. Vom Schutz umfasst ist aber auch die Integrität des Systems. Das Grundrecht verhindert, dass auf das System so zugegriffen wird, dass dessen Leistungen, Funktionen und Speicherinhalte durch Dritte genutzt werden können, da dann die entscheidende technische Hürde für eine Ausspähung, Überwachung oder Manipulation des Systems genommen wäre.⁶⁸⁴ Das Bundesverfassungsgericht konzipiert das neue Grundrecht damit als einen, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung grundsätzlich vorgelagerten, Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.

In den Schutzbereich des Grundrechts fällt jedoch nicht unterschiedslos jedes „informationstechnische System“. Es muss vielmehr Daten des Betroffenen allein oder in ihren technischen Vernetzungen in einem Umfang und in einer Vielfalt enthalten können, dass ein Zugriff auf das System es ermöglicht, einen Einblick in wesentliche Teile der Lebensgestaltung einer Person zu gewinnen oder gar ein aussagekräftiges Bild der Persönlichkeit zu erhalten.⁶⁸⁵ Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem ist eine solche Komplexität – abhängig von der Einsatzumgebung des Systems – nicht grundsätzlich ausgeschlossen. So kann ein Einsatz etwa im Rahmen der Sozialverwaltung dazu führen, dass die im System gespeicherten Daten beispielsweise zu Antragstellern, die Unterstützung zum Lebensunterhalt nach dem 12. Sozialgesetzbuch beantragen, einen umfangreichen Einblick in die Lebensverhältnisse des Betroffenen gewähren.

Daneben besteht eine grundrechtlich anzuerkennende Vertraulichkeits- und Integritätserwartung aber auch nur, soweit der Betroffene das informationstechnische System als eigenes nutzt und deshalb den Umständen nach davon ausgehen darf, dass er allein oder zusammen mit anderen zur Nutzung berechtigten Personen über das informationstechnische System selbstbestimmt verfügt.⁶⁸⁶ Entscheidend ist damit nicht die sachenrechtliche Zuordnung, sondern, ob der Betroffene das System „als“ eigenes System benutzt.⁶⁸⁷ Dies ist beim Vorgangsbearbeitungssystem nicht der Fall. Der Bürger hat grundsätzlich keine Verfügungsbefugnis über die Abläufe innerhalb des Systems. Soweit er es etwa zu einer elektronischen Antragstellung oder einer Statusabfrage nutzt, macht er dabei von

⁶⁸⁴ BVerfG, NJW 2008, 822 (827) Rn. 204.

⁶⁸⁵ BVerfG, NJW 2008, 822 (827) Rn. 203.

⁶⁸⁶ BVerfG, NJW 2008, 822 (827) Rn. 206; *Roßnagel/Schnabel*, NJW 2008, 3535.

⁶⁸⁷ *Hornung*, CR 2008, 303.

einem dem Einflussbereich der Verwaltung zuzurechnendem, nicht jedoch von einem eigenen informationstechnischen System Gebrauch.

Sollte die Architektur des Vorgangsbearbeitungssystems allerdings über den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit hinaus um zusätzliche Funktionalitäten erweitert und dem Bürger ein eigener Speicherplatz auf dem Server der Behörde zur Verfügung gestellt werden,⁶⁸⁸ kann grundsätzlich auch ein Vorgangsbearbeitungssystem – abhängig von den Umständen des Einzelfalls – als vom Schutzbereich erfasstes „informationstechnisches System“ eingeordnet werden. Ein grundrechtlicher Schutz des Systems wäre dann jedenfalls nicht deswegen ausgeschlossen, weil die Nutzung des Speicherplatzes durch den Bürger über die Technikinfrastruktur der Verwaltung erfolgt. Soweit die Nutzung des eigenen informationstechnischen Systems über informationstechnische Systeme stattfindet, die sich in der Verfügungsgewalt anderer befinden, erstreckt sich der Schutz des Nutzers auch hierauf.⁶⁸⁹

11. Zusammenfassung

Gemäß der rechtlichen Anforderung eines verfahrensbezogenen Grundrechtsschutzes ist das Verwaltungsverfahren so zu gestalten, dass nicht die Gefahr einer Entwertung subjektiv-rechtlicher Grundrechtspositionen besteht. Dies bedeutet, dass ein Grundrechtsschutz sowohl durch eine entsprechende gesetzliche Verfahrensgestaltung als auch durch eine grundrechtskonforme Auslegung der Verfahrensvorschriften sicherzustellen ist. Als allgemein anerkannte und für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutsame Verfahrensgarantien lassen sich aus dem verfahrensbezogenen Grundrechtsschutz eine eindeutige Zuständigkeitsordnung, eine umfassende Sachverhaltsermittlung, das Gebot rechtlichen Gehörs, das Recht auf Akteneinsicht sowie die Pflicht zur Bekanntgabe und Begründung des mit Hilfe des Techniksystems erstellten Verwaltungsakts ableiten.

Unter der rechtlichen Anforderung des Gesetzesvorbehalts ist der Vorbehalt des formellen Gesetzes zu verstehen. Ob das Handeln der Verwaltung einer

⁶⁸⁸ So bietet z.B. das Land Baden-Württemberg bereits für Bürger die Nutzung eines Dokumentensafe an, s. <http://www.service-bw.de> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009). Auch im Rahmen des geplanten Bürgerportale-Gesetzes ist in § 8 des Gesetzentwurfs vorgesehen, dass Diensteanbieter Bürgern auf Wunsch einen Speicherplatz zur Verfügung stellen (De-Safe), s. BT-Drs. 16/12598, 4.

⁶⁸⁹ *BVerfG*, NJW 2008, 822 (827) Rn. 206; s. hierzu auch *Hornung*, CR 2008, 302f.

Legitimierung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, hängt wesentlich davon ab, ob es grundrechtsrelevant ist. Ist dies der Fall, ist der Exekutive ohne entsprechende gesetzliche Grundlage die eigenmächtige Vornahme von Handlungen verwehrt. In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems lässt sich aus dem Gesetzesvorbehalt das rechtliche Kriterium des Verfahrensermessens der Verwaltung ableiten. Der Gesetzesvorbehalt eröffnet und begrenzt zugleich dieses Verfahrensermessen. Daneben kann der Gesetzesvorbehalt das Verfahrensermessen im Rahmen derjenigen rechtlichen Kriterien, die einen entsprechenden Grundrechtsbezug aufweisen, begrenzen, indem er die Technikgestaltung von der Existenz einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig macht. In diesem Sinne beeinflusst der Gesetzesvorbehalt die rechtlichen Kriterien der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite, das Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung, die Begründungspflicht hinsichtlich der abschließenden Verwaltungsentscheidung sowie die Zulässigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Daten.

Der Grundsatz der Gesetzesbindung verlangt, dass die Verwaltung bei ihrem Handeln die bestehenden Gesetze zu beachten hat. Er beinhaltet dabei sowohl ein formelles Anwendungsgebot als auch ein materielles Abweichungsverbot. Während das Anwendungsgebot eine Technikgestaltung erfordert, bei der im Rahmen des technikerunterstützten Verwaltungsverfahrens alle relevanten Normen vollständig und ihrem aktuellen Stand gemäß berücksichtigt werden, darf die Verwaltung durch den Technikeinsatz im Sinne des Abweichungsverbots bei ihrem Handeln nicht gegen die anzuwendenden Gesetze verstoßen. Aus der Gesetzesbindung lässt sich daher für die Technikgestaltung das Kriterium formeller und materieller Entscheidungsrichtigkeit ableiten. Darüber hinaus ist bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen, dass auch einzelne Grundsätze des Verwaltungsverfahrens der materiellen Entscheidungsrichtigkeit dienen. Sollen diese auch bei einer Technikintegration ihre Funktion behalten, sind sie als rechtliche Kriterien ebenfalls bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen. Dazu zählen eine eindeutige Zuständigkeitsordnung, eine umfassende Sachverhaltsermittlung, die Gewähr rechtlichen Gehörs, das Recht auf Akteneinsicht und die Pflicht zur Begründung der Verwaltungsentscheidung.

Eine weitere rechtliche Anforderung an das Techniksystem besteht in der Gewährleistung von Rechtssicherheit im Sinne von Rechtsklarheit. Dabei wird der Bürger in die Lage versetzt, sich ein eigenes Bild von der Rechtslage zu verschaffen und kann anhand dessen ermitteln, was von ihm verlangt wird. Auf die Gestaltung

des Vorgangsbearbeitungssystems wirkt das Gebot der Rechtsklarheit durch das rechtliche Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung, der aus ihr resultierenden Pflicht eines beweissicheren Verwaltungshandelns sowie durch das Gebot inhaltlicher Bestimmtheit, Begründung und ordnungsgemäßer Bekanntgabe des mit Hilfe des Techniksystems erstellten Verwaltungsakts ein.

Als rechtliche Anforderung dient das Gebot nachvollziehbaren Verwaltungshandelns zum einen der Akzeptanz des Verwaltungshandelns, das für ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen unabdingbar ist. Als rechtliche Kriterien eines hierauf ausgerichteten Verwaltungshandelns sind bei der Technikgestaltung das Gebot rechtlichen Gehörs und das Recht auf Akteneinsicht ebenso zu berücksichtigen wie die Begründung und Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung durch die Verwaltung. Daneben ist eine nachvollziehbare Verwaltungshandeln Voraussetzung einer sowohl unter demokratischen wie unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten notwendigen Verwaltungskontrolle. Als diesbezügliche rechtliche Kriterien lassen sich im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems das Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung, das Gebot rechtlichen Gehörs, die Dokumentationspflicht, das Recht auf Akteneinsicht, das Erfordernis eines beweissicheren Handelns sowie die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen konkretisieren.

Mit dem Gebot der Chancengleichheit ist die Vorstellung verbunden, dass die Beteiligungsmöglichkeiten am Verwaltungsverfahren jedem Bürger soweit wie möglich unabhängig von dessen individuellen Voraussetzungen offen stehen müssen. Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ergibt sich aus der rechtlichen Anforderung der Chancengleichheit, dass die Integration des Techniksystems in die Ablauforganisation zu keiner Ungleichbehandlung bei den Beteiligungsmöglichkeiten am Verwaltungsverfahren führen darf. Als rechtliche Kriterien lassen sich daher aus dem Gebot der Chancengleichheit das Gebot eines effektiven Zugangs zum Vorgangsbearbeitungssystem, eine Beratungspflicht der Verwaltung sowie der Grundsatz formeller Entscheidungsrichtigkeit ableiten.

Für einen der Verwaltung obliegenden wirksamen Gesetzesvollzug muss ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft sichergestellt sein. Aus der dazu notwendigen Flexibilität und Freiheit bei der Organisationsgestaltung lässt sich als rechtliches Kriterium das Verfahrensermessen bei der Technikgestaltung konkretisieren. Daneben kann aus dem Gebot einer leistungsfähigen Verwaltung als weiteres rechtliches Kriterium eine klare Zuständigkeitsordnung abgeleitet werden, da sie

Doppelarbeit vermeidet und Kompetenzstreitigkeiten vorbeugt. Darüber hinaus ermöglicht das rechtliche Kriterium der Dokumentationspflicht den Zugriff unterschiedlicher Sachbearbeiter auf das Verwaltungswissen. Zentrale Voraussetzung einer leistungsfähigen Verwaltung ist schließlich ein effizientes Verwaltungshandeln. Es erkennt die Eigenständigkeit der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens als Mittel einer leistungsfähigen Verwaltung an und tritt gegebenenfalls anderen rechtlichen Anforderungen der Technikgestaltung begrenzend gegenüber. In diesem Sinne beeinflusst die Leistungsfähigkeit der Verwaltung die rechtlichen Kriterien einer umfassenden Sachverhaltsermittlung, das Gebot rechtlichen Gehörs sowie die Begründung des Verwaltungsakts.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die verfassungsrechtliche Antwort auf die besonderen Risiken einer automatisierten Datenverarbeitung für die Selbstbestimmung des Einzelnen. Diese bestehen gerade auch im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Durch die elektronische Anbindung unterschiedlicher Verwaltungseinheiten an das System soll der Datenaustausch gegenüber der herkömmlichen, papierbasierten Vorgangsbearbeitung erheblich erleichtert werden. Vor diesem Hintergrund ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bei der rechtsgemäßen Gestaltung des Techniksystems von besonderer Bedeutung.

Inhaltlich umfasst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbart. Es bewirkt damit den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten. Unter dem Begriff der „personenbezogenen Daten“ werden alle Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person zusammengefasst. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch ein umfassendes Schutzkonzept unterschiedlicher datenschutzrechtlicher Verarbeitungsgrundsätze abgesichert. Als rechtliche Kriterien einer rechtsgemäßen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems handelt es sich dabei um die Notwendigkeit spezifischer Erlaubnistatbestände für einen rechtsgemäßen Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem, das Zweckbindungsgebot, den Grundsatz der Erforderlichkeit, das Gebot der Datenvermeidung und Datensparsamkeit, die Transparenz des Datenumgangs sowie das Gebot der Daten- und Systemsicherheit.

Das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung dient dem Schutz der Selbstbestimmung in der Kommunikation mit anderen. Es umfasst nicht nur das Recht des Einzelnen, sich für eine Kommunikation zu entscheiden, sondern beinhaltet auch die freie Wahl des Kommunikationspartners, des Kommunikationsorts sowie der Kommunikationsart und dabei insbesondere des Kommunikationsmediums. In seiner spezifischen Ausprägung, über das Kommunikationsmedium selbst entscheiden zu können, ist das Recht auf kommunikative Selbstbestimmung für die Frage nach der Ausgestaltung der Informationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung bei der Gestaltung des Techniksystems von Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird es durch das rechtliche Kriterium der freiwilligen Zugangseröffnung auf Bürgerseite konkretisiert.

Das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme schützt das Interesse des Nutzers, dass die Daten vertraulich bleiben, die von einem informationstechnischen System erzeugt, verarbeitet und gespeichert werden. Daneben ist auch die Integrität des Systems geschützt, so dass verhindert wird, dass auf das System so zugegriffen wird, dass dessen Leistungen, Funktionen und Speicherinhalte durch Dritte genutzt werden können. Das Vorgangsbearbeitungssystem, das Gegenstand dieser Untersuchung ist, unterfällt nicht dem Schutzbereich des neuen Grundrechts. Der Bürger benutzt das System nicht als eigenes, sondern macht etwa bei der elektronischen Antragstellung oder Statusabfragen von einer Technik Gebrauch, die dem Einflussbereich der Verwaltung zuzurechnen ist.

Teil C: Rechtliche Kriterien

Aufbauend auf den in Teil B identifizierten rechtlichen Vorgaben und Anforderungen, lassen sich auf der dritten Stufe der Methode KORA rechtliche Kriterien ableiten, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um rechtliche Kriterien, die in engem Zusammenhang mit der Durchführung des Verwaltungsverfahrens und damit dem Einsatzumfeld des Techniksystems stehen. Auf der anderen Seite spielen aber auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die es konkretisierenden datenschutzrechtlichen Kriterien bei der Integration eines solchen Techniksystems eine wichtige Rolle. Aus Gründen der besseren Übersicht werden daher die verwaltungsverfahrensspezifischen Kriterien sowie die datenschutzrechtlichen Kriterien in jeweils eigenen Kapiteln dargestellt.

I. Rechtliche Kriterien des Allgemeinen Verwaltungsverfahrens

Um rechtliche Kriterien mit Bezug zum Einsatzumfeld des Vorgangsbearbeitungssystems ableiten zu können, sind diejenigen rechtlichen Kriterien herauszuarbeiten, die im Zusammenhang mit der Durchführung der – durch das Techniksystem unterstützten – Genehmigungsverfahren stehen. Dabei hat der Gesetzgeber die rechtlichen Kriterien überwiegend bereits durch Normen sowohl des allgemeinen als auch des besonderen Verwaltungsverfahrenrechts inhaltlich präzisiert. Entsprechend des bereits identifizierten nationalen einfachgesetzlichen Regelungsrahmens⁶⁹⁰ werden im Folgenden daher die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes zur Konkretisierung technischer Gestaltungsziele herangezogen.⁶⁹¹

1. Grundsatz des Verfahrensermessens (K 1)

Die Verwaltung ist bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens regelmäßig an keine bestimmten Formen gebunden. Es liegt daher grundsätzlich im Verfahrensermessen der Verwaltung, wie sie ihr Handeln ausgestaltet. Im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist die Nichtförmlichkeit und das mit ihr verbundene Verfahrensermessen der Verwaltung in § 10 Satz 1 VwVfG normiert.

⁶⁹⁰ S. Teil A.III.1.2.

⁶⁹¹ S. Teil A.IV.4.2.3.

Angesichts der verbindlichen Formulierung und seiner verfassungsrechtlichen Fundierung ist er nicht nur als Programmsatz, sondern als Rechtssatz zu werten.⁶⁹²

1.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Als rechtliches Kriterium der Technikgestaltung lässt sich das grundsätzliche Verfahrensermessen der Verwaltung zum einen aus den Grenzen des Gesetzesvorbehalts ableiten. Berührt die Verwaltung mit ihrem Handeln keine grundrechtsrelevanten Bereiche, bedarf sie dazu keiner Ermächtigung durch den formellen Gesetzgeber. Ein Totalvorbehalt des Parlaments für jegliches Handeln der Verwaltung existiert nicht.⁶⁹³ Es ist daneben aber auch Voraussetzung jeder leistungsfähigen Verwaltung.⁶⁹⁴ Ihr wird auf diese Weise die größtmögliche Flexibilität und Freiheit bei der Bewältigung der sich ständig wandelnden organisatorischen Erfordernisse eingeräumt, um ihre Aufgaben optimal erfüllen zu können.⁶⁹⁵

1.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Im Hinblick auf das Vorgangsbearbeitungssystem beeinflusst das Verfahrensermessen als rechtliches Kriterium die Anforderungen an eine rechtsgemäße Technikgestaltung auf zwei Ebenen. Zum einen hat es Auswirkungen auf das grundsätzliche „Ob“ der Technikintegration, das heißt die Frage nach der generellen Integration einer Technik und einen damit verbundenen Wechsel von einer vornehmlich papierorientierten hin zu einer technikgestützten Ablauforganisation. Zum anderen ist das Verfahrensermessen aber auch in Beziehung zu setzen zu der Frage des „Wie“, das heißt der konkreten Technikgestaltung und ihrer Auswirkungen auf die Ablauforganisation der Verwaltung.

1.2.1 Verfahrensermessen und „Ob“ der Technikintegration

Die Nichtförmlichkeit des Verfahrens und das damit verbundene Verfahrensermessen eröffnen der Verwaltung die Möglichkeit, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, welches Hilfsmittel sie sich zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens bedienen will. Dies betrifft auch die Wahl der Medien, die dabei zum Einsatz kommen. Ihre Entscheidung, sich zur Unterstützung ihrer Ablauforganisation

⁶⁹² Hill, NVwZ 1985, 451; Riedl, in: Obermayer 1999, § 10 Rn. 11.

⁶⁹³ S. zum Gesetzesvorbehalt Teil B.II.2.

⁶⁹⁴ Schwarze, DÖV 1980, 585; Clausen, in: Knack 2004, § 10 Rn. 2; s. zur Leistungsfähigkeit Teil B.II.7.

⁶⁹⁵ BVerfGE 63, 1 (34); Krebs 2007, § 108 Rn. 60; Kopp/Ramsauer 2008, § 10 Rn. 1, 6.

technischer Hilfsmittel zu bedienen, liegt somit in ihrem freien Ermessen.⁶⁹⁶ Es ist daher unumstritten, dass der Einsatz unterschiedlicher Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich zulässig ist.⁶⁹⁷ Technikunterstützung innerhalb der Ablauforganisation ist bereits seit langem fester und unverzichtbarer Bestandteil des Verwaltungsverfahrens. Telefon, Fax, E-Mail oder proprietäre Fachverfahren für einzelne Verwaltungsbereiche sind nur einige Beispiele dafür. Vor diesem Hintergrund wird das Ermessen der Verwaltung, sich zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens der Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems zu bedienen, insbesondere auch nicht durch den Grundsatz der Gesetzesbindung beschränkt. Die Tatsache, dass die Verwaltung ihre Ablauforganisation informations- und kommunikationstechnisch unterstützt und auf diese Weise einen Medienwechsel zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung vornimmt, ist – für sich betrachtet – grundrechtsneutral. Ein „Menschenrecht auf Papier“ existiert nicht.⁶⁹⁸ Die Entscheidung der Verwaltung, ein Vorgangsbearbeitungssystem als informations- und kommunikationstechnisches Hilfsmittel im Rahmen ihrer Ablauforganisation zu nutzen, ist daher auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zulässig.

1.2.2 Verfahrensermessen und „Wie“ der Technikintegration

Von der Frage, nach dem „Ob“ der Technikintegration, ist die Frage zu unterscheiden, inwieweit der Verwaltung ein Ermessenspielraum bei der konkreten Technikgestaltung und einer damit verbundenen medienpezifischen Ausgestaltung der Kommunikationsbeziehungen sowohl zwischen Bürger und Verwaltung als auch im verwaltungsinternen Bereich zusteht. Ausgangspunkt bildet dabei die Überlegung, dass die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems und eine damit verbundene vernetzte sowie medienbruchfreie Ablauforganisation in erster Linie verfahrensökonomisch motiviert sind.⁶⁹⁹ Es läge daher nahe, auch die Technikgestaltung primär auf die mit der Systemintegration beabsichtigten

⁶⁹⁶ Hiervon ist die Frage zu unterscheiden, ob die Verwaltung verpflichtet werden kann, eine Technikintegration vorzunehmen. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn sie ohne Technikunterstützung nicht mehr in der Lage wäre, ihren Aufgaben sinnvoll nachzukommen und das Festhalten an einem papierbasierten Handeln daher zu einem Risiko für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung würde. Grundannahme dieser Arbeit ist jedoch, dass die Verwaltung ein Techniksystem integrieren möchte, so dass diese Frage keiner weitergehenden Erörterung bedarf.

⁶⁹⁷ S. *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 470; *Polomski* 1993, 96; *Tönsmeier-Uzumer* 2000, 116; *Voßkuhle* 2000, 357; *Maurer* 2009, § 18 Rn. 1.

⁶⁹⁸ *Roßnagel* 2000, 312f.

⁶⁹⁹ S. Teil A.II.2.5.

verfahrensökonomischen Ziele auszurichten. Im Sinne des Workflow Management Cycle⁷⁰⁰ würde dabei einerseits die Technik auf die Ablauforganisation abgestimmt. Andererseits würde die Verwaltung aufgrund ihres Verfahrensermessens die Ablauforganisation und damit die Verfahrensgestaltung in der Weise anpassen, dass sich das Unterstützungspotential der Technik für eine verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung optimal realisieren lässt.⁷⁰¹

Verfahrensermessen bedeutet indes keine Ermächtigung zu einer Technik- und damit mittelbaren Verfahrensgestaltung, die sich nur an verfahrensökonomischen Gesichtspunkten ausrichtet.⁷⁰² Das Verfahrensermessen der Verwaltung bei der Technikgestaltung und einer damit verbundenen Veränderung ihrer Ablauforganisation ist vielmehr stets in Beziehung zu den rechtlichen Vorgaben, Anforderungen und diese konkretisierenden rechtlichen Kriterien zu setzen, die im Einsatzumfeld hoheitlicher Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind. Sie geben aus rechtlicher Sicht die technischen Gestaltungsziele vor und dürfen durch den Grundsatz des Verfahrensermessens nicht unterlaufen werden.

So darf beispielsweise eine an verfahrensökonomischen Zielen ausgerichtete Technikgestaltung aufgrund des Gebots umfassender Sachverhaltsermittlung nicht zur Folge haben, dass es dem Sachbearbeiter unmöglich gemacht wird, im Einzelfall bei seiner Entscheidung Tatsachen zu berücksichtigen, die über jene hinausgehen, die das System typischerweise erfragt.⁷⁰³ Auch darf die Technikgestaltung nicht dazu führen, dass das sich aus dem rechtlichen Kriterium materieller Entscheidungsrichtigkeit ergebende Verbot einer automatisierten Subsumtion unbestimmter Rechtsbegriffe missachtet wird.⁷⁰⁴ Auf Datenebene wiederum darf zum Beispiel die Möglichkeit einer verstärkten Datenvernetzung innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems nicht dazu führen, dass sich das daraus ergebende Risiko für die datenschutzrechtlich zu gewährleistende Zweckbindung des Datenumgangs realisiert.⁷⁰⁵

Das Verfahrensermessen der Verwaltung bei der Technikgestaltung wird daher durch die weiteren rechtlichen Kriterien einer rechtmäßigen Technikgestaltung

⁷⁰⁰ S. Teil A.II.1.3.1.3.

⁷⁰¹ S. zu den Potentialen des Teil A.II.2.5.

⁷⁰² *Clausen*, in: Knack 2004, § 10 Rn. 8; *Maurer* 2009, § 19 Rn. 3; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 10 Rn. 8.

⁷⁰³ S. zur umfassenden Sachverhaltsermittlung Teil C.I.7.

⁷⁰⁴ S. zur materiellen Entscheidungsrichtigkeit Teil C.I.2.2.2.

⁷⁰⁵ S. zur Zweckbindung Teil C.II.2.

beschränkt. Dies bedeutet aber nicht, dass die Verwaltung in ihrem Verfahrensermessen derart eingeschränkt wäre, dass aufgrund dieser Kriterien lediglich der Einsatz einer ganz konkreten Technik im Rahmen einer bestimmten Ablauforganisation zulässig wäre. Der Katalog rechtlicher Kriterien und die durch sie konkretisierten rechtlichen Anforderungen geben lediglich den Rahmen vor, in dem sich das Verfahrensermessen der Verwaltung im Zusammenhang mit einer veränderten Ablauforganisation auf Vorgangs- und Datenebene bewegen muss. Innerhalb dieser rechtlichen Rahmenbedingungen bleibt es bei dem grundsätzlichen Verfahrensermessen der Verwaltung.⁷⁰⁶

Aus dem Grundsatz des Verfahrensermessens lassen sich daher zwar keine unmittelbaren technischen Gestaltungsziele für das Vorgangsbearbeitungssystem ableiten. Indem das Verfahrensermessen aber auch ein grundsätzliches Ermessen bei der Technikgestaltung beinhaltet, ist es dennoch für das Ziel einer verfahrensökonomischen und zugleich rechtsgemäßen Technikgestaltung von zentraler Bedeutung. Es steht der Verwaltung daher beispielsweise grundsätzlich frei, im Rahmen der Technikgestaltung auch ihre Ablauforganisation anzupassen und mehrere Verwaltungsverfahren miteinander zu vernetzen⁷⁰⁷ oder Teilprozesse der Vorgangsbearbeitung zu automatisieren⁷⁰⁸ und dabei die verwendeten Programme, Datenformate und Standards frei zu wählen,⁷⁰⁹ soweit dies den übrigen rechtlichen Kriterien der Technikgestaltung entspricht.

1.3 Zusammenfassung

Wesentlicher Bestandteil des Verfahrensermessens als rechtlichem Kriterium der Technikgestaltung ist die Nichtförmlichkeit des Verfahrens. Aufgrund dessen steht es der Verwaltung generell frei, selbst darüber zu entscheiden, ob sie sich eines

⁷⁰⁶ Eine Begrenzung des Verfahrensermessens ergibt sich zwar auch in diesen Fällen aus § 10 S. 2 VwVfG, wonach das Verwaltungsverfahren zur Sicherung der Leistungsfähigkeit und im Interesse der Rechtssicherheit des Bürgers „einfach, zweckmäßig und zügig“ durchzuführen ist, s. *Kopp/Ramsauer* 2008, § 10 Rn. 15a m.w.N. Da die Motivation einer Technikintegration in erster Linie in einer verfahrensökonomischen Ablauforganisation liegt, die unnötigen Aufwand an Zeit, Kosten und Mühe sowohl für die Verwaltung als auch den Antragsteller vermeidet, sind Zielrichtung der Technikgestaltung und die Anforderungen des § 10 S. 2 VwVfG deckungsgleich. Es besteht daher kein Risiko, dass bei der Ausübung des verbleibenden Verfahrensermessens hinsichtlich der Technikgestaltung und einer damit verbundenen Änderung der Ablauforganisation gegen die Ermessensgrenzen des § 10 S. 2 VwVfG verstoßen würde.

⁷⁰⁷ S. dazu auch im Zusammenhang mit dem Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung Teil C.I.5 sowie dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebot Teil C.II.2.

⁷⁰⁸ S. dazu Teil C.I.2.2.2.

⁷⁰⁹ S. dazu auch Teil C.I.3.2.3.

Vorgangsbearbeitungssystem als technischem Hilfsmittel bedienen will. Verfahrensermessen bedeutet allerdings keine Ermächtigung zu einer Technik- und damit mittelbaren Verfahrensgestaltung, die sich nur an verfahrensökonomischen Gesichtspunkten ausrichtet. Das Verfahrensermessen und eine damit verbundenen Reform der Ablauforganisation sind bei der Technikgestaltung vielmehr stets in Beziehung zu setzen zu den rechtlichen Vorgaben, Anforderungen und Kriterien, die bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens von Bedeutung sind. Diese dürfen durch das Verfahrensermessen nicht unterlaufen werden. Die Verwaltung wird daher durch die weiteren rechtlichen Kriterien einer rechtmäßigen Technikgestaltung in der Ausübung ihres Verfahrensermessens beschränkt.

2. Formelle und materielle Entscheidungsrichtigkeit (K 2)

Aufgrund des rechtlichen Kriteriums formeller und materieller Entscheidungsrichtigkeit ist die Verwaltung zum einen in formeller Hinsicht dazu verpflichtet, im Sinne eines Anwendungsgebots bestehende gesetzliche Regelungen im Rahmen ihres Verwaltungshandelns tatsächlich anzuwenden. Zum anderen muss aber auch, wenn ein bestimmter Sachverhalt den Tatbestand der anzuwendenden materiellrechtlichen Rechtsnorm verwirklicht, die Entscheidung der Verwaltung – etwa der Erlass eines Verwaltungsakts – mit der sich aus der Tatbestandsverwirklichung ergebenden Rechtsfolge übereinstimmen.

2.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

In seiner Ausprägung als Anwendungsgebot konkretisiert das Gebot materieller Entscheidungsrichtigkeit – auf formaler Ebene – die rechtliche Anforderung der Gesetzesbindung.⁷¹⁰ Oftmals treten die in einem Gesetz angeordneten Rechtsfolgen nicht von selbst ein, sondern werden erst durch staatliche Maßnahmen der Anwendung, Vollziehung und Vollstreckung verwirklicht. Aus diesem Grund sind im Sinne der Gesetzesbindung existierende gesetzliche Regelungen von der Verwaltung zwingend zu berücksichtigen.⁷¹¹ Gesetzesaufträge müssen von ihr ausgeführt und dürfen nicht „unterlaufen“ werden – etwa durch die Anwendung älteren, nicht mehr existierenden Rechts oder einer dem Gesetz widersprechenden Verwaltungspraxis. Der Gesetzesvollzug steht somit grundsätzlich nicht im Verfahrensermessen der Verwaltung.⁷¹² Dazu gehören neben dem Verfassungs-

⁷¹⁰ S. zur Gesetzesbindung Teil B.3.

⁷¹¹ Gusy, JuS 1983, 191; Sobota 1997, 105.

⁷¹² BVerfGE 30, 292 (332); 56, 216 (241f.); Gusy, JuS 1983, 191; Schulze-Fielitz, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 100.

recht alle förmlichen Gesetze, aber auch Rechtsverordnungen, autonome Satzungen, Gewohnheitsrecht und unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht.⁷¹³

Gleichzeitig konkretisiert das Gebot formeller Entscheidungsrichtigkeit aber auch die rechtliche Anforderung der Chancengleichheit, indem es eine gleichmäßige Rechtsanwendung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG garantiert.⁷¹⁴ Aus dem Gebot der Chancengleichheit ergibt sich über den Gesetzesbindungsgrundsatz hinaus, dass auch Allgemeine Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung als Konkretisierung von Art. 3 Abs. 1 GG ebenfalls einem Anwendungsgebot der Verwaltung unterliegen. Davon betroffen sind insbesondere Auslegungsrichtlinien, die der Verwaltung Hilfestellung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe geben, sowie Ermessensrichtlinien, die die Verwaltung bei einer rechtskonformen Ermessensausübung unterstützen.⁷¹⁵ Durch ihre ständige Anwendung begründen sie eine gleichmäßige Verwaltungspraxis, mit der sich die Verwaltung selbst bindet, da sie gleichgelagerte Fälle ohne sachlichen Grund nicht unterschiedlich behandeln darf.⁷¹⁶

Auf inhaltlicher Ebene wird das Gebot formeller Entscheidungsrichtigkeit um das Gebot materieller Entscheidungsrichtigkeit ergänzt. Dieses lässt sich ebenfalls aus der rechtlichen Anforderung der Gesetzesbindung ableiten. Die Verwaltung darf bei ihrem Handeln weder bewusst noch unbewusst gegen die anzuwendenden Gesetze verstoßen.⁷¹⁷ Dies entspricht dem im Gebot gesetzgebundenen Verwaltungshandelns enthaltenen Abweichungsverbot, wonach die von der Verwaltung getroffenen Entscheidungen nicht von der materiellen Rechtslage abweichen dürfen. Während somit die formelle Entscheidungsrichtigkeit die Anwendung des richtigen Rechts zum Thema hat, geht es bei der materiellen Entscheidungsrichtigkeit um die richtige Anwendung des Rechts.

⁷¹³ *BVerfGE* 78, 214 (227); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 93; *Sachs*, in: ders. 2009, Art. 20 Rn. 107; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 20 Rn. 38. Die Grundrechtsbindung der Verwaltung ist darüber hinaus auch in Art. 1 Abs. 3 GG gesondert normiert.

⁷¹⁴ S. zur Chancengleichheit Teil B.6.

⁷¹⁵ S. dazu auch *Maurer* 2009, § 24 Rn. 9, 29 ff. Zum Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen bei der Technikgestaltung s. ausführlich Teil C.I.2.2.2.3.2.

⁷¹⁶ *Maurer* 2009, § 24 Rn. 21; *Osterloh*, in: *Sachs* 2009, Art. 3 Rn. 115 ff.

⁷¹⁷ *Kopp* 1971, 61; *Gusy*, *JuS* 1983, 191; *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig 2001, Art. 20 Rn. 46; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 20 Rn. 271.

2.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem hat das Gebot formeller Entscheidungsrichtigkeit zur Folge, dass bereits bei der technisch-organisatorischen Gestaltung des Techniksystems die Anwendung des richtigen Rechts sicherzustellen ist. Daneben erfordert das Kriterium aber auch die Gewährleistung eines methodischen Vorgehens für eine materiell-rechtliche richtige Entscheidungsfindung.

2.2.1 Formelle Entscheidungsrichtigkeit

Aufgrund des Gebots formeller Entscheidungsrichtigkeit muss das System auf jenen Rechtsnormen aufbauen, die bei der Durchführung des Verfahrens dem Anwendungsgebot unterliegen. Ist daher etwa im Anwendungsszenario beabsichtigt, sich bei der Frage nach der Zuverlässigkeit des Antragsstellers im gewerberechtlichen Festsetzungsverfahren einer teilautomatisierten Assistenz des Vorgangsbearbeitungssystems zu bedienen,⁷¹⁸ müssen gegebenenfalls bei der Programmierung auch normenkonkretisierende Verwaltungsvorschriften über die Auslegung des Zuverlässigkeitsbegriffs berücksichtigt werden.

Bei einer entsprechenden Technikgestaltung besteht dabei die Chance, dem rechtlichen Kriterium formeller Entscheidungsrichtigkeit gegenüber einer papierbasierten Vorgangsbearbeitung zusätzliches Gewicht zu verleihen. So hängt es bei der herkömmlichen Vorgangsbearbeitung nicht zuletzt von der persönlichen Erkenntnisfähigkeit und den ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen des jeweiligen Sachbearbeiters ab, welche Vorschriften er bei der Durchführung des Verfahrens zugrunde legt. Demgegenüber kann das Techniksystem beispielsweise durch teilautomatisierte Prozesse, die sich jeweils an den aktuellen Vorschriften orientieren, oder Assistenzfunktionalitäten dazu beitragen, dass im Verwaltungsverfahren eine formelle Entscheidungsrichtigkeit unabhängig von den individuellen Voraussetzungen des einzelnen Sachbearbeiters gewährleistet wird. Die elektronische Vorgangsbearbeitung kann so zu einer gleichmäßigen, an den jeweils geltenden Vorschriften ausgerichteten Rechtsanwendung beitragen.

Zugleich ist im Rahmen der Technikgestaltung aber auch zu berücksichtigen, dass sich während des fortdauernden Betriebs des Systems die anzuwendenden Vorschriften ändern können. Dabei dürfen die Bemühungen der Verwaltung,

⁷¹⁸ S. zu den Grenzen einer Automatisierbarkeit bei der Ausfüllung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs Teil C.I.2.2.2.3.2.2.

formelle Entscheidungsrichtigkeit auch während des Betriebs des Systems zu gewährleisten, gegenüber dem papierbasierten Verfahren nicht deswegen eingeschränkt werden, weil diese unter Umständen mit einem entsprechenden Ressourcenaufwand an Zeit, Personal und Geld verbunden sein können. Ändert sich der Regelungsinhalt, muss nicht nur sichergestellt sein, dass das Vorgangsbearbeitungssystem, soweit erforderlich, angepasst werden kann, sondern auch, dass eine solche Anpassung tatsächlich erfolgt und nicht mit Verweis auf den damit verbundenen Ressourcenaufwand unterbleibt.

Welcher Ressourcenaufwand dabei im Einzelnen notwendig ist, lässt sich nicht generell vorhersagen. Während sich manche Änderungen unter Umständen binnen weniger Stunden oder Minuten im Vorgangsbearbeitungssystem berücksichtigen lassen, kann beispielsweise eine gesetzlich angeordnete Zuständigkeitsverlagerung unter Umständen eine zeitaufwändige Neuprogrammierung des Systems nach sich ziehen. Im Gegensatz zu einem papierbasierten Verfahren, bei dem neue oder geänderte Vorschriften grundsätzlich unmittelbar durch tatsächliches Handeln berücksichtigt werden können, kann es daher beim Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems zu einem medienspezifischen Risiko für eine effektive Berücksichtigung des Gebots formeller Entscheidungsrichtigkeit kommen. Diesem ist durch eine entsprechende Technikgestaltung zu begegnen.

2.2.2 Materielle Entscheidungsrichtigkeit

Will sich die Verwaltung nicht von vornherein dem Risiko einer unrichtigen und damit gesetzeswidrigen Entscheidung aussetzen, muss sie nicht nur dem Gebot formeller Entscheidungsrichtigkeit entsprechen, sondern auch bei der rechtlichen Begutachtung eines Sachverhalts und dem damit verbundenen Prozess materieller Entscheidungsfindung methodisch vorgehen. In einem ersten Schritt muss sie den richtigen Sachverhalt feststellen⁷¹⁹, daraufhin die materielle Rechtsnorm zutreffend ermitteln, indem sie den Sachverhalt korrekt auslegt, anschließend den Sachverhalt unter den ermittelten Tatbestand der Rechtsnorm richtig subsumieren und in einem abschließenden Schritt die sich aus dem Subsumtionsergebnis ergebende Rechtsfolge korrekt festlegen.⁷²⁰

Die elektronische Assistenz des Sachbearbeiters bei der Entscheidungsfindung darf dabei einerseits nicht zu einem Risiko für die allgemeine Gewährleistung richtiger

⁷¹⁹ S. zur dazu notwendigen umfassenden Sachverhaltsermittlung Teil C.I.7.

⁷²⁰ Ule/Laubinger 1995, § 1 Rn. 9; Schmidt-Aßmann 2004a, Kap. 2 Rn. 16. S. zu diesem Aspekt juristischer Methodenlehre auch Zippelius 2006, 86 ff.

Sachentscheidungen führen. Andererseits kann bei einer entsprechenden Gestaltung von Assistenzfunktionalitäten das Techniksystem aber auch eine wertvolle Hilfe sein, um die Chance materiell-rechtlich zutreffender Entscheidungen zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass eine Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems generell entlang bestimmter, typischer Verwaltungsverfahren verläuft. So ist im Anwendungsszenario die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems darauf angelegt, einerseits das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren zu unterstützen, das heißt die Entscheidung darüber, ob einem Antragsteller, der eine Veranstaltung durchführen möchte, eine Sondernutzungsgenehmigung erteilt wird. Zugleich soll das System aber auch helfen, das gewerberechtliche Festsetzungsverfahren zu optimieren. Unabhängig davon, ob von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, mehrere Verwaltungsverfahren innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems zu vernetzen und wieviele Verwaltungsverfahren dabei miteinander verbunden werden, lässt sich allgemein festhalten, dass sich die Assistenz des Vorgangsbearbeitungssystems stets auf bestimmte, abgrenzbare Verwaltungsverfahren beschränkt.⁷²¹ Damit sind auch der typische Sachverhalt und die auf ihn anzuwendenden Rechtsnormen bereits festgelegt.⁷²²

Materielle Entscheidungsrichtigkeit ist daher im Folgenden insbesondere unter dem Blickwinkel des notwendigen Subsumtionsvorgangs und der festzulegenden Rechtsfolge als rechtliches Kriterium von eigenständiger Bedeutung. Dabei kann das Vorgangsbearbeitungssystem den mit dem Verwaltungsverfahren betrauten Sachbearbeiter auf unterschiedliche Weise unterstützen und damit einen Beitrag zur Gewährleistung materieller Entscheidungsrichtigkeit leisten.⁷²³ So kann der Sachbearbeiter von dem Vorgangsbearbeitungssystem – abgestimmt auf die konkrete Entscheidungssituation – durch eine entsprechende Technikgestaltung informationstechnisch begleitet werden. Das System kann dabei dem Sachbearbeiter Hinweise geben, was er bei der Subsumtion des Sachverhalts typischerweise zu beachten hat. Es leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Strukturierung des Entscheidungsfindungsprozesses und fördert auf diese Weise die Gesetzesbindung.

⁷²¹ S. zu dem Potential einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung Teil A.III.2.5.5.

⁷²² Davon zu unterscheiden ist die Anforderung, die aufgrund dieses Sachverhalts notwendigen Sachverhaltsangaben vollständig zu berücksichtigen, s. Teil C.II.7.2.4.

⁷²³ S. allgemein zum Einfluss unterschiedlicher Möglichkeiten einer Technikgestaltung auf das Recht auch *BVerfG*, NJW 2007, 3055 (3056).

Im Vordergrund steht dabei jedoch stets das Handeln des Sachbearbeiters, dessen autonome Subsumtionstätigkeit technisch nicht beeinflusst wird.

2.2.2.1 Automatisierung des Entscheidungsprozesses

Daneben eröffnet das System aber auch die Möglichkeit, weitere Dienste an die Workflow Engine des Vorgangsbearbeitungssystems anzubinden.⁷²⁴ Bei einer entsprechenden Programmierung lassen sich diese grundsätzlich dazu nutzen, die Subsumtion und die Festlegung der entsprechenden Rechtsfolge unabhängig von einer menschlichen Beteiligung – automatisiert – durch das System vornehmen zu lassen. Im Sinne einer verfahrensökonomischen Ablauforganisation kann eine solche Automatisierung des Entscheidungsprozesses die Verfahrensdauer erheblich verkürzen, indem es unmittelbar nach Eingabe der entscheidungserheblichen Daten zu einem Entscheidungsergebnis führt. Der Sachbearbeiter wird dabei von gegebenenfalls zeitaufwändigen Entscheidungsprozessen entlastet.

Fraglich ist jedoch, ob unter dem Gesichtspunkt des Abweichungsverbots der Verwaltung eine Automatisierung materieller Entscheidungsprozesse innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems überhaupt möglich ist.⁷²⁵ Zwar hat das aufgrund des Automatisierungsprozesses gelieferte Ergebnis einen scheinbar objektiven und unbestreitbaren Charakter. Es ist jedoch nicht grundsätzlich auszuschließen, dass der automatisierte Prozess der Entscheidungsfindung, etwa aufgrund einer mangelhaften Programmierung, dennoch fehlerhaft und die dadurch gefundene Entscheidung gesetzeswidrig ist. Aufgrund dieses Risikos wird teilweise gefolgert, dass eine Automatisierung der Entscheidungsfindung ohne eine menschliche Beteiligung – etwa in Form einer Ergebniskontrolle – generell unzulässig sei. Die Verwaltung sei verpflichtet, alles dafür zu tun, um rechtswidrige Entscheidungen zu vermeiden.⁷²⁶ Dieser Verpflichtung könne sie nur dann nachkommen, wenn ihr bestimmte Kontrollmöglichkeiten verblieben. Die Preisgabe einer Entscheidung an ein Techniksystem sei auch dann nicht möglich, wenn dieses nicht zufällig, sondern nach den Regeln der juristischen Logik entscheide.⁷²⁷

Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass die Gewährleistung der Entscheidungsrichtigkeit nicht generell mit der Existenz eines humanen Entscheidungselements gleichzusetzen ist. Zum einen bietet auch eine herkömmliche – papierba-

⁷²⁴ S. dazu Teil A.II.4.5.

⁷²⁵ S. zum Abweichungsverbot Teil B.I.3.

⁷²⁶ *Polomski* 1993, 99 ff.; in diesem Sinn wohl auch *Schmidt-Aßmann* 2000, 423f.

⁷²⁷ *Polomski* 1993, 99.

sierte – Entscheidungsfindung unter menschlicher Beteiligung keine absolute Gewähr für die Richtigkeit der Entscheidung.⁷²⁸ Zum anderen besteht aber auch die Möglichkeit, das Techniksystem durch ergänzende technisch-organisatorische Maßnahmen so abzusichern, dass das Risiko materiell unrichtiger Entscheidungen aufgrund einer fehlerhaften Automatisierung des Entscheidungsprozesses minimiert wird. In diesem Fall kann eine automatisierte, logikbasierte und strukturierte Abarbeitung eines Verwaltungsvorgangs im Rahmen des Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich ein mindestens ebenso hohes Maß an Entscheidungsrichtigkeit garantieren wie eine flächendeckende, im Einzelfall jedoch kaum noch ernst genommene, menschliche Nachkontrolle.⁷²⁹ Grundsätzlich ist das Risiko einer aufgrund einer fehlerhaften Programmierung ergangenen gesetzeswidrigen Entscheidung daher hinnehmbar.

2.2.2.2 Automatisierbarkeit gebundener Entscheidungen

Eine Automatisierung der Entscheidungsfindung im Vorgangsbearbeitungssystem ist bei einer entsprechenden technisch-organisatorischen Absicherung unter dem Gesichtspunkt der Gesetzesbindung damit immer dann möglich, wenn durch eine entsprechende Programmierung der Workflow Engine und der daran angebotenen Dienste eine getreue Wiedergabe der relevanten materiell-rechtlichen Entscheidungsgrundlagen sichergestellt ist. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn es sich um gebundene Entscheidungen handelt. In diesem Fall ist bei Vorliegen eines dem gesetzlichen Tatbestand entsprechenden Sachverhalts eine gesetzlich eindeutig bestimmte Rechtsfolge gesetzt.⁷³⁰ Da die Rechtssätze zwingend vorschreiben, wann und wie die Verwaltung etwas tun oder unterlassen muss, besteht bei der Subsumtion des Sachverhalts unter die Rechtsnorm keinerlei Interpretationsspielraum.⁷³¹ Voraussetzung einer Automatisierung ist dann ein möglichst logischer Aufbau der einzelnen Norm, der die restlose Zergliederung und Präzisierung ermöglicht, damit sich der Subsumtionsvorgang technisch in Form von Algorithmen, das heißt, „Wenn-Dann-Aussagen“, abbilden lässt.⁷³² In derartigen Fällen muss die automatisierte Subsumtion folgerichtig zum genau gleichen

⁷²⁸ Aus diesem Grund spielt das sich an das Verwaltungsverfahren eventuell anschließende verwaltungsgerichtliche Verfahren als Kontroll- und Korrektivmöglichkeit eine wichtige Rolle.

⁷²⁹ S. Eifert 2006, 129.

⁷³⁰ Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn.5.

⁷³¹ Luhmann 1997, 36; Degrandi 1977, 43; Lazaratos 1990, 219; Polomski 1993, 55.

⁷³² Polomski 1993, 55.

Ergebnis führen wie die menschliche Rechtsanwendung.⁷³³ Im Anwendungsszenario könnte daher etwa die Subsumtion der Sachverhaltsangaben zur Art der Veranstaltung unter einer der Veranstaltungsdefinitionen der §§ 64 ff. GewO durch einen an die Workflow Engine angebotenen Dienst automatisiert erfolgen.

2.2.2.3 Grenzen der Automatisierung

Ist damit eine automatisierte Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems nicht grundsätzlich ausgeschlossen, so unterliegt der Grad der Automatisierung dennoch verschiedenen Zulässigkeitsgrenzen. Diese ergeben sich immer dann, wenn die Entscheidung aus rechtlichen Erwägungen zwingend eine menschliche Komponente – etwa in Form der Entscheidungskontrolle – erfordert. In diesen Fällen führt eine vollständige Automatisierung des Entscheidungsprozesses im Vorgangsbearbeitungssystem zu einem technikspezifischen Risiko für die Gesetzesbindung, das bei einer herkömmlichen Entscheidungsfindung unter menschlicher Beteiligung nicht gegeben wäre. Zulässigkeitsgrenzen ergeben sich damit zum einen aus dem Verbot automatisierter Einzelentscheidungen nach § 6a BDSG und zum anderen dann, wenn es sich um keine gebundene Entscheidung handelt, sei es weil die materielle Rechtsnorm der Verwaltung bei ihrer Entscheidung ein Ermessen eröffnet oder weil sie einen unbestimmten Rechtsbegriff enthält.

2.2.2.3.1 Automatisierte Einzelentscheidung gemäß § 6a BDSG

Im Anwendungsbereich automatisierter Einzelentscheidungen gemäß § 6a BDSG, bei der eine Entscheidung ausschließlich auf der automatisierten Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte einer Person ergeht, ist eine vollständig automatisierte Vorgangsbearbeitung ohne menschliche Endkontrolle grundsätzlich nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Im Anwendungsszenario findet eine entsprechende Persönlichkeitsbewertung etwa bei der Zuverlässigkeitsprüfung des Antragstellers im Rahmen des gewerberechtlichen Genehmigungsverfahrens statt.⁷³⁴ Die fortschreitende Technikentwicklung kann hier nicht nur zu spezifischen Risiken für die informationelle Selbstbestimmung⁷³⁵ führen. Sie

⁷³³ *Degrandi* 1977, 43f.; *Lazaratos* 1990, 219. Kritisch zum damit verbundenen engen Anwendungsbereich einer durchgängig automatisierten Verwaltungsentscheidung s. auch *Groß*, *VerwArch* 2004, 400 ff. sowie zu den damit verbundenen Problemen der semantischen Darstellung einer Rechtsnorm *Brinckmann/Kuhlmann* 1990.

⁷³⁴ S. Teil A.II.3.1.2.2.

⁷³⁵ S. auch Teil C.II.5.2.3.2.

berührt in technikspezifischer Weise auch die Gesetzesbindung in ihrer Ausprägung als Abweichungsverbot, da sie über die allgemeinen Risiken einer fehlerhaften Programmierung hinausgeht.

2.2.2.3.1.1 Verbot automatisierter Einzelentscheidungen

Ausgangspunkt bildet dabei die Tatsache, dass sich aufgrund der Möglichkeiten einer automatisierten Datenverarbeitung personenbezogene Daten aus unterschiedlichen Quellen mittlerweile problemlos miteinander verknüpfen lassen, um einzelne Persönlichkeitsmerkmale zu bewerten. Dabei werden die zusammengeführten personenbezogenen Daten aus ihrem ursprünglichen Erhebungs- und Verarbeitungskontext herausgelöst. Zum einen ruft dies das Risiko eines Kontextverlusts hervor. Zum anderen bedarf es zu einer automatisierten Verarbeitung der Daten einer gewissen Formalisierung, mit der wiederum das Risiko einer verkürzten Darstellung verbunden ist. Diese steht im Gegensatz zur Komplexität menschlicher Persönlichkeitsausprägungen, die eine pauschale Programmierung in der Regel nicht zulassen. Sowohl Kontextverlust als auch Formalisierung können daher zu unzutreffenden Bewertungen führen und stehen damit im Widerspruch zu dem scheinbar objektiven und unbestreitbaren Wert des Ergebnisses.⁷³⁶ Dies stellt nicht nur ein Risiko für die informationelle Selbstbestimmung dar, sondern auch für die Richtigkeitsgewähr der auf Grundlage dieser Merkmale ergangenen Entscheidungen und damit für die Gesetzesbindung. Eine automatisierte Einzelentscheidung darf daher grundsätzlich nicht allein einem Computerprogramm überlassen, sondern muss stets personal verantwortet werden.⁷³⁷

Dementsprechend wurden vom Gesetzgeber in § 6a BDSG die Zulässigkeit automatisierter Einzelentscheidungen konkretisiert.⁷³⁸ Die Vorschrift setzt dabei die Regelung von Art. 15 DSRL in deutsches Recht um. Danach dürfen gemäß § 6a Abs. 1 BDSG Entscheidungen, die für den Betroffenen eine rechtliche Folge nach sich ziehen oder ihn erheblich beeinträchtigen, nicht ausschließlich auf eine automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten gestützt werden, die der

⁷³⁶ Kommission in ihrer Begründung zu Artikel 16 Abs. 1 des Geänderten Vorschlags der Kommission, Abl. EG Nr. C 311 v. 27.11.1992, 26; *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 15 Rn. 1.

⁷³⁷ *S. Dammann/Simitis* 1997, Art. 15 Rn. 1. Zu den datenschutzrechtlichen Risiken der Bewertung einzelner Persönlichkeitsmerkmale s. *Jandt/Laue*, K&R 2006, 316 ff.

⁷³⁸ Ähnliche Regelungen finden sich auch in § 90 Abs. 4 BBG hinsichtlich beamtenrechtlicher Entscheidungen sowie in § 67b Abs. 4 SGB X bezüglich Entscheidungen auf der Grundlage von Sozialdaten.

Bewertung einzelner Persönlichkeitsmerkmale dient.⁷³⁹ Dies gilt nicht nur dann, wenn eine automatisierte Entscheidung vorgegeben wird, sondern auch, wenn eine automatisierte Bewertung wesentlich in eine Entscheidung einfließt.⁷⁴⁰ Bezogen auf die Entscheidungsfindung im Vorgangsbearbeitungssystem hat dies zur Folge, dass bereits eine automatisierte Einzelentscheidung über die Zuverlässigkeit oder Unzuverlässigkeit des Antragstellers als wesentlicher Bestandteil der abschließenden Genehmigungsentscheidung vom grundsätzlichen Verbot automatisierter Einzelentscheidungen erfasst wird.

2.2.2.3.1.2 Ausnahmen

Der konkrete Anwendungsbereich des Verbots automatisierter Einzelentscheidungen ist jedoch in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Im Zuge der aktuellen Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes hat der Gesetzgeber in § 6a Abs. 1 Satz 2 BDSG klargestellt, dass eine ausschließlich auf eine automatisierte Verarbeitung gestützte Entscheidung insbesondere dann vorliegt, wenn keine inhaltliche Bewertung und darauf gestützte Entscheidung durch eine natürliche Person stattgefunden hat. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die automatisierte Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Bewertung einzelner Aspekte einer Person dann nicht unter § 6a BDSG fallen, wenn sie lediglich dazu dient, die abschließende Entscheidung durch einen Menschen vorzubereiten.⁷⁴¹ Hierfür reicht es grundsätzlich aus, dass das automatisch generierte Ergebnis nachträglich durch einen Menschen überprüft wird.⁷⁴² Entscheidend ist, dass die tatsächliche Entscheidung durch eine individuelle Bewertung erfolgt und dabei nicht nur formal getroffen, sondern auch inhaltlich verantwortet wird.⁷⁴³

Bezogen auf die Gestaltung etwaiger automatisierter Einzelentscheidungen innerhalb eines Vorgangsbearbeitungssystems hat dies im Anwendungsszenario etwa zur Folge, dass die automatisierte Zusammenstellung und Auswertung unterschiedlicher Parameter, die in die Frage der Zuverlässigkeit des Antragstellers mit einfließen, solange nicht vom Verbot automatisierter Einzelentscheidungen

⁷³⁹ Als Beispiele werden in Art. 15 Abs. 1 DSRL die berufliche Leistungsfähigkeit, Kreditwürdigkeit, Zuverlässigkeit oder das Verhalten einer Person genannt.

⁷⁴⁰ *Weichert*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 1; a.A. *Wolber*, CR 2003, 625, die ein Verbot automatisierter Einzelentscheidungen nur dann annimmt, wenn die gesamte Entscheidung auf einer automatisierten Einzelentscheidung beruht.

⁷⁴¹ *Dammann/Simitis* 1997, Art. 15 Rn. 3; *Gola/Schomerus* 2007, § 6a Rn. 5; *Gitter* 2007, 327.

⁷⁴² BT-Drs. 14/4329, 37.

⁷⁴³ *Dammann/Simitis* 1997, Art. 15 Rn. 3; *Weichert*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 3.

erfasst werden, wie sichergestellt ist, dass die Letztentscheidung über die Zuverlässigkeit des Antragstellers durch den dafür zuständigen Sachbearbeiter getroffen wird. Eine Einzelentscheidung im Sinn des § 6a Abs. 1 BDSG liegt aber auch dann nicht vor, wenn die Bewertung des Merkmals der Zuverlässigkeit unter menschlicher Beteiligung erfolgt und das Ergebnis als Parameter in den sich daran anschließenden Workflow eingespeist und die darauf folgende Entscheidung automatisiert erstellt wird.

Darüber hinaus fallen Vorgänge, denen eine automatische Verarbeitung von Daten zugrunde liegt, dann nicht in den Anwendungsbereich des § 6a BDSG, wenn die automatisierte Verarbeitung der personenbezogenen Daten nicht der Bewertung von Persönlichkeitsmerkmalen „dient“, das heißt, zwischen der Verarbeitung und Bewertung kein funktionaler Zusammenhang besteht.⁷⁴⁴ Dies ist etwa dann der Fall, wenn innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems die Verarbeitung von Anschrift, Name oder Geburtsdatum des Bürgers ausschließlich das Ziel hat, den Antragssteller eindeutig zu identifizieren.⁷⁴⁵ In diesen Fällen geht es um die Identität des Betroffenen, eine Bewertung seiner Persönlichkeit erfolgt jedoch nicht.⁷⁴⁶

Daneben erfüllt aber auch nicht jede automatische Einzelentscheidung, die die Auswertung eines Persönlichkeitsmerkmals beinhaltet, das Erfordernis der „Bewertung“. Zwar ist es aufgrund der quantitativ neutralen Formulierung des § 6a BDSG grundsätzlich denkbar, auch die Verarbeitung eines einzelnen personenbezogenen Merkmals unter die Regelungsnorm zu subsumieren.⁷⁴⁷ Die „Bewertung“ eines Persönlichkeitsmerkmals erfordert jedoch eine gewisse Komplexität.⁷⁴⁸ Die spezifischen Risiken, die mit einer automatisierten Einzelentscheidung verbunden sein können, treten in der Regel erst dann auf, wenn unterschiedliche personenbezogene Daten miteinander verbunden werden, um zu einer Bewertung zu gelangen, die über eine bloße „Wenn-Dann-Aussage“

⁷⁴⁴ Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 36.

⁷⁴⁵ So im Zusammenhang mit biometrischen Daten BT-Drs. 14/4239, 37; Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 36.

⁷⁴⁶ Gola/Schomerus 2007, § 6a Rn. 8.

⁷⁴⁷ S. Gitter 2007, 326.

⁷⁴⁸ Dammann/Simitis 1997, Art. 15 Rn. 4; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 3; Gola/Schomerus 2007, § 6a Rn. 9.

hinausgeht.⁷⁴⁹ Automatisierte Entscheidungen, die sich lediglich auf die Bewertung eines einzelnen Persönlichkeitsmerkmals stützen, erfüllen diese Anforderung im Allgemeinen nicht und fallen somit regelmäßig nicht unter das Verbot des § 6a Abs. 1 BDSG.⁷⁵⁰ Ist im Anwendungsszenario daher beispielsweise die Volljährigkeit des Antragsstellers oder sein Hauptwohnsitz innerhalb des Gemeindegebiets als Genehmigungsvoraussetzung zu prüfen, so ist eine automatische Überprüfung und daraufhin eine automatisiert erstellte Versagungsentscheidung bei einem minderjährigen oder gemeindefremden Antragssteller nicht vom Verbot des § 6 Abs. 1 BDSG erfasst.

Selbst dann, wenn eine automatisierte Einzelentscheidung vorliegt, normiert § 6a BDSG indes kein generelles Verarbeitungsverbot, sondern begrenzt lediglich dessen Zulässigkeit.⁷⁵¹ So werden von der Vorschrift nur solche Entscheidungen erfasst, die eine rechtliche Folge nach sich ziehen oder den Betroffenen erheblich beeinträchtigen. Als Entscheidung im Sinn des § 6a BDSG ist daher nicht bereits jedes Ergebnis zu sehen, das auf Grundlage einer automatisierten Auswertung eines Persönlichkeitsmerkmals zustande kommt. Im öffentlichen Bereich ergeben sich rechtliche Folgen vielmehr nur dann, wenn die automatisierte Bewertung Einfluss auf ein hoheitliches Handeln hat. Dies ist insbesondere beim Erlass von Verwaltungsakten der Fall, durch die staatliche Leistungen gewährt oder verweigert werden oder deren Inhalt in einer behördlichen Genehmigungserteilung, -verweigerung oder -rücknahme besteht.⁷⁵² Rechtliche Folgen kann aber auch sonstiges hoheitliches Handeln haben, wie etwa die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, die Feststellung eines Rechtsverhältnisses oder der Anspruch auf ein tatsächliches Tun oder Unterlassen.⁷⁵³

⁷⁴⁹ Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 3. Entsprechend wird oftmals der Zweck der Bewertung einzelner Persönlichkeitsmerkmale mit der Bildung eines „Persönlichkeitsprofils“ gleichgesetzt, s. BT-Drs. 14/4329, 30; Ehmman/Helfrich 1999, Art. 15 Rn. 12; Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 34. Aufgrund der Unschärfe eines solchen Begriffs wird sowohl in der Richtlinie als auch in § 6a BDSG bewusst auf den Profilbegriff verzichtet, s. Dammann/Simitis 1997, Art. 15 Rn. 6; Gola/Schomerus 2007, § 6a Rn. 7.

⁷⁵⁰ Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 34; Gola/Schomerus 2007, § 6a BDSG Rn. 9.

⁷⁵¹ Dammann/Simitis 1997, Art. 15 Rn. 1; Ehmman/Helfrich 1999, Art. 15 Rn. 7; Gitter 2007, 324; a.A. Brühann/Zerdick, CR 1996, 433, die in Art. 15 DSRL ein Verbot automatisierter Einzelentscheidungen sehen.

⁷⁵² BT-Drs. 14/4329, 37; Dammann/Simitis 1997, Art. 15 Rn. 5; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 7; Gola/Schomerus 2007, § 6a Rn. 11; Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 18.

⁷⁵³ Bizer, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 18; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 6a Rn. 7.

Ob die rechtlichen Folgen für den von der Bewertung Betroffenen günstig oder nachteilig sind, spielt dabei zwar grundsätzlich keine Rolle.⁷⁵⁴ Eine Ausnahme vom Verbot solcher automatisierter Einzelentscheidungen ist jedoch in § 6a Abs. 1 Nr. 1 BDSG normiert, wonach automatisierte Einzelentscheidungen insoweit zulässig sind, als dem Begehren des Betroffenen stattgegeben wurde. Unerheblich ist dabei, ob die Entscheidung rechtliche Verpflichtungen nach sich zieht und sich damit für den Betroffenen belastend auswirkt. Abzustellen ist auf das Begehren insgesamt und nicht nur auf einen Teil der Entscheidung.⁷⁵⁵ Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies etwa in dem Anwendungsszenario zur Folge, dass eine automatisierte Zuverlässigkeitsprüfung als automatisierte Einzelentscheidung ohne menschliche Beteiligung dann zulässig ist, wenn die Zuverlässigkeitsprüfung zu einem für den Antragsteller positiven Ergebnis führt.

Schließlich ist eine automatisierte Einzelentscheidung aber auch dann zulässig, wenn nach § 6a Abs. 2 Nr. 2 BDSG die Wahrung der berechtigten Interessen des Betroffenen durch geeignete Maßnahmen gewährleistet, dem Betroffenen von der verantwortlichen Stelle die Tatsache des Vorliegens einer automatisierten Einzelentscheidung und auf Verlangen die wesentlichen Gründe dieser Entscheidung mitgeteilt werden. Ist daher im Vorgangsbearbeitungssystem durch eine entsprechende Technikgestaltung vorgesehen, dass der Antragssteller vor einer abschließenden Entscheidung zu dem Ergebnis der automatisierten Zuverlässigkeitsprüfung Stellung nehmen kann und werden ihm dabei die wesentlichen Gründe des Prüfungsergebnisses mitgeteilt, wäre dies ebenfalls nach den Vorgaben zur automatisierten Einzelentscheidung rechtlich zulässig. Dabei ist zu beachten, dass aufgrund des Sinns und Zwecks der Regelung die berechtigten Interessen des betroffenen Bürgers zu wahren sind, so dass die anschließende Überprüfung etwaiger Reklamationen dann nicht ausschließlich automatisiert erfolgen darf, sondern von einem Menschen vorzunehmen ist.⁷⁵⁶

2.2.2.3.2 Ermessensausübung und unbestimmte Rechtsbegriffe

Neben dem in § 6a BDSG konkretisierten Verbot automatisierter Einzelentscheidungen ergeben sich Zulässigkeitsgrenzen einer Automatisierung auch dann, wenn

⁷⁵⁴ *Dammann/Simitis* 1997, Art. 15 Rn. 5; *Gola/Schomerus* 2007, § 6a Rn. 11.

⁷⁵⁵ *Bizer*, in: *Simitis* 2006, § 6a Rn. 40.

⁷⁵⁶ *Eul*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 7.2 Rn. 61; *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 6a Rn. 11.

der materiellen Entscheidungsnorm keine strikte Gesetzesbindung zu entnehmen ist. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund der Einräumung von Ermessen für die Verwaltung bei ihrer Entscheidung ein eigener Handlungsspielraum besteht oder sie aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe zur eigenständigen Präzisierung rechtlicher Vorgaben angehalten ist.⁷⁵⁷ Als Ausgangspunkt dient dabei die Feststellung, dass eine Automatisierung nur soweit zulässig sein kann, wie die materielle Entscheidung sich in ein Software-Programm übersetzen lässt.⁷⁵⁸

2.2.2.3.2.1 Ermessen

Ermessen betrifft die Rechtsfolgenseite einer gesetzlichen Regelung.⁷⁵⁹ Es liegt dann vor, wenn die Verwaltung bei der Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestands zwischen unterschiedlichen Verhaltensweisen wählen kann.⁷⁶⁰ Die Verwaltung wird dabei durch den Gesetzgeber ermächtigt, innerhalb eines bestimmten Handlungsspielraums die Rechtsfolge selbst zu bestimmen. In der Regel lässt sich eine Ermessensermächtigung unschwer am Wortlaut der jeweiligen Gesetzesnorm ablesen, etwa wenn der Verwaltung ausdrücklich „Ermessen“ eingeräumt ist, sie handeln „darf“, „kann“ oder auch „soll“ oder wenn sie beispielsweise zu einer Handlung „befugt“ oder „ermächtigt“ ist.⁷⁶¹ In der Form des „Entschließungsermessens“ kann es sich darauf beziehen, „ob“ ein Handeln der Verwaltung – etwa der Erlass eines Verwaltungsakts – erfolgt, während es sich in der Form des „Auswahlermessens“ auf die Frage bezieht, „wie“ eine Handlung vorgenommen werden soll, beispielsweise, welchen Inhalt der beabsichtigte Verwaltungsakt haben soll.⁷⁶²

Das Motiv des Gesetzgebers, der Verwaltung in bestimmten Bereichen bei ihrer materiell-rechtlichen Entscheidung ein Ermessen einzuräumen, liegt darin begründet, dass er angesichts ständig komplizierter werdender Lebensverhältnisse und der in vielen Fällen fehlenden Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit sozialer Faktoren oftmals nicht in der Lage ist, alle erforderlichen Rechtsfolgen abschlie-

⁷⁵⁷ Maurer 2009, § 7 Rn. 6.

⁷⁵⁸ Eifert 2006, 126. S. zur Problematik automatisierter Verwaltungsentscheidungen bereits Bull, JR 1965, 178 ff.; Lenk, DVBl. 1974, 832 ff., Degrandi 1977, Polomski 1993.

⁷⁵⁹ Bullinger, JZ 1984, 1003; Hill, NVwZ 1985, 449; Maurer 2009, § 7 Rn. 7; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 55.

⁷⁶⁰ Maurer 2009, § 7 Rn.7.

⁷⁶¹ S. Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 41; Maurer 2009, § 7 Rn.9; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 55.

⁷⁶² Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 11; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 45.

ßend zu definieren.⁷⁶³ Ermessen eröffnet in diesen Fällen die Möglichkeit, auch Einzelfälle je nach ihren besonderen Gegebenheiten den Grundgedanken des Gesetzes entsprechend zu behandeln, ohne an starre Regeln gebunden zu sein, die nur einem Teil der Fälle gerecht werden können.⁷⁶⁴ Es stellt daher ein wichtiges Mittel der dynamischen und flexiblen Sicherung der Rechte und Interessen sowohl des staatlichen Gemeinwesens im Ganzen als auch der Freiheitsrechte der Bürger dar. Durch die Offenheit des Gesetzes wird der Verwaltung nicht nur Handlungsspielraum für praxisnahe – den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen angepasste – Entscheidungen eröffnet, sondern sie wird auch in die Lage versetzt, der Individualität und Eigenart des Einzelfalls Rechnung zu tragen.⁷⁶⁵ Indem der Gesetzgeber Ermessen einräumt, erfüllt er damit eine wichtige Funktion des Rechtsstaatsprinzips, materielle Gerechtigkeit zu gewährleisten.

Auch soweit der Verwaltung vom Gesetzgeber ein Ermessen eingeräumt wurde, steht die Ermessenausübung nicht in ihrem freien Belieben, sondern ist rechtlich gebunden.⁷⁶⁶ Diese Ermessenbindung ist in § 40 VwVfG gesetzlich normiert. Danach muss die Behörde ihr Ermessen stets nach dem Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Ermessensgrenzen einhalten. Maßgeblich für die inhaltliche Ausfüllung administrativer Entscheidungsspielräume sind in erster Linie die Zwecke der gesetzlichen Ermächtigung.⁷⁶⁷ Sie können sich aber auch aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG und dem damit verbundenen Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ergeben.⁷⁶⁸ Darüber hinaus darf die Ermessensentscheidung nicht außer Verhältnis zu dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung stehen.⁷⁶⁹ Schließlich ist eine Begrenzung des Ermessens dann anzunehmen, wenn sich aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften oder angesichts der besonderen Umstände des Einzelfalls ergibt, dass nur eine einzige Entscheidung in

⁷⁶³ Henneke, in: Knack 2004, § 40 Rn. 10.

⁷⁶⁴ Bullinger, NJW 1974, 770.

⁷⁶⁵ S. BVerfGE 49, 89 (139f.); Bullinger, JZ 1984, 1006; Kirchhof, JZ 1989, 464; Henneke, in: Knack 2004, § 40 Rn. 10; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 3.

⁷⁶⁶ BVerfGE 18, 353 (363); 69, 161 (169); Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 40 Rn. 53; Maurer 2009, § 7 Rn. 17; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 49.

⁷⁶⁷ BVerfGE 18, 353 (363); Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 23; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 63.

⁷⁶⁸ BVerfGE 9, 338 (349); 18, 353 (363); 69, 161 (169); Henneke, in: Knack 2004, § 40 53f.; Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 24 ff.; Maurer 2009, § 7 Rn. 23.

⁷⁶⁹ BVerfGE 35, 382 (400f.); 51, 386 (396); BVerwGE 78, 285 (289); 81, 352 (358); Henneke, in: Knack 2004, § 40 Rn. 57 ff.; Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 29.

Betracht kommt und es sich insoweit um eine Ermessensreduzierung auf null handelt.⁷⁷⁰

Hält sich die Verwaltung bei ihrer Ermessensausübung nicht an die vorgegebenen Ermessensgrenzen, begeht sie einen Ermessensfehler, der den Ermessensgebrauch rechtswidrig macht.⁷⁷¹ Ein Ermessensfehler liegt nach § 40 VwVfG dann vor, wenn die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten worden sind oder wenn von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist. Allgemein lassen sie sich in die Kategorien der Ermessensüberschreitung, der Ermessensunterschreitung und den Ermessensmissbrauch einteilen.⁷⁷²

Diese allgemeinen verwaltungsrechtlichen Erwägungen markieren zugleich die Zulässigkeitsgrenze für die Automatisierbarkeit von Ermessensentscheidungen innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems. Dabei ist zwischen individueller Ermessensausübung und der Möglichkeit, Richtlinien zur Ermessensausübung durch Verwaltungsvorschriften festzulegen, zu differenzieren.

So kann sich aus dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung ergeben, dass sich das Ermessen stets im Entscheidungszeitpunkt an den jeweiligen Verhältnissen des Einzelfalls ausrichten muss, etwa um dem Staat ein flexibles Handlungsinstrument in die Hand zu geben, um bei Bedarf die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen oder der Einzelfallgerechtigkeit hinreichend zur Geltung zu verhelfen.⁷⁷³ In diesen Fällen ist eine individuelle Ermessensausübung im Entscheidungszeitpunkt notwendig. Eine vollständige Automatisierung durch ein Vorgangsbearbeitungssystem scheidet in diesen Fällen aus, weil die Programmierung notwendiger Weise ex ante und damit generalisierend erfolgt. Die erforderliche sachgerechte Abwägung aller Umstände des konkreten Einzelfalls

⁷⁷⁰ BVerwGE 11, 95 (97); Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 30; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 64.

⁷⁷¹ Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 56.

⁷⁷² S. dazu ausführlich Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 58 ff.; Maurer 2009, § 7 Rn. 19 ff.; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 60f.; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 57 ff.

⁷⁷³ S. Schmidt, AÖR 96 (1971), 351f.; Degrandi 1977, 82 ff. Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer solchen individuellen Ermessensausübung lässt sich § 15 Abs. 1 VersG entnehmen, wonach eine Versammlung verboten werden kann, „wenn nach den zur Zeit des Erlasses erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet ist“. Entsprechend hält es auch BGH, NJW 1997, 1380 (1381) für unzulässig, die Entscheidung über einen Bußgeldbescheid automatisiert zu treffen, da Maßstab hierfür stets die individuelle Vorwerfbarkeit des Handelns ist.

ist dann unmöglich. Eine automatisierte Ermessensentscheidung führt hier stets zu einer Ermessensunterschreitung und hat deshalb die Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns zur Folge.⁷⁷⁴

Außerhalb von Fällen, die eine individuelle Ermessensausübung am konkreten Einzelfall erfordern, ist es der Verwaltung jedoch grundsätzlich gestattet, durch Verwaltungsrichtlinien für eine einheitliche Handhabung des Ermessens zu sorgen. Ausgehend vom „typischen Einzelfall“ binden sie die Verwaltung und tragen so zu einer einheitlichen und gleichmäßigen Ermessensausübung bei.⁷⁷⁵ In diesen Fällen ist auch eine Automatisierung des Ermessens nicht per se ausgeschlossen. Die Software-Programmierung ist dann rechtlich als Verwaltungsvorschrift zu begreifen und übernimmt die Aufgabe der papierbasierten Ermessensrichtlinie.⁷⁷⁶ Ebenso wie Ermessensrichtlinien kann daher durch die Programmierung wichtiger Parameter innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems, die bei einem „typischen Einzelfall“ zu berücksichtigen sind, eine weitgehende Unterstützung des Sachbearbeiters insbesondere dort erfolgen, wo in einem Aufgabenkomplex alle Einzelpersonen und -situationen nach wenigen, klaren Kriterien unterschieden und ansonsten schematisch gleichbehandelt werden können.⁷⁷⁷

Zu beachten ist jedoch, dass die Anwendung von Verwaltungsvorschriften durch die Notwendigkeit begrenzt wird, stets auch die Berücksichtigung des atypischen Einzelfalls zu ermöglichen. So können Ermessensrichtlinien zwar zu einer Selbstbindung der Verwaltung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG führen. Die damit einhergehende Typisierung darf jedoch nicht so weit führen, dass atypische Einzelfälle nicht mehr erfasst werden.⁷⁷⁸ Eine Ermessensrichtlinie und die mit ihr verbundene Selbstbindung enthebt die Verwaltung daher nicht von der Verpflichtung, in jedem in Frage kommenden Fall eigenverantwortlich zu überprüfen, ob die Voraussetzungen vorliegen, für die die Ermessensrichtlinie gedacht war.⁷⁷⁹

Zwischen dem Erlass von Ermessensrichtlinien und der Programmierung von generellen Ermessenserwägungen besteht damit ein wichtiger – die

⁷⁷⁴ S. Degrandi 1977, 79; Polomski 1993, 57f. m.w.N. aus der älteren Literatur; Groß, VerwArch 2004, 409.

⁷⁷⁵ Maurer 2009, § 7 Rn. 13; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 59.

⁷⁷⁶ Schmidt, AöR 96 (1971), 352; Maurer 2009, § 18 Rn. 11.

⁷⁷⁷ S. Degrandi 1977, 80; Lazaratos 1990, 222; Polomski 1993, 56.

⁷⁷⁸ BVerwGE 70, 127 (142); BVerwG, DÖV 1979, 793; Jestaedt, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 10 Rn. 59; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 40 Rn. 128; Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 27a.

⁷⁷⁹ Kopp/Ramsauer 2008, § 40 Rn. 27a 51.

Automatisierbarkeit beschränkender – Unterschied. Während im Rahmen eines manuellen Verfahrens im Zweifel stets der einzelne Sachbearbeiter in jedem konkreten Anwendungsfall entscheidet, ob die Voraussetzungen der Ermessensrichtlinie vorliegen oder nicht und damit über das Eintreten des Sonderfalls, ist ein solches Eingreifen in vergleichbarer Weise bei einer vollständigen Programmbindung nicht möglich.⁷⁸⁰ Zwar besteht auch bei der Automatisierung grundsätzlich die Möglichkeit, etwa durch die Integration von Entscheidungsparametern, die für bestimmte Fälle eine Aussonderung aus dem automatisierten Entscheidungsprozess vorsehen, vom „typischen Einzelfall“ abzuweichen.⁷⁸¹ Bei der Programmierung solcher „Aussonderungsregeln“ steht man jedoch vor dem Problem, bereits zum Zeitpunkt der Technikgestaltung und damit ex ante entscheiden zu müssen, wann dies der Fall ist. Dabei wäre eine Schematisierung unumgänglich, die mit Mutmaßungen, Spekulationen und statistischen Gerechtigkeitsvorstellungen verbunden ist und gerade der atypischen Natur des Einzelfalls widerspricht.⁷⁸² Es besteht damit das Risiko, dass der konkrete atypische Einzelfall vom System nicht erkannt wird. Ist dies der Fall, stellt dies einen Ermessensmangel dar, der zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung führt.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass bei einer vollständigen Automatisierung der Ermessensausübung, die nicht für jeden Fall eine menschliche Endkontrolle vorsieht, aufgrund der damit unter Umständen verbundenen Ermessensfehler, ein technikspezifisches Risiko eines Verstoßes gegen die Gesetzesbindung der Verwaltung gegeben wäre. Eine vollständige Automatisierung von Ermessensentscheidungen innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher weder auf dem Gebiet individueller noch im Bereich genereller Ermessensausübung zulässig.

2.2.2.3.2 Unbestimmte Rechtsbegriffe

Unbestimmte Rechtsbegriffe verpflichten die Verwaltung auf Tatbestandsseite zu einer eigenständigen Begriffskonkretisierung. So ist im Anwendungsszenario im Rahmen der gewerberechtlichen Festsetzung einer Veranstaltung gemäß § 69a Abs. 1 Nr. 2 GewO die beantragte Festsetzung zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller oder eine mit der Leitung der Veranstaltung beauftragte Person die für die Durchführung der Veranstaltung erforderliche „Zuverlässigkeit“ nicht besitzt. Darüber hinaus ist nach § 69a Abs. 1

⁷⁸⁰ S. *Degrandi* 1977, 78; *Lazaratos* 1990, 229; *Polomski* 1993, 57.

⁷⁸¹ S. *Lazaratos* 1990, 225 ff.

⁷⁸² *Lazaratos* 1990, 229.

Nr. 3 GewO die Festsetzung aber auch dann zu versagen, wenn die Durchführung der Veranstaltung dem „öffentlichen Interesse“ widerspricht.⁷⁸³

Aufgrund der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG⁷⁸⁴ sowie einer mit der Konkretisierung möglicherweise verbundenen Grundrechtseinschränkung⁷⁸⁵ ist die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Verwaltung in der Regel gerichtlich voll überprüfbar. Ein eigener Beurteilungsspielraum kommt der Verwaltung nur im Ausnahmefall zu.⁷⁸⁶ Ob ein solcher vorliegt, ist im Zweifelsfall durch Auslegung des jeweiligen Gesetzes zu ermitteln und stellt daher eine Frage des materiellen Rechts dar.⁷⁸⁷

Im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens besteht kein entsprechender Beurteilungsspielraum der Verwaltung.⁷⁸⁸ Bei der Beurteilung der „Zuverlässigkeit“ oder des „öffentlichen Interesses“ handelt es sich um eine Tat- und Rechtsfrage, auf die es nur eine – gerichtlich voll überprüfbare – Antwort geben kann: Der Antragsteller ist entweder zuverlässig oder nicht, eine Veranstaltung gefährdet die öffentliche Sicherheit oder sie tut es nicht. Es kann somit nicht beides zugleich richtig sein, sondern es kann nur eine richtige Entscheidung geben.⁷⁸⁹ Dies scheint für die Programmierbarkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen zu sprechen.

Problematisch ist jedoch, im Einzelfall zu ermitteln, was die richtige Entscheidung ist. So ist im Sinne von § 69a Abs. 1 Nr. 2 GewO unzuverlässig, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, die Veranstaltung ordnungsgemäß und den Vorschriften entsprechend durchzuführen.⁷⁹⁰ Eine genauere Konkretisierung, wann dies anzunehmen ist, lässt sich dem Gesetzestext

⁷⁸³ S. auch Teil A.II.3.1.2.

⁷⁸⁴ *BVerfGE* 15, 275 (282); 61, 82 (111); 73, 339 (373); *BVerwGE* 94, 307 (309); 100, 221 (225); *Schmidt-Aßmann/Groß*, *NVwZ* 1993, 618; *Rennert*, in: *Eyermann* 2006, § 114 Rn. 51; *Maurer* 2009, § 7 Rn. 62; *Kopp/Schenke* 2009, § 114 Rn. 24.

⁷⁸⁵ *BVerfGE* 84, 34 (50); 84, 59 (77f); 88, 40 (59); *Schulze-Fielitz*, *JZ* 1993, 775f.

⁷⁸⁶ S. *Schmidt-Aßmann/Groß*, *NVwZ* 1992, 621 ff.; a.A. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth* 2007, § 31 Rn. 15, die für einen grundsätzlich weiten Beurteilungsspielraum plädieren und dies unter anderem damit begründen, dass Verwaltungsgerichte nicht zur originären Rechtsanwendung, sondern nur zur Rechtskontrolle befugt seien und Sachverstand sowie Verantwortung grundsätzlich eher bei den Verwaltungsbehörden anzusiedeln sei.

⁷⁸⁷ *BVerwGE* 59, 213 (215); 72, 195 (199); *Rennert*, in: *Eyermann* 2006, § 114 Rn. 51; *Kopp/Schenke* 2009, § 114 Rn. 24.

⁷⁸⁸ S. *VGH Kassel*, *NJW* 1991, 1127; *Tettinger*, in: *Tettinger/Wank* 2004, § 69a Rn. 1; *Heß* in: *Friauf* 2007, § 35 Rn. 49; *Schönleitner*, in: *Landmann/Rohmer* 2009, § 69a Rn. 1.

⁷⁸⁹ *Maurer* 2009, § 7 Rn. 29.

⁷⁹⁰ *Wagner*, in: *Friauf* 2007, § 69a Rn. 5; *Schönleitner*, in: *Landmann/Rohmer* 2009, § 69a Rn. 3.

jedoch nicht entnehmen. Es handelt sich somit um ein Erkenntnisproblem, das eine Wertung und gegebenenfalls Prognose im Einzelfall erfordert. Dabei müssen eine Fülle unterschiedlicher Gesichtspunkte berücksichtigt, bewertet und gegeneinander abgewogen werden.⁷⁹¹ So ist in Rechtsprechung und Literatur etwa zum Zuverlässigkeitsbegriff im Gewerberecht eine umfangreiche Fallgruppenbildung erfolgt. Diese umfasst zuvor ausgesprochene behördliche Untersagungen, Rücknahmen oder Widerrufe, aber auch Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, eine mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Steuerschulden, die Verletzung sozialversicherungsrechtlicher Verpflichtungen, fehlende Sachkunde oder sonstige Untersagungsgründe.⁷⁹² Es handelt sich dabei allerdings keinesfalls um eine abschließende Aufzählung. Die korrekte Beurteilung der Zuverlässigkeit kann daher im Einzelfall erhebliche praktische Schwierigkeiten bereiten.

Dies hat Auswirkungen auf die Automatisierbarkeit der Entscheidungsfindung innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems. Selbst wenn die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen eines unbestimmten Rechtsbegriffs im Falle voller gerichtlicher Überprüfbarkeit nur eine denkbare Lösung haben kann, muss sie sich aufgrund der Vielschichtigkeit des Entscheidungsfindungsprozesses stets an den Umständen des Einzelfalls orientieren. Eine vollständige – notwendigerweise generalisierende – ex ante Programmierung eines solchen Prozesses ist damit nicht möglich und würde letztlich das Risiko fehlerhafter Entscheidungen nach sich ziehen.

Aber auch dann, wenn der Verwaltung bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ausnahmsweise ein Beurteilungsspielraum verbleibt, scheidet eine vollständige Automatisierbarkeit aus. Vergleichbar der Ermessenausübung ist auch die Subsumtion der Verwaltung im Rahmen unbestimmter Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum gerichtlich überprüfbaren Grenzen unterworfen.⁷⁹³ Aufgrund der strukturellen Ähnlichkeiten können dabei die hinsichtlich Ermessensentscheidungen anzuwendenden Grundsätze weitgehend entsprechend herangezogen werden.⁷⁹⁴ Auch hier würde daher – ebenso wie beim Ermessen – eine vollständige Automatisierung der Subsumtion eines Tatbestands unter einen unbestimmten Rechtsbegriff das Risiko einer Beurteilungsunterschreitung und

⁷⁹¹ Maurer 2009, § 7 Rn. 29.

⁷⁹² S. zum Ganzen ausführlich Heß, in: Friauf 2007, § 35 Rn. 54 ff. sowie Marcks, in: Landmann/Rohmer 2009, § 35 Rn. 35 ff. jeweils m.w.N. zu Rechtsprechung und Literatur.

⁷⁹³ Rennert, in: Eyermann 2006, § 114 Rn. 56; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 15.

⁷⁹⁴ Herdegen, JZ 1991, 747 ff.; Schmidt-Aßmann/Groß, NVwZ 1993, 624; Rennert, in: Eyermann 2006, § 114 Rn. 77; Schenke 2007, Rn. 772.

damit der Rechtswidrigkeit der Entscheidung beinhalten, da sich die Umstände des Einzelfalls, die notwendigerweise zu berücksichtigen sind, nicht ex ante programmieren lassen. Gleiches gilt für den Fall, in dem in papierbasierter Form Verwaltungsrichtlinien existieren. Die Programmierung vermag diese – ebenso wie Ermessensrichtlinien – aufgrund des fehlenden menschlichen Korrektivs nicht vollständig zu ersetzen.

Es ist daher festzuhalten, dass auch bei einer Automatisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, die keine grundsätzliche menschliche Kontrolle der Entscheidung vorsieht, ein technikspezifisches Risiko besteht, gegen die Gesetzesbindung der Verwaltung zu verstoßen. Ebenso wie beim Ermessen muss eine Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems daher unterbleiben, die im Rahmen unbestimmter Rechtsbegriffe keine standardmäßige Überprüfung des Entscheidungsergebnisses innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems durch den Sachbearbeiter vorsieht.

2.2.2.4 Teilautomatisierung als Hilfsmittel der Verwaltung

Auch in den Fällen, in denen eine vollständige Automatisierung der Entscheidungsfindung ohne menschliche Beteiligung unzulässig ist, kann das System dem Sachbearbeiter dennoch zumindest durch eine teilweise Automatisierung wertvolle Unterstützung leisten und den Ablauf des Verwaltungsverfahrens beschleunigen. Auf Grundlage falltypischer Parameter kann das System dem Sachbearbeiter Entscheidungsvorschläge unterbreiten. Vergleichbar mit papierbasierten Ermessensrichtlinien lassen sich für bestimmte Sachverhalte Erfahrungswerte in die Sprache von „Wenn-Dann-Aussagen“ und damit in Software-Code übersetzen. Soweit das System dabei feststellt, dass für einen automatisierten Entscheidungsvorschlag notwendige Sachverhaltsangaben fehlen, die in der Regel als Entscheidungsparameter zu berücksichtigen sind, kann es den Sachbearbeiter darüber entsprechend informieren. Im Anwendungsszenario könnte das System daher den Sachbearbeiter etwa darauf hinweisen, dass zu einer Beurteilung der Zuverlässigkeit noch ein Führungszeugnis einzuholen ist, falls dieses noch nicht vorliegt. In diesem Fall wirkt sich die automatisierte Vorbereitung sogar positiv auf die Gesetzesbindung aus. Sie trägt dazu bei, dass der Sachbearbeiter keine wesentlichen Gesichtspunkte seiner Entscheidung übersieht und trägt so zu einer gesetzeskonformen Verwaltungsentscheidung bei.

Zugleich kann das Techniksystem im Rahmen einer automatisierten Prüfung den Sachbearbeiter auf einzelne kritische Punkte hinweisen, die in der Regel zu einer negativen Persönlichkeitsbewertung führen oder im Rahmen der Ermessensausübung oder bei der Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs zu einer negativen Verwaltungsentscheidung führen würden. Im Anwendungsszenario könnte das Vorgangsbearbeitungssystem daher etwa so konfiguriert werden, dass es den Sachbearbeiter im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung im gewerberechtlichen Verfahren automatisch auf eine etwaige existierende Steuerschuld des Antragstellers hinweist.

2.3 Zusammenfassung

Aufgrund des Gebots formeller Entscheidungsrichtigkeit ist bereits im Rahmen der technisch-organisatorischen Gestaltung des Techniksystems sicherzustellen, dass bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung die jeweils gültigen Rechtsnormen zur Anwendung kommen. Daneben müssen auch das methodische Vorgehen bei der rechtlichen Begutachtung eines Sachverhalts und der damit verbundene Prozess einer materiell-rechtlich zutreffenden Entscheidungsfindung gewährleistet sein.

Eine vollständige Automatisierung der Entscheidungsfindung ohne menschliche Beteiligung ist dabei auf die Fälle beschränkt, in denen die Verwaltung in ihrem Handeln gebundenen ist oder eine Ausnahme vom Verbot der automatisierten Einzelentscheidung vorliegt und es sich nicht gleichzeitig um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Der Grad der Automatisierbarkeit hängt in diesen Fällen von der technischen Umsetzbarkeit des Subsumtionsprozesses, insbesondere der Programmierbarkeit in „Wenn-Dann-Aussagen“ und damit von der Komplexität der materiellen Normen ab. Ansonsten bedürfen die automatisierte Bewertung einzelner Persönlichkeitsmerkmale, eine automatisierte Ermessensausübung sowie die automatisierte Subsumtion unbestimmter Rechtsbegriffe stets der menschlichen Kontrolle.

Auch in den Fällen, in denen eine vollständige Automatisierung der Entscheidungsfindung ohne menschliche Beteiligung unzulässig ist, kann das System dem Sachbearbeiter dennoch zumindest durch eine teilweise Automatisierung und damit zusammenhängende Assistenzfunktionen wertvolle Unterstützung leisten und den Ablauf des Verfahrens beschleunigen.

3. Gebot des effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen (K 3)

Das Gebot eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen stellt ein weiteres rechtliches Kriterium dar, das bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen ist. Jedem Bürger muss die Möglichkeit offenstehen, mit der Verwaltung zu kommunizieren und mit ihr Kontakt aufzunehmen.

3.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Das Gebot effektiven Zugangs konkretisiert dabei die rechtliche Anforderung der Chancengleichheit.⁷⁹⁵ Sie ist Grundbedingung dafür, dass jedem Bürger – unabhängig von seinem sozialen oder medienpezifischen Status – die Chance offensteht, von seinen Rechten Gebrauch zu machen. Dies betrifft zum einen das Recht zur Einleitung des Genehmigungsverfahrens durch eine entsprechende Antragstellung. Der gesetzlich verankerte Genehmigungsvorbehalt greift in die allgemeine Handlungsfreiheit des Bürgers aus Art. 2 Abs. 1 GG ein und beschränkt darüber hinaus gegebenenfalls das Recht auf freie Berufsausübung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 GG. Eine solche Beschränkung kann nur dann verhältnismäßig sein, wenn allen Bürgern in gleicher Weise eine reelle Möglichkeit eingeräumt wird, eine Genehmigung zu beantragen. Aber auch damit jeder Bürger von seinen Verfahrensrechten, wie etwa dem Recht auf rechtliches Gehör,⁷⁹⁶ in gleicher Weise Gebrauch machen kann, bedarf es der Gewährleistung einer effektiven Möglichkeit zur Verwaltungskommunikation.

3.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Im Rahmen einer rechtsgemäßen Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems gerät das Gebot effektiver Zugangsmöglichkeit dabei in ein Spannungsverhältnis zu dem Ziel einer verfahrensökonomischen Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Die Optimierungspotentiale, die durch das Vorgangsbearbeitungssystem erreicht werden können, sind umso größer, je mehr es zu einer medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung beitragen kann.⁷⁹⁷ Unter Umständen zeit-, kosten und personalaufwändige Transformationen papiergebundener Informationen in elektronische Daten, die vom Vorgangsbearbeitungssystem verarbeitet werden können, lassen sich jedoch nur vermeiden, wenn

⁷⁹⁵ S. zur Chancengleichheit Teil B.II.6.

⁷⁹⁶ S. zum rechtlichen Gehör Teil C.I.8.

⁷⁹⁷ S. dazu auch Teil A.II.2.5.2.

Genehmigungsanträge, etwaige Stellungnahmen des Bürgers bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens oder Anfragen über den gegenwärtigen Bearbeitungsstand von der Verwaltung nur noch elektronisch über das Internet – etwa über Web-Formulare – entgegengenommen werden.

3.2.1 Grundsätzliches Verbot des ausschließlich elektronischen Zugangs

Bislang wird die Pflicht effektiver „Zugangsvorsorge“ durch die grundsätzliche Möglichkeit einer schriftlichen oder mündlichen Verwaltungskommunikation sichergestellt. Zwar erfordert bereits die Schriftform Kompetenzen, über die circa vier Millionen Analphabeten in Deutschland nicht im ausreichenden Maße verfügen.⁷⁹⁸ Regelmäßig besteht neben einer angeordneten Schriftform daher die Möglichkeit zur Niederschrift bei der Behörde. Insgesamt handelt es sich jedoch sowohl bei der mündlichen Sprachmächtigkeit als auch bei der Schriftlichkeit um allgemein etablierte Kulturtechniken, die von dem weitaus größten Teil der Bevölkerung beherrscht werden.⁷⁹⁹

Dies gilt nicht für einen ausschließlich internetbasierten Zugang zur Verwaltung. Nicht jeder Bürger ist in gleicher Weise in der Lage, seine Kommunikation mit der Verwaltung allein über das Internet abzuwickeln.⁸⁰⁰ Elektronische Kommunikation ist – trotz der zunehmenden Verbreitung von Internet und E-Mail – gerade in sozial benachteiligten oder wenig technikaffinen Bevölkerungsgruppen nach wie vor kein allgemein verbreitetes Kulturgut. Eine medienspezifische Beschränkung auf einen internetbasierten Zugang zur Verwaltung würde daher zu einem Risiko für die Chancengleichheit führen. Die Folge wäre ein „digital divide“ und eine damit verbundene ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen jenen Bürgern, die über die entsprechenden Kommunikationsmittel und -fähigkeiten verfügen und jenen, denen aufgrund ihrer Altersstruktur, ihres Bildungsstands oder aus sozio-ökonomischen Gründen die Vertrautheit im Umgang mit der Technik oder die Möglichkeit ihrer praktischen Nutzung fehlt und die deswegen daran gehindert sind, ihre Rechte wirksam auszuüben. Solange die elektronische Kommunikation neben der Mündlichkeit oder Schriftlichkeit in absehbarer Zeit nicht als weiteres allgemeines Kulturgut anerkannt ist, ist es der Verwaltung daher im Sinne einer rechtmäßigen Technikgestaltung grundsätzlich verwehrt, den Zugang zu

⁷⁹⁸ Eifert 2006, 43.

⁷⁹⁹ Roßnagel 2000, 312f.; Britz 2002, 231; Eifert 2006, 43f.

⁸⁰⁰ Roßnagel 2000, 312; Eifert 2006, 38.

Verwaltungsdienstleistungen auf eine rein internetbasierte Kommunikation zu beschränken.

Diese grundsätzliche Feststellung darf indes nicht zu der Annahme verleiten, dass stets und für alle Verwaltungsdienstleistungen von der Verwaltung neben der elektronischen auch eine papierbasierte Zugangsmöglichkeit angeboten werden muss.⁸⁰¹ Das Gleichheitsgebot schließt zwar ungerechtfertigte Diskriminierungen aus, fordert aber keine Behinderung neuer Kulturtechniken.⁸⁰² Eröffnet die Technikgestaltung daher etwa eine medienspezifische Erweiterungsmöglichkeit des papierbasierten Informationsangebots der Verwaltung, so stellt es keinen Verstoß gegen die Chancengleichheit dar, wenn dieses Informationsangebot ausschließlich auf die elektronische Kommunikation beschränkt wird. In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist es daher grundsätzlich möglich, dem Bürger eine Statusanfrage über den gegenwärtigen Bearbeitungsstand des Verwaltungsverfahrens ausschließlich auf elektronischem Weg zu ermöglichen.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass in einzelnen, abgrenzbaren gesellschaftlichen Gruppen Informations- und Kommunikationstechnologien bereits in einem Maß verbreitet sind, das dazu führt, dass eine Ungleichbehandlung faktisch nicht mehr besteht. Dies gilt etwa bei mittleren oder größeren Unternehmen sowie spezifischen Berufsgruppen.⁸⁰³ Dementsprechend hat mittlerweile der Gesetzgeber in Teilbereichen eine ausschließlich elektronische Zugangsmöglichkeit normiert.⁸⁰⁴

⁸⁰¹ A.A. *Idecke-Lux* 2000, 64 ff., die aus dem Recht auf kommunikative Selbstbestimmung ein „Recht auf mediale Selbstbestimmung“ im Sinne einer Teilhaberechts ableitet und daher für jede Beschränkung des Zugangs eine formelle gesetzliche Grundlage fordert. Diese Auffassung würde letztlich auf eine Leistungspflicht des Staates hinauslaufen, grundsätzlich alle medialen Zugangswege zu unterhalten und auf eine fortdauernde Nutzung traditioneller Medien abzielen. Welcher Medien sich die Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, ist jedoch gerade Bestandteil des ihr obliegenden Verfahrensermessens und für sich genommen grundrechtsneutral, s. Teil C.I.1.2.1. Mit weiteren Argumenten ebenfalls ablehnend *Eifert* 2006, 48 ff.

⁸⁰² *Roßnagel* 2000, 313.

⁸⁰³ *Eifert* 2006, 45.

⁸⁰⁴ S. z.B. § 8a Abs. 2 HGB; § 18 Abs. 1 Satz 1 UStG; § 41a Abs. 1 Satz 2 EStG. Da eine Pflicht zur ausschließlichen Nutzung eines elektronischen Zugangs für den Bürger stets auch mit Investitionskosten hinsichtlich seiner IT-Ausstattung verbunden ist, muss auch in diesen Fällen derzeit noch ein alternativer Zugang gewährt werden, wenn der Bürger im Einzelfall nicht über die notwendigen technischen Voraussetzungen verfügt, um einen ungerechtfertigten Eingriff in die Art. 12 und 14 GG zu vermeiden, s. FG *Hamburg*, MMR 2005, 393 (394); *Heckmann*, MMR 2006, 6.

Ein „Menschenrecht“ auf Papier existiert nicht.⁸⁰⁵ Schließlich steht es der Verwaltung aber auch frei, durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen die Spaltung in Kompetente und Nichtkompetente auszugleichen.⁸⁰⁶ Dies kann beispielsweise durch Schulungsmaßnahmen der entsprechend benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder durch betreute elektronische Zugangspunkte in Form von behördeneigenen Rechnern geschehen.⁸⁰⁷

3.2.2 Zulässigkeit medienspezifischer Verfahrensgeschwindigkeiten

Besteht für die Verwaltung die Pflicht, bei der Technikgestaltung eine effektive Zugangsgleichheit zu gewährleisten, stellt sich die Frage, ob das Gebot der Chancengleichheit auch ein Erfordernis grundsätzlich gleicher Verfahrensgeschwindigkeit umfasst. Das Verfahrensermessen der Verwaltung wäre dann dahingehend eingeschränkt, dass das Verfahren unabhängig von einer elektronischen oder papierbasierten Kommunikation mit der Verwaltung grundsätzlich binnen der gleichen Frist durchzuführen wäre. Aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist dabei nach allgemeiner Ansicht zwar der Schluss zu ziehen, dass die Verwaltung regelmäßig nach dem Prioritätsgrundsatz vorgehen und die Anträge in der Reihenfolge des Eingangs bearbeiten muss.⁸⁰⁸ Von diesem Grundsatz darf jedoch abgewichen werden, soweit dafür ein sachlich gerechtfertigter Grund besteht.⁸⁰⁹

Vor diesem Hintergrund stellt eine verkürzte Verfahrensdauer bei einer elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung über das Vorgangsbearbeitungssystem nicht per se einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dar. Eine sachlich gerechtfertigte Bevorzugung ergibt sich dabei aus den inhärenten Unterschieden in den Medien. So ermöglicht etwa ein elektronischer Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen eine unmittelbare Übernahme der vom Antragsteller mitgeteilten Informationen in das System. Bei einer papierbasierten Antragstellung muss die Verwaltung dagegen entweder die papierbasierten Informationen zunächst in elektronische Daten transformieren, die vom Vorgangsbearbeitungssystem weiterverarbeitet werden können. Im Anwendungs-

⁸⁰⁵ *Roßnagel* 2000, 312f.

⁸⁰⁶ *Roßnagel* 2000, 312f.; *Eifert* 2006, 45.

⁸⁰⁷ *S. Roßnagel* 2000, 312f.; *Eifert* 2006, 45; *Hartmann/Nöllenburg*, ZBR 2007, 248.

⁸⁰⁸ *BVerwGE* 82, 295 (298); *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 22 Rn. 20; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 22 Rn. 39; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 22 Rn. 60.

⁸⁰⁹ *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 22 Rn. 30; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 22 Rn. 60, jeweils m.w.N. und Beispielen sachlich gerechtfertigter Ausnahmefälle.

szenario müssten dann im Rahmen sowohl des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens als auch des straßenrechtlichen Sondernutzungsverfahrens die im papiernen Lageplan eingezeichneten Abstandsflächen, Begrenzungsflächen, Fluchtwege und bauliche Abstände erst von der Verwaltung in elektronische Form übertragen werden, womit ein erheblicher Zeitaufwand verbunden sein kann. Oder die Verwaltung führt bei einer papiernen Kommunikation das gesamte Verfahren weiterhin papierbasiert durch. Während jedoch im Vorgangsbearbeitungssystem ein Datenaustausch zwischen den an dem Verwaltungsverfahren beteiligten Verwaltungseinheiten innerhalb weniger Sekunden möglich ist, kann die körperliche Übermittlung von Papier unter Umständen Stunden oder sogar Tage dauern.

3.2.3 Medienspezifische Vorgaben und elektronischen Zugang

Macht der Bürger von der Möglichkeit des elektronischen Zugangs zur Verwaltung Gebrauch, muss diese im Sinne der Verfahrensökonomie daran interessiert sein, dass er sämtliche technischen Voraussetzungen für eine einfache und zügige Weiterverarbeitung der Daten im Vorgangsbearbeitungssystem erfüllt. Dies betrifft zum einen die elektronische Weiterverwendbarkeit von Plänen, Bescheinigungen, Zeugnissen und ähnlichen elektronischen Dokumenten, die der Bürger der Verwaltung gegebenenfalls zur Verfügung stellen muss. Zum anderen kann aber auch die Verwendung eines Web-Formulars aufgrund seiner technischen und inhaltlichen Spezifikationen und seiner Anbindung über entsprechende Schnittstellen an die Workflow Engine des Systems wesentliche Voraussetzung für eine automatisierte Datenverwendung im Vorgangsbearbeitungssystem sein.⁸¹⁰ Es stellt sich daher die Frage, inwieweit der Verwaltung angesichts des Erfordernisses eines chancengleichen Zugangs ein Verfahrensermessen dahingehend zukommt, dem Bürger sowohl die bei der Antragstellung einzuhaltenden Dateiformate als auch die Verwendung eines bestimmten Web-Formulars vorzuschreiben.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Verfahrensermessen und der damit verbundene Grundsatz autonomer Verfahrensgestaltung die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sichern soll.⁸¹¹ Diese wäre gefährdet, wäre die Verwaltung verpflichtet, zur Kommunikation mit dem Bürger alle denkbaren Kommunikations- und Datenverarbeitungsverfahren verfügbar zu halten.⁸¹²

⁸¹⁰ S. Teil A.II.4.1.

⁸¹¹ S. Teil C.I.1.1.

⁸¹² *Eifert/Schreiber*, MMR 2000, 345; *Roßnagel*, DÖV 2001, 231; *Britz* 2002, 234.

Zugleich verstößt eine solche Beschränkung elektronischer Zugangsmöglichkeiten nicht gegen die im Gebot effektiven Zugangs konkretisierte rechtliche Anforderung der Chancengleichheit. Zwar kann eine entsprechende Beschränkung der Kommunikation dazu führen, dass dem Bürger ein elektronischer Zugang verwehrt bleibt, da er nicht über die entsprechenden technologischen Voraussetzungen verfügt, etwa weil ihm die Softwarekomponente fehlt, um eine Datei in einem bestimmten Format zu übermitteln. Eine Pflicht der Verwaltung, konkrete technikspezifische Anwendungskomponenten oder die Verwendung bestimmter Dateiformate anzubieten, ist dem Gebot der Chancengleichheit indes nicht zu entnehmen. Dem Bürger steht nach wie vor die Möglichkeit offen, sich auch der papierbasierten Kommunikation zu bedienen.

Dementsprechend ist auch in § 3a Abs. 1 VwVfG das Recht der Verwaltung gesetzlich normiert, über die technischen Rahmenbedingungen der Kommunikation selbst bestimmen zu können. Danach ist die Übermittlung elektronischer Dokumente zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Vorschrift umfasst sämtliche Erscheinungsformen elektronischer Kommunikation und elektronischer Dokumente, unabhängig von Format und Kompatibilität und ist nicht auf die Textform beschränkt.⁸¹³ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass im Verwaltungsverfahren oftmals neben Schriftzeichen auch – wie etwa im Anwendungsszenario – Pläne sowie technische Daten übermittelt werden.⁸¹⁴

Die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung ist dabei an eine objektive und eine subjektive Voraussetzung gebunden. Objektiv muss eine geeignete technische Kommunikationseinrichtung vorhanden sein, subjektiv muss die Verwaltung sie für die Kommunikation mit dem Bürger gewidmet haben.⁸¹⁵ Diese Widmung bezieht sich nicht nur auf das Recht, den jeweiligen Kommunikationskanal zu bestimmen. Elektronische Kommunikation soll vielmehr nur möglich sein, „soweit“ die Verwaltung hierfür die Voraussetzungen geschaffen hat. Die Notwendigkeit einer entsprechenden Zugangseröffnung erstreckt sich

⁸¹³ *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3a Rn. 6; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sach* 2008, § 3a Rn. 6; *Rosenbach*, DVBl 2001, 335.

⁸¹⁴ *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3a Rn. 6; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sach* 2008, § 3a Rn. 6.

⁸¹⁵ *Roßnagel*, NJW 2003, 472; *Meyer*, in: *Knack* 2004, § 3a Rn. 28; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3a Rn. 8. Die Vorschrift ist insoweit auch *lex specialis* zu § 24 Abs. 3 VwVfG, wonach die Verwaltung die Annahme einer Erklärung oder eines Antrags, die in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, nicht deswegen verweigern darf, weil sie ihn für unzulässig oder unbegründet hält. Eine fehlende Zugangseröffnung kann durch § 24 Abs. 3 VwVfG nicht ausgehebelt werden, s. *Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 24 Rn. 83.

damit auch auf die Kompatibilität der jeweiligen technischen Rahmenbedingungen.⁸¹⁶

Der Verwaltung ist es daher prinzipiell gestattet, in Ausübung ihres Verfahrensermessens die technischen Rahmenbedingungen des Zugangs zu ihren Verwaltungsdienstleistungen vorzugeben. Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass die Verwaltung zum einen die Verwendung bestimmter vom System verarbeitbarer Dateiformate und Standards oder sogar Produktkompatibilitäten zur verbindlichen Verwendung vorgeben darf.⁸¹⁷ Zum anderen kann sie aber auch die Verwendung eigener Web-Formulare vorschreiben, die an das Techniksystem zur weiteren Verarbeitung angebunden sind. Diese Widmung kann dabei grundsätzlich sowohl ausdrücklich als auch konkludent erfolgen.⁸¹⁸ Der Gesetzgeber hat damit – trotz Hinweisen aus dem Bundesrat und der Wissenschaft – keine formelle Feststellung der Zugangseröffnung vorgesehen und ihre Prüfung den Gerichten überlassen.⁸¹⁹ Im Einzelfall ist somit die Verkehrsanschauung maßgebend, die sich mit der Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel fortentwickelt.⁸²⁰

3.3 Zusammenfassung

Das Gebot effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen ist Grundbedingung dafür, dass jeder Bürger gegenüber der Verwaltung von seinen Rechten Gebrauch machen kann. Solange die elektronische Kommunikation neben der Mündlichkeit oder Schriftlichkeit in absehbarer Zeit nicht als weiteres allgemeines Kulturgut anerkannt ist, ist es der Verwaltung im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung grundsätzlich verwehrt, den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen auf eine rein elektronische Kommunikation zu beschränken. Dies untersagt der Verwaltung jedoch nicht die Einführung neuer Kulturtechniken. Eröffnet das Vorgangsbearbeitungssystem daher etwa die Möglichkeit einer elektronischen Statusabfrage, stellt diese medienspezifische Erweiterung des bisherigen Informationsangebots der Verwaltung keinen Verstoß gegen das Gebot eines effektiven Verwaltungszugangs dar.

⁸¹⁶ Storr, MMR 2002, 583; Skrobotz 2005, 243; Eifert 2006, 66.

⁸¹⁷ Eifert 2006, 66.

⁸¹⁸ BT-Drs. 14/9000, 30; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, 1285.

⁸¹⁹ S. BT-Drs. 14/9259, 1 sowie z.B. Nedden 2002, 111f.; Roßnagel, NJW 2003, 473.

⁸²⁰ Kopp/Ramsauer 2008, § 3a Rn. 9.

Das Gebot effektiver Zugangseröffnung verpflichtet die Verwaltung nicht, konkrete technikspezifische Anwendungskomponenten oder die Verwendung bestimmter Dateiformate anzubieten. Bei etwaigen Inkompatibilitäten kann sich der Bürger nach wie vor der papierbasierten Kommunikation bedienen. Der Verwaltung ist es aufgrund ihres Verfahrensermessens daher prinzipiell gestattet, die technischen Rahmenbedingungen für die Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems vorzugeben.

4. Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite (K 4)

Für eine rechtsgemäße Technikgestaltung sind nicht nur effektive Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung notwendig. Vielmehr ist bei der Technikgestaltung auch zu beachten, dass der Kommunikationsweg von der Verwaltung zum Bürger auf elektronischem Weg eine Zugangseröffnung des Bürgers voraussetzt. Diese kann indes ohne gesetzliche Ermächtigung nur freiwillig erfolgen.

4.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Das Gebot einer freiwilligen Zugangseröffnung auf Bürgerseite konkretisiert zum einen die rechtliche Anforderung des Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung des Bürgers.⁸²¹ Von ihr ist nicht nur das Recht des Bürgers umfasst, Kommunikationspartner und Kommunikationsort frei wählen zu können.⁸²² Es betrifft vielmehr auch die Art und Weise der Kommunikation in ihrer Ausprägung als mediales Selbstbestimmungsrecht.⁸²³ In der Ausübung seines Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung ist der Einzelne darin frei, bestimmte Kommunikationsarten Dritten gegenüber auszuschließen. In dieses Recht würde die Verwaltung unzulässig eingreifen, wenn sie ihn gegen seinen Willen dazu verpflichten würde, einen Zugang für elektronische Mitteilungen der Verwaltung zu unterhalten.

In dem Kriterium der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung konkretisiert sich aber auch die rechtliche Anforderung des Gesetzesvorbehalts.⁸²⁴ Bereits aufgrund der Betroffenheit des aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art 1 Abs. 1 GG ableitbaren Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung würde jede Beschränkung der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung zugleich einen grundrechtsrelevanten Bereich des Bürgers

⁸²¹ S. zur kommunikativen Selbstbestimmung Teil B.II.9.

⁸²² *Roßnagel*, KJ 1990, 281.

⁸²³ S. *Idecke-Lux* 2000, 61 ff.; *Roßnagel*, KJ 1990, 281, *ders.*, NJW 2003, 472.

⁸²⁴ S. zum Gesetzesvorbehalt Teil B.II.2.

berühren. Schon deshalb kann der freiwillige Zugang nur durch den Gesetzgeber beschränkt werden. Eine staatlich verordnete Pflicht zur Zugangseröffnung unterliegt aber auch deswegen dem Gesetzesvorbehalt, weil damit weitere Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit des Bürgers gemäß Art 2 Abs. 1 GG verbunden wären. Der Bürger würde faktisch dazu genötigt, Investitionen in seine IT-Infrastruktur vorzunehmen, um seiner auferlegten Verpflichtung nachzukommen.

4.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Für eine möglichst medienbruchfreie und damit verfahrensökonomische elektronische Vorgangsbearbeitung muss nicht nur die Verwaltung einen entsprechenden Kommunikationskanal eröffnen, sondern auch der Bürger der Verwaltung die Möglichkeit einräumen, mit ihm elektronisch zu kommunizieren. Lassen sich Informationsbegehren des Bürgers aus dem Vorgangsbearbeitungssystem heraus elektronisch beantworten, Rückfragen der Verwaltung an den Bürger auf elektronischem Weg stellen und der abschließende Verwaltungsakt dem Bürger auf elektronischem Weg bekannt machen, trägt dies zu einem ressourcenschonenden Umgang mit personellen, zeitlichen und sachlichen Mitteln der Verwaltung bei.⁸²⁵

Können Daten während des Verwaltungsverfahrens aus dem Vorgangsbearbeitungssystem unmittelbar elektronisch verschickt werden, kommt dies aber auch dem Bürger zugute. Er kann zum einen kurzfristig auf Nachfragen der Verwaltung reagieren und so den Abschluss des Verwaltungsverfahrens beschleunigen. Zugleich wird auf diese Weise aber auch die Zeitspanne zwischen Verwaltungsentscheidung und Bekanntgabe an den Betroffenen verkürzt.⁸²⁶ Dies erhöht nicht nur die Rechtssicherheit des Bürgers, da er früher Entscheidungsgewissheit erhält, sondern erweitert etwa im Anwendungsszenario auch seinen Planungsspielraum, da sich der notwendige Vorlauf des Genehmigungsverfahrens vor der Durchführung der Veranstaltung verkürzt.

Das rechtliche Kriterium der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite begrenzt in diesem Zusammenhang eine solche, unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten ausgerichtete, Gestaltung der Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung. Aufgrund der rechtlichen Anforderung des

⁸²⁵ S. auch Teil A.II.2.5.2.

⁸²⁶ S. auch Teil A.II.2.5.2.

Gesetzesvorbehalts ist es der Verwaltung verwehrt, dem Bürger im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ohne eine entsprechende gesetzliche Regelung die Verpflichtung aufzuerlegen, einen Zugang zur Verwaltungskommunikation zu eröffnen. Eine solche Regelung wurde vom Gesetzgeber für das allgemeine Verfahrensrecht bislang indes nicht normiert. Vielmehr hat er in § 3a Abs. 1 VwVfG das Gebot der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung ausdrücklich festgeschrieben. Diese schützt nicht nur die Verwaltung, sondern insbesondere den Bürger vor einer unerwünschten Kommunikation. Die Verwaltung darf dem Bürger nur elektronische Dokumente aus dem Vorgangsbearbeitungssystem heraus übermitteln, soweit dieser hierfür einen Zugang eröffnet hat. Dies erfordert die Widmung des Zugangs sowohl hinsichtlich des Kommunikationsweges als auch bezüglich der jeweiligen technischen Rahmenbedingungen.⁸²⁷

4.2.1 Widmung des Kommunikationswegs

An die Form der jeweils erforderlichen Widmung des Kommunikationswegs sind zum Schutz vor ungewünschter Kommunikation differenziertere Anforderungen zu stellen als an die behördliche Zugangseröffnung. Zu unterscheiden ist zwischen reinen Wissenserklärungen auf der einen und Willenserklärungen auf der anderen Seite. Wissenserklärungen sind als Realakte dem Bereich des schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns zuzuordnen.⁸²⁸ Von Willenserklärungen im Verwaltungsrecht unterscheiden sie sich dadurch, dass mit ihnen keine final auf einen Rechtserfolg gerichtete Willensbetätigung erfolgt.⁸²⁹ Sie erschöpfen sich in der Mitteilung des Wissens und haben darüber hinaus keinen Regelungswillen.⁸³⁰ Als Wissenserklärungen sind im Zusammenhang mit der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems etwa die Möglichkeit des Bürgers anzusehen, den Status der Vorgangsbearbeitung abzufragen und an seinen Rechner übermitteln zu lassen.⁸³¹ Der Statusabfrage kommt lediglich ein Informations-, jedoch kein eigener, rechtlich erheblicher Erklärungswert zu. Ebenso wie bei der Zugangseröffnung im privat(wirtschaftlichen) Mailverkehr, ist daher davon auszugehen, dass dann, wenn beim Ausfüllen des Antragsformulars eine E-Mail-Adresse angegeben wird, dies impliziert, dass der Bürger den Zugang für den Versand einer solchen Statusabfrage an diese Adresse eröffnet hat.

⁸²⁷ *Storr*, MMR 2002, 583; *Skrobotz* 2005, 243; *Eifert* 2006, 66. S. zur Widmung Teil C.I.3.2.3.

⁸²⁸ Zur Rechtsnatur und Rechtsfolgen des schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns s. *Battis* 2002, 247 ff.

⁸²⁹ *Battis* 2002, 248; *Maurer* 2009, § 9 Rn. 8.

⁸³⁰ *Neumann*, NVwZ 2000, 1248.

⁸³¹ S. Teil A.II.4.3.

Dagegen ist hinsichtlich der Bereitschaft zum Empfang von Willenserklärungen, die auf eine bestimmte Rechtsfolge gerichtet sind, zu unterscheiden. Teilt ein Unternehmer im Rahmen des geschäftlichen Betriebs bei der Antragstellung der Verwaltung seine E-Mail-Adresse mit, beispielsweise indem er sie in das Antragsformular des Vorgangsbearbeitungssystems einträgt, so kann die Verwaltung grundsätzlich davon ausgehen, dass er damit zugleich konkludent sein Einverständnis erklärt, Willenserklärungen der Behörde auf elektronischem Weg entgegenzunehmen. Sie ist dann auch befugt, dem Unternehmer den das Verwaltungsverfahren abschließenden Verwaltungsakt auf elektronischem Weg aus dem Vorgangsbearbeitungssystem heraus zu übermitteln.

Im Gegensatz dazu kann die bloße Angabe einer E-Mail-Adresse durch eine Privatperson derzeit grundsätzlich noch nicht dahingehend verstanden werden, dass damit auch eine Bereitschaft verbunden ist, Erklärungen zu empfangen, die auf eine bestimmte Rechtsfolge gerichtet sind. Dies betrifft insbesondere die Übermittlung eines mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems generierten elektronischen Verwaltungsakts durch die Verwaltung. Da mit der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes weitreichende Rechtsfolgen für den Bürger verbunden sein können, die unter Umständen mittels hoheitlichen Zwangs durchsetzbar sind, ist in diesem Fall an die Annahme einer Zugangseröffnung des Bürgers ein strengerer Maßstab anzulegen als für reine Willenserklärungen. In der Regel wird die Eröffnung eines Zugangs nur dann ausgegangen werden können, wenn der Bürger dies gegenüber der Verwaltung ausdrücklich erklärt hat.⁸³²

Hervorzuheben ist, dass sich diese Annahme maßgeblich an der aktuellen Durchdringung der Gesellschaft mit Informationstechnologie orientiert und daher mangels einer eindeutigen gesetzlichen Fixierung einem Wandel unterworfen sein kann. Eine genaue Prognose, ab wann auch bei Privatpersonen allgemein ein dem Unternehmer vergleichbarer Maßstab an die Eröffnung des Kommunikationswegs anzulegen ist, ist aufgrund der unterschiedlichen Verbreitung und des unterschiedlichen Verständnisses elektronischer Kommunikation in den verschiedenen Bevölkerungsschichten nicht möglich. Es ist daher zu erwarten, dass ein solcher Maßstab nicht allgemein, sondern stufenweise für bestimmte Bevölkerungsgruppen angelegt werden wird. Ein Beispiel dafür bildet die Einführung der sogenannten De-Mail im Zuge des von der Bundesregierung geplanten Bürgerportal-

⁸³² S. BT-Drs. 14/9000, S. 31; *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1285; *Schlatmann* 2002, 66; *Rofßnagel*, NJW 2003, 472.

Gesetzes.⁸³³ Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Bürger der im Besitz einer solchen De-Mail-Adresse ist und sie der Verwaltung mitteilt, dieser gegenüber einen Zugang im Sinne von § 3a Abs. 1 VwVfG eröffnet und konkludent den Willen zum Empfang rechtlich verbindlicher Erklärungen bekundet.⁸³⁴

Für eine rechtmäßige Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass bei Privatpersonen derzeit noch davon ausgegangen werden muss, dass nur eine ausdrückliche Widmung des Kommunikationswegs dazu berechtigt, den abschließenden Verwaltungsakt auf elektronischem Weg an den Bürger zu übermitteln. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass diese Anforderung an die Technikgestaltung in der Zukunft – zumindest hinsichtlich bestimmter Bevölkerungsteile – anders zu bewerten sein wird.

4.2.2 Widmung der technischen Rahmenbedingungen

Die Widmung der Rahmenbedingungen umfasst zum einen die Widmung entsprechender Dateiformate. Zum anderen sind aber auch Verschlüsselungsverfahren, die von der Verwaltung bei der Kommunikation mit dem Bürger eingesetzt werden, entsprechend zu widmen.⁸³⁵ Andernfalls besteht das Risiko, dass der Bürger zwar Mitteilungen der Verwaltung erhält, diese aber nicht lesen kann.⁸³⁶ Insbesondere dann, wenn es sich um die Übermittlung formbedürftiger elektronischer Verwaltungsakte nach § 37 Abs. 3 Satz 2 oder Abs. 3 VwVfG handelt, umfasst die Widmung schließlich auch die Existenz eines geeigneten Prüfprogramms für qualifizierte beziehungsweise akkreditierte elektronische Signaturen nach dem Signaturgesetz. Nur so wird der Empfänger in die Lage versetzt, die Authentizität und Integrität des Nachrichteninhalts zuverlässig zu prüfen.⁸³⁷

Außerhalb einer expliziten Widmung kann unter bestimmten Umständen auch eine konkludente Widmung rechtlicher Rahmenbedingungen angenommen werden. So ist es etwa denkbar, dass der Bürger bereits im Zuge der elektronischen Antragstellung der Verwaltung Dokumente in einem bestimmten Format, beispielsweise in Form einer PDF-Datei, zukommen lässt. Bedient sich der Bürger auf diese Weise zur Kommunikation mit der Verwaltung eines bestimmten

⁸³³ BT-Drs. 16/12598.

⁸³⁴ S. BT-Drs. 16/12598, 19.

⁸³⁵ S. zur Notwendigkeit des Einsatzes von Verschlüsselungsverfahren Teil D.II.20.

⁸³⁶ S. zur Lesbarkeit als Voraussetzung einer wirksamen Bekanntgabe Teil C.I.15.2.2.

⁸³⁷ *Roßnagel*, NJW 2003, 473; *Skrobotz* 2005, 283 f.

Dateiformats, darf diese davon ausgehen, dass sie dieses ebenfalls verwenden darf, wenn sie mit dem Bürger auf elektronischem Weg kommuniziert.⁸³⁸ Gleiches gilt für von dem Bürger eingesetzte Verschlüsselungsverfahren, wie zum Beispiel „Pretty Good Privacy“ (PGP)⁸³⁹ oder einer asymmetrischen Verschlüsselung unter Verwendung einer Signaturkarte. Auch hier ist davon auszugehen, dass die Verwaltung in gleicher Weise von der vom Bürger genutzten Technik Gebrauch machen darf.

4.3 Zusammenfassung

Aufgrund des Rechts auf kommunikative Selbstbestimmung muss der Bürger für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation mit der Verwaltung im Rahmen einer rechtsgemäßen Technikgestaltung einen entsprechenden Zugang eröffnet haben. Das rechtliche Kriterium der freiwilligen Zugangseröffnung auf Bürgerseite begrenzt eine an verfahrensökonomischen Gesichtspunkten orientierte Systemgestaltung. Ohne eine entsprechende gesetzliche Regelung ist es der Verwaltung verwehrt, dem Bürger eine Verpflichtung zur Zugangseröffnung aufzuerlegen. In Ermangelung einer solchen Regelung kann eine Zugangseröffnung des Bürgers für den Empfang von elektronischen Dokumenten aus dem Vorgangsbearbeitungssystem nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Dies erfordert eine Widmung sowohl des Kommunikationsweges als auch der jeweiligen technischen Rahmenbedingungen.

Ist der Antragsteller eine Privatperson, ist derzeit noch davon auszugehen, dass die Widmung des elektronischen Kommunikationswegs zur Übermittlung des rechtlich erheblichen Verwaltungsakts aus dem Techniksystem ausdrücklich erfolgen muss. Die Widmung der technischen Rahmenbedingungen ist dagegen unter bestimmten Umständen auch konkludent möglich.

5. Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (K 5)

Durch die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems in den Verwaltungsablauf sollen unterschiedliche, rechtlich voneinander unabhängige Verfahren gebündelt und auf diese Weise die Vorgangsbearbeitung durch ein koordiniertes

⁸³⁸ Dabei ist gegebenenfalls auch auf die Programmversion des jeweiligen Dateiformats zu achten. So ist davon auszugehen, dass sich dann, wenn der Bürger einem Antrag ein Dokument als Word-Datei anhängt, die Widmung nicht auf Word-Dateien erstreckt, die auf einer neueren als der vom Bürger genutzten Programmversion beruhen.

⁸³⁹ <http://www.pgp.com/de> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009).

und vernetztes Vorgehen verfahrensökonomisch optimiert werden.⁸⁴⁰ In diesem Zusammenhang kommt dem Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung als rechtlichem Kriterium der Technikgestaltung eine besondere Bedeutung zu. Es stellt die zentrale Verknüpfung zwischen den materiellen Aufgaben sowie Befugnissen der Verwaltung und ihrer Organisationsstruktur dar und überführt die Ausübung staatlicher Herrschaftsgewalt in einen funktionsfähigen arbeitsteiligen und organisatorischen Prozess.⁸⁴¹

5.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Das Gebot eindeutiger Zuständigkeiten konkretisiert gleich mehrere unterschiedliche rechtliche Anforderungen. So wird durch eine sachgerechte Organisationsstruktur staatlicher Stellen das Risiko unnötiger Doppelarbeit und etwaiger Reibungsverluste aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten vermindert. Zuständigkeitsregeln stellen damit ein wichtiges Element einer leistungsfähigen Verwaltung dar.⁸⁴² Vorgangsbearbeitungssysteme können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Indem der Workflow des Techniksystems einen vordefinierten und optimierten Prozessablauf abbildet, werden einzelne Prozessschritte koordiniert und aufeinander abgestimmt bearbeitet. Auf diese Weise lassen sich Anfragen bündeln und Datenflüsse optimieren. Es wird sichergestellt, dass die bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens anfallenden Aufgaben zum richtigen Zeitpunkt von der jeweils dafür vorgesehenen Stelle abgearbeitet werden und ihr dabei die jeweils erforderlichen Daten zur Verfügung stehen.⁸⁴³

Der Sinn und Zweck eindeutiger Zuständigkeitsregelungen erschöpft sich indes nicht darin, für eine „gute Ordnung der Verwaltung“ zu sorgen.⁸⁴⁴ Sie dienen vielmehr auch der Rechtssicherheit, indem sie den Bürger vor einer willkürlichen Einwirkung durch eine von der Rechtsordnung nicht dazu legitimierte Stelle sowie vor einer mehrfachen Inanspruchnahme schützen.⁸⁴⁵ Eine klare Zuständigkeitsordnung sorgt damit dafür, dass das Verfahren für den Bürger voraussehbar und berechenbar bleibt.⁸⁴⁶

⁸⁴⁰ S. Teil A.II.2.5.5.

⁸⁴¹ *Schmidt-Aßmann* 1977, 349; *Pitschas* 1990, 42; *Eifert* 2006, 178.

⁸⁴² *Brunner*, DÖV 1969, 778; *Maurer* 2009, § 21 Rn. 46; s. zur Leistungsfähigkeit Teil B.II.7.

⁸⁴³ S. zum datenschutzrechtlichen Aspekt der Bereitstellung der erforderlichen Daten Teil C.II.3.

⁸⁴⁴ *Heintzen*, NJW 1990, 1448; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3 Rn. 1.

⁸⁴⁵ *Meyer*, in: *Knack* 2004, Vor § 3 Rn. 15; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3 Rn. 1; *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 3 Rn. 5; s. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

⁸⁴⁶ S. *Hill* 1986, 204.

Durch das rechtliche Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung wird aber auch das Gebot eines nachvollziehbaren und damit kontrollierbaren Verwaltungshandelns konkretisiert.⁸⁴⁷ Sie ist Voraussetzung für die Kontrolle von Verwaltungsvorgängen und die Zuordnung von Verantwortlichkeiten und sorgt dafür, dass die Verwaltung für den Bürger „greifbar“ bleibt.⁸⁴⁸ Auch bei einer vernetzten Vorgangsbearbeitung im Techniksystem ist daher darauf zu achten, dass die sich durch eine sowohl ämter- als auch behördenübergreifende Informationsvernetzung ergebenden Möglichkeiten, die Ablauforganisation neu zu strukturieren, nicht dazu führen, dass für den Bürger nicht mehr nachvollziehbar ist, wer ihm gegenüber zur Aufgabenerfüllung berechtigt ist und dafür die Verantwortung trägt.

Eine eindeutige Zuständigkeitsordnung dient aber insbesondere auch der Gesetzesbindung und dem Grundrechtsschutz des Bürgers.⁸⁴⁹ In einem ausdifferenzierten System sachlicher, örtlicher, instanzialer und funktioneller Zuständigkeiten ist im Allgemeinen diejenige staatliche Stelle zur Aufgabenerfüllung befugt, die aufgrund ihrer Sach- und Ortsnähe sowie einer entsprechenden personellen und sachlichen Ausstattung im Regelfall ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit für eine sachlich richtige und damit gesetzmäßige sowie grundrechtskonforme Entscheidung bietet.⁸⁵⁰ Die Zuständigkeit weist aber auch insoweit grundrechtliche Bezüge auf, als sie sowohl Voraussetzung zulässigen grundrechtsrelevanten staatlichen Handelns ist, als auch dieses beschränkt.⁸⁵¹

5.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Die Grundrechtsrelevanz einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung hat zur Folge, dass die Regelung von Zuständigkeiten im Verhältnis zwischen Bürger und Staat grundsätzlich dem Gesetzesvorbehalt unterliegt.⁸⁵² Zuständigkeitsregelungen,

⁸⁴⁷ S. zur Nachvollziehbarkeit Teil B.II.5.

⁸⁴⁸ S. *Steinberg*, DÖV 1982, 622f.; *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 165; *Schmidt-Aßmann* 2004, § 26 Rn. 79; *Meyer*, in: *Knack* 2004, Vor § 3 Rn. 15; *Eifert* 2006, 248; *Britz* 2008, § 26 Rn. 55.

⁸⁴⁹ *BVerwGE* 11, 195 (202); *BVerwG*, NJW 2005, 2332; *Heintzen*, NJW 1990, 1448; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3 Rn. 1; *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 3 Rn. 4; s. zur Gesetzesbindung Teil B.II.3 sowie zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

⁸⁵⁰ *Kopp* 1971, 67f.; *Brunner*, DÖV 1969, 778; *Heintzen*, NJW 1990, 1448; *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 83 ff.; *Maurer* 2009, § 21 Rn. 46.

⁸⁵¹ *S. Meyer*, in: *Knack* 2004, Vor § 3 Rn. 15.

⁸⁵² Str. s. *Schenke*, DÖV 1986, 191; *Obermayer*, DVBl. 1987, 879; *Ule/Laubinger* 1995, § 10 Rn. 15; *Maurer* 2009, § 21 Rn. 66; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3 Rn. 7; *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 3 Rn. 4f.; a.A. *BVerfGE* 40, 237 (251.); *BVerwGE* 120, 87 (96); *Nedden*, VR 1985, 371f.; *Eifert* 2006, 199f.

soweit sie unter den Gesetzesvorbehalt fallen, dürfen daher von der Verwaltung nicht beliebig festgelegt, sondern müssen regelmäßig durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt werden.

5.2.1 Gesetzesvorbehalt hinsichtlich außenwirksamer Zuständigkeiten

Der Gesetzesvorbehalt darf dabei jedoch nicht im Sinne eines „Totalvorbehalts“ jeglicher Organisationsgestaltung der Verwaltung missverstanden werden.⁸⁵³ Er greift nur, soweit durch die Zuständigkeitsordnung das Verhältnis zwischen Bürger und Staat betroffen ist, und wird damit im Sinne eines „institutionellen Gesetzesvorbehalts“ auf das außenwirksame Handeln der Verwaltung beschränkt. In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher zu differenzieren.

Soweit durch die Technikgestaltung die Zuständigkeiten einer Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG neu geordnet werden sollen, unterliegt diese Neuordnung dem Gesetzesvorbehalt. Auch wenn die Definition des § 1 Abs. 4 VwVfG selbst nicht organisationsrechtlicher Natur ist, erfordert sie doch eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit der handelnden Stelle.⁸⁵⁴ Dies setzt unter anderem die Befugnis voraus, für den Verwaltungsrechtsträger nach außen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung eigenständig wahrzunehmen.⁸⁵⁵ Behörde ist dabei nicht der Rechtsträger der öffentlichen Verwaltung (als Bund, Land oder Kommune), sondern sein jeweiliges Organ, auf kommunaler Ebene beispielsweise in der Regel der Bürgermeister als Organ der Kommunalverwaltung. Er ist damit gegenüber dem Bürger zu einem grundrechtsrelevanten staatlichen Handeln nur insoweit befugt, als dies in seinem durch den vom Gesetzgeber zugewiesenen Zuständigkeitsbereich fällt, und kann seinerseits ohne gesetzliche Ermächtigung keine neue Zuständigkeiten begründen.

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies zur Folge, dass im Rahmen der Technikgestaltung keine Neuordnung dieser außenwirksamen Zuständigkeiten vorgenommen werden darf. Soweit daher etwa im Anwendungsszenario der Kommunalverwaltung, das heißt dem Bürgermeister, die Zuständigkeit über die Entscheidung im straßenrechtlichen Sondernutzungsverfahren sowie im gewerberechtlichen Festsetzungsverfahren gesetzlich übertragen wurde, darf

⁸⁵³ S. zum Totalvorbehalt Teil B.II.2.2.

⁸⁵⁴ *BVerwG*, NVwZ 1986, 609; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 1 Rn. 248; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 1 Rn. 53.

⁸⁵⁵ *OVG Münster*, NJW 1967, 949; *Ule/Laubinger* 1995, § 9 Rn. 5; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008; § 1 Rn. 241.

sie sich dieser hoheitlichen Aufgabe nicht entledigen. Ohne gesetzliche Ermächtigung ist es ihr untersagt, die Verfahrensdurchführung im Vorgangsbearbeitungssystem und die damit verbundene Verantwortung auf Dritte wie beispielsweise einen Kommunalverband oder ein kommunales Rechenzentrum zu übertragen, auch wenn diese gegebenenfalls bereits über geeignetere technisch-organisatorische Voraussetzungen zum Betrieb eines Vorgangsbearbeitungssystems verfügen als die oftmals unter knappen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen leidende Kommunalverwaltung.⁸⁵⁶

Davon zu unterscheiden ist die Möglichkeit einer mit der Technikgestaltung verbundenen innerbehördlichen Neustrukturierung der Ablauforganisation der Behörde. Einzelne Funktionsgliederungen einer Behörde, wie etwa einzelne Referate, Dezernate, Abteilungen oder Ämter in Kommunen, fallen mangels organisatorischer Selbstständigkeit nicht unter den Behördenbegriff, es sei denn, ihnen wird durch Gesetz die Behördeneigenschaft zugeschrieben oder die Befugnis erteilt, in eigener Zuständigkeit Aufgaben der Verwaltung nach außen hin wahrzunehmen.⁸⁵⁷ Die innerbehördliche Zuständigkeitsverteilung unterliegt daher grundsätzlich nicht dem Gesetzesvorbehalt, sondern verbleibt in der Organisationshoheit der Behörde.⁸⁵⁸ Diese Organisationshoheit ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Behörde im gewaltenteiligen System die ihr zugeordnete Aufgabe im Sinne einer leistungsfähigen Verwaltung erfüllen kann. Ein Anspruch auf den „gesetzlichen Beamten“, ähnlich der Figur des gesetzlichen Richters, existiert daher nicht.

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass dem Grundrechtsschutz bereits dann genüge getan ist, wenn nicht ein bestimmter Sachbearbeiter, sondern nur die jeweiligen Behörden entsprechend der gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen an das Vorgangsbearbeitungssystem

⁸⁵⁶ Davon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit sich die Behörde der technischen Unterstützung durch Dritte beim Betrieb des Vorgangsbearbeitungssystems bedienen kann; s. dazu Teil C.II.2.2.3.

⁸⁵⁷ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 1 Rn. 250; *Erichsen/Ehlers* 2006, § 7 Rn. 30; *Maurer* 2009, § 21 Rn. 30 ff.

⁸⁵⁸ *Ule/Laubinger* 1995, § 10 Rn. 10; *Meyer*, in: Knack 2004, Vor § 3 Rn. 11; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3 Rn. 7a.

angebunden werden.⁸⁵⁹ Zugleich ist es aufgrund des insoweit verbleibenden Verfahrensermessens der Verwaltung grundsätzlich möglich, interne Zuständigkeiten aufgrund der Technikintegration – etwa entlang der durch das Vorgangsbearbeitungssystem unterstützten Prozessschritte oder der den unterschiedlichen Verwaltungsverfahren zugrunde liegenden gemeinsamen Lebenslage – neu zu ordnen. So ist es im Anwendungsszenario etwa denkbar, die innerbehördliche Zuständigkeit sowohl für das gewerberechtliche Festsetzungsverfahren als auch das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren bei einem „Amt für Veranstaltungsmanagement“ zu bündeln, soweit die Verfahren dem gemeinsamen Ziel dienen, eine Großveranstaltung auf einer öffentlichen Fläche durchzuführen.⁸⁶⁰

5.2.2 Vernetzung und Zuständigkeitsordnung

Der Gesetzesvorbehalt der Zuständigkeitsvorschriften für außenwirksames Handeln ist grundsätzlich auch im Rahmen einer vernetzten Vorgangsbearbeitung im Techniksystem zu beachten. Sollen im Vorgangsbearbeitungssystem nicht nur Ämter einer Behörde miteinander vernetzt werden, sondern darüber hinaus weitere Behörden an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden werden, darf dadurch die gesetzlich vorgeschriebene Zuständigkeitsordnung nicht unterlaufen, sondern muss im Techniksystem entsprechend abgebildet werden.

5.2.2.1 Vernetzung zu Behörden als Mittel zur Aufgabenerfüllung

Der mit der Vernetzung verbundene Datenaustausch dient nicht nur der Aufgabenerfüllung derjenigen Behörde, die für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens sachlich und örtlich zuständig ist und die durch das System unterstützt werden soll. Vielmehr dient die Vernetzung regelmäßig zugleich einer originären Aufgabenerfüllung im Zuständigkeitsbereich der angebundenen Behörde. In diesem Fall werden durch eine dauerhafte Vernetzung keine außenwirksamen Zuständigkeitsänderungen vorgenommen. Dabei ist es unerheblich, ob die Aufgabe auf eigenes Betreiben der an das System angebundenen Behörde erfüllt wird oder diese ihre Aufgabe erst auf Anfrage der für die jeweiligen Verfahren zuständigen Behörde erfüllt. Entscheidend ist allein, dass es

⁸⁵⁹ Etwas anderes gilt nur, wenn eine bereichsspezifische Regelung im Einzelfall etwas anderes bestimmt, beispielsweise, wenn eine besondere funktionelle Zuständigkeit angeordnet ist, bei der innerhalb einer Behörde ein bestimmter Organwalter in seiner institutionellen Eigenschaft zu handeln hat, *Ule/Laubinger* 1995, § 10 Rn. 10; *Maurer* 2009, § 21 Rn. 50; *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 3 Rn. 6.

⁸⁶⁰ Zur dabei unter Datenschutzgesichtspunkten zu beachtenden „informationellen Gewaltenteilung“ s. Teil C.II.2.2.2.1.

sich (auch) um eine eigene Aufgabe der angebenen Behörde in deren außenwirksamen Zuständigkeitsbereich handelt.

Im Anwendungsszenario ist es daher im Hinblick auf das rechtliche Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung ohne weiteres möglich, die Kommunikation zwischen den jeweils sachlich und örtlich zuständigen Steuer- und Sozialbehörden mit der für das gewerberechtliche Festsetzungsverfahren zuständigen Behörde zur Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers im Wege einer dauerhaften Vernetzung im Vorgangsbearbeitungssystem zu realisieren.⁸⁶¹

Für den Bereich der Finanzverwaltung ergibt sich die Übermittlung steuerrelevanter Daten, die eine Aussage über die Zuverlässigkeit des Antragstellers erlauben, als eigene Aufgabe der Steuerbehörde aus § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO. Danach ist die Offenbarung der durch das Steuergeheimnis geschützten Daten aus Gründen eines zwingenden öffentlichen Interesses zulässig. Ein zwingendes öffentliches Interesse liegt dann vor, wenn die Gefahr besteht, dass schwere Nachteile für das Allgemeinwohl eintreten, falls die Mitteilung unterbleibt.⁸⁶² Ein solcher Nachteil ist auch dann anzunehmen, wenn die Gefahr einer erheblichen Störung der öffentlichen Ordnung oder die Gefahr einer Erschütterung des Vertrauens der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des Geschäftsverkehrs zu besorgen ist.⁸⁶³ Zwar kann eine steuerliche Unzuverlässigkeit in einem Einzelfall für sich genommen nicht die gesamtwirtschaftliche Ordnung in Gefahr bringen. Würden der zuständigen Gewerbebehörde die Erkenntnisse der zuständigen Finanzbehörde aber nicht mitgeteilt, könnte es in einer Vielzahl von Fällen dazu kommen, dass die Veranstaltung zugunsten des Antragstellers trotz dessen finanzieller Unzuverlässigkeit festgesetzt würde. Durch die Kumulierung von Einzelfällen mit finanziell unzuverlässigem Hintergrund, entsteht eine über den Einzelfall hinausreichende Wirkung, die wiederum eine erhebliche Störung der wirtschaftlichen Ordnung nach sich ziehen kann.⁸⁶⁴

Die Übermittlung von Sozialdaten an die Gewerbebehörde als eigene Aufgabe des Sozialversicherungsträgers ergibt sich aus § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X. Nach dieser

⁸⁶¹ Beispiele dafür sind etwa die Einholung von Gutachten nach § 1 IHKG, Auskunftserteilungen aus dem Fahrzeugregister der Kraftfahrzeugzulassungsstelle nach §§ 32 Abs. 2, 35 Abs. 1 StVG oder aus dem Bundeszentralregister nach § 41 Abs. 1 BZRG, s. *Kopp/Ramsauer* 2008, § 4 Rn. 16a; *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 4 Rn. 21.

⁸⁶² *BVerwG*, NVwZ 1982, 503 (505); *Intemann*, in: *Pahlke/Koenig* 2004, § 30 Rn. 228.

⁸⁶³ *BVerwG*, NVwZ 1982, 503 (505).

⁸⁶⁴ S. *BVerwG*, NVwZ 1982, 503 (505); kritisch *Müller*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 8.8 Rn. 40.

Vorschrift ist eine Übermittlung unter anderem dann zulässig, wenn es sich dabei um eine Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe der zuständigen Behörde nach SGB X handelt. Zu den gesetzlichen Aufgaben des Sozialversicherungsträgers gehört es auch, die Versichertengemeinschaft gegen Schädigungen durch Gewerbetreibende zu schützen, die ihre Beitragspflichten nicht erfüllen.⁸⁶⁵

5.2.2.2 Vernetzung und Amtshilfe

Fraglich könnte sein, ob eine Einbindung weiterer Behörden in das Vorgangsbearbeitungssystem auch dann möglich ist, wenn ein damit verbundener Datenaustausch nicht zugleich der originären Aufgabenerfüllung der angebundener Behörde dient. Ausgangspunkt diesbezüglicher Überlegungen bildet dabei der Umstand, dass nach § 4 Abs. 1 VwVfG jede Behörde anderen Behörden auf deren Ersuchen hin ergänzende Hilfe leistet. Als Ausfluss von Art. 35 Abs. 1 GG ermöglicht die Amtshilfe im Sinne eines einheitlichen Staatshandelns die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden unter Überwindung bestehender Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen.⁸⁶⁶ Der Zweck der Amtshilfe besteht darin, zu verhindern, dass die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben wegen der organisatorischen Trennung und Ausdifferenzierung der Behörden scheitert, wesentlich erschwert oder verteuert wird.⁸⁶⁷ Sie dient damit dem Interesse der Allgemeinheit an einer leistungsfähigen Verwaltung.⁸⁶⁸

Amtshilfe darf indes nicht als allgemeine Befugnis missverstanden werden, im Sinne der Einheit der Staatsgewalt dem Gesetzesvorbehalt unterliegende Zuständigkeitsgrenzen beliebig auszudehnen. Amtshilfe geht daher von dem Grundsatz aus, dass die für die Durchführung des Verfahrens zuständige Behörde allgemein verpflichtet ist, die ihr übertragenen Aufgaben mit eigenen Mitteln wahrzunehmen und zwar hinsichtlich aller damit verbundenen vorbereitenden oder ausführenden Maßnahmen.⁸⁶⁹ Die Inanspruchnahme anderer Behörden darf nur aus besonderen Gründen erfolgen.⁸⁷⁰ Bereits bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher zur Wahrung der bestehenden

⁸⁶⁵ *VG Chemnitz*, NVwZ-RR 1998, 309 (310); *Marcks*, in: Landmann/Rohmer 2009, § 35 Rn. 55; *Tettinger*, in: Tettinger/Wank 2004, § 35 Rn. 60; kritisch *Müller*, in: Roßnagel 2003, Kap. 8.8 Rn. 41 m.w.N.

⁸⁶⁶ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 35 Rn. 4.

⁸⁶⁷ *Schmidt* 1977, 144; *Bull*, DÖV 1979, 691; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 4 Rn. 2.

⁸⁶⁸ *BVerwG*, NVwZ 1999, 535 (536); *Clausen*, in: Knack 2004, § 4 Rn. 5.

⁸⁶⁹ *Kopp/Ramsauer* 2008, § 5 Rn. 1; *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 5 Rn. 4.

⁸⁷⁰ *Kopp/Ramsauer* 2008, § 5 Rn. 1. S. zu den Gründen, die insbesondere eine Amtshilfe rechtfertigen können § 5 Abs. 1 VwVfG.

Zuständigkeitsordnung bei einer Anbindung an das System im Wege der Amtshilfe genau zu analysieren, ob die mit der Anbindung erbetene Hilfeleistung aus einem Grund erfolgt, der ein entsprechendes Amtshilfeersuchen rechtfertigt.⁸⁷¹

Um zu vermeiden, dass die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch dauerhafte und regelmäßige Kooperation aufgeweicht wird, ist darüber hinaus aber auch jeder Amtshilfe immanent, dass sie auf eine Hilfeleistung im Einzelfall beschränkt bleibt.⁸⁷² Die für das Genehmigungsverfahren zuständige Behörde darf die erbetene Hilfeleistung daher nicht beständig an die ersuchte Behörde übertragen. Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies zur Folge, dass eine Anbindung weiterer Behörden an den Workflow im Wege der Amtshilfe nicht zu einer dauerhaften Datenverbindung zwischen der für die Durchführung des Verfahrens zuständigen Behörde und der im Wege der Amtshilfe ersuchten Behörde führen darf.⁸⁷³ Dies bedeutet indes nicht, dass eine Anbindung ersuchter Behörden an das System generell unzulässig ist. So kann eine Analyse der Ablauforganisation ergeben, dass zwar eine dauerhafte Vernetzung unterbleiben muss, einzelne Behörden aber in bestimmten Einzelfällen typischerweise im Wege der Amtshilfe in die Vorgangsbearbeitung eingebunden werden. In diesen Fällen schließt das Gebot der Beschränkung auf den Einzelfall eine Anbindung der gegebenenfalls ersuchten Behörde dann nicht aus, wenn durch technisch-organisatorische Maßnahmen sichergestellt ist, dass die Datenverbindung zwischen ersuchender und ersuchter Behörde nur im jeweiligen Einzelfall möglich ist. Ein solches Vorgehen trägt nicht nur dem Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung Rechnung, sondern ermöglicht auch eine verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung, da im Fall einer zulässigen Amtshilfe bereits auf eine existierende Technikinfrastruktur zurückgegriffen werden kann.⁸⁷⁴

⁸⁷¹ So ist es beispielsweise der Behörde zwar gestattet, nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG um Amtshilfe zu ersuchen, wenn sie aus tatsächlichen Gründen, besonders weil ihr die zur Vornahme der Amtshandlung erforderlichen Dienstkräfte oder Einrichtungen fehlen, die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann. Dabei darf die Amtshilfe aber nicht dazu missbraucht werden, auf Kosten anderer Behörden Personal zu sparen, s. *Clausen*, in: Knack 2004, § 5 Rn. 8.

⁸⁷² *BVerfGE* 63, 1 (32); *Bauer*, in: Dreier 2006, Art. 35 Rn. 13; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth 2009, Art. 35 Rn. 4; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 4 Rn. 13; *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 4 Rn. 30; *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch 2010, § 4 Rn. 19f.

⁸⁷³ *Bauer*, in: Dreier 2006, Art. 35 Rn. 13; *Erbguth*, in: Sachs 2009, Art. 35 Rn. 17; *Bonk/Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 4 Rn. 30.

⁸⁷⁴ S. zu den Beschränkungen einer solchen Amtshilfe unter dem Blickwinkel des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als rechtlicher Anforderung an das Technikersystem Teil C.II.2, Teil C.II.3 sowie Teil C.II.5.2.1.

5.2.3 Zuständigkeitswahrung und vernetzte Vorgangsbearbeitung

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist nicht nur sicherzustellen, dass die außenwirksame Zuständigkeitsordnung beachtet wird. Bei der Technikgestaltung ist darüber hinaus zu gewährleisten, dass die mit der vernetzten Vorgangsbearbeitung verbundene Informations- und Aufgabenverteilung auch inhaltlich dem Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung entspricht. Aufgrund der durch die Zuständigkeitsordnung konkretisierten rechtlichen Anforderungen der Gesetzesbindung und des Grundrechtsschutzes muss trotz der vernetzten Vorgangsbearbeitung im System ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit für eine sachlich richtige Entscheidung gewahrt bleiben.

In diesem Zusammenhang eröffnet die durch das Techniksystem unterstützte vernetzte Vorgangsbearbeitung sowohl Chancen als auch Risiken. Einerseits ist es insbesondere in komplexen Verfahren dem behördenintern für die abschließende Verwaltungsentscheidung zuständigen Sachbearbeiter oftmals gar nicht möglich, allein auf der Grundlage seines Sachverstands eine ausreichende Gewähr für eine sachlich richtige Entscheidung zu bieten. Das Techniksystem gewährt in diesem Zusammenhang die Chance, dem Wissensdefizit des Sachbearbeiters entgegenzuwirken, indem unterschiedliche Fachämter in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, die für eine bestimmte Teilfrage des Verfahrens über besonderes Expertenwissen verfügen. So lassen sich im Anwendungsszenario etwa durch die Anbindung des Grünflächenamts an das Vorgangsbearbeitungssystem sowohl für das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren als auch das gewerberechtliche Festsetzungsverfahren wichtige Erkenntnisse hinsichtlich möglicherweise zum Schutz vor Beeinträchtigungen der Umgebung zwingend einzuhaltender Abstandsflächen von Verkaufsständen zu umliegenden Bäumen gewinnen. Auf diese Weise lassen sich der an dem Verfahren beteiligte Sachverstand und damit die Wahrscheinlichkeit einer gesetzes- und grundrechtskonformen Entscheidung insgesamt erhöhen.

Andererseits birgt eine solche Aufgabendelegation innerhalb des Systems aber auch das Risiko, dass die abschließende Verwaltungsentscheidung trotz Beachtung formeller Zuständigkeitsfragen fehlerhaft ist. Das Expertenwissen der jeweiligen an das System angebotenen Fachämter bezieht sich regelmäßig nur auf einen Teilaspekt des gesamten Verwaltungsverfahrens. Soweit sie dabei Teil der für die Entscheidung nach außen zuständigen Behörde sind, wird ihr Wissen zwar insgesamt der Behörde zugerechnet. Ziel der Zuständigkeitsregelungen ist es

jedoch, die tatsächliche Sachkunde hinsichtlich des gesamten Verwaltungsverfahrens zu garantieren, über die das mit einem bestimmten Teilaspekt befasste Fachamt in der Regel nicht verfügt. Eine durch das Vorgangsbearbeitungssystem ermöglichte vernetzte Vorgangsbearbeitung kann daher fachspezifisches Wissen des mit der abschließenden Verwaltungsentscheidung betrauten Sachbearbeiters über das gesamte Verfahren grundsätzlich nicht vollständig ersetzen. Abhängig von der Komplexität des Verfahrens und der Anzahl der an der Entscheidung beteiligten Stellen muss es ihm daher möglich sein, eine abschließende Plausibilitätskontrolle vorzunehmen, um eine sachlich richtige und grundrechtskonforme Entscheidung in seinem Zuständigkeitsbereich zu gewährleisten.

5.3 Zusammenfassung

Das Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung stellt die zentrale Verknüpfung zwischen den materiellen Aufgaben und Befugnissen der Verwaltung und ihrer Organisationsstruktur dar. Außenwirksame Zuständigkeiten im Verhältnis zwischen Bürger und Staat dürfen aufgrund ihrer Grundrechtsrelevanz ohne gesetzliche Grundlage durch das Vorgangsbearbeitungssystem nicht neu geordnet werden. Dagegen liegt es grundsätzlich im Verfahrensermessen der Behörde, interne Zuständigkeiten aufgrund der Technikintegration neu zu ordnen. Werden nicht nur Ämter einer Behörde durch das Vorgangsbearbeitungssystem miteinander vernetzt, sondern weitere Behörden an die Workflow Engine angebunden, muss die gesetzlich vorgeschriebene Zuständigkeitsordnung im Techniksystem entsprechend abgebildet werden. Eine Anbindung weiterer Behörden im Wege der Amtshilfe darf nicht zu einer dauerhaften Datenverbindung zwischen der für das Verwaltungsverfahren zuständigen anfragenden Behörde und der ersuchten Behörde führen.

Schließlich muss trotz der vernetzten Vorgangsbearbeitung im System ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit für eine sachlich richtige Entscheidung gewahrt bleiben. Abhängig von der Komplexität des Verfahrens und der Anzahl der an der Entscheidung beteiligten Stellen muss es dem mit der abschließenden Entscheidung betrauten Sachbearbeiter möglich sein, eine finale Plausibilitätskontrolle vorzunehmen.

6. Beratungspflicht (K 6)

Die Aufgabe der Verwaltung beschränkt sich nicht allein auf den Gesetzesvollzug. Vielmehr hat sie auch die Pflicht, den Einzelnen beim Kontakt mit ihr zu

unterstützen, damit dieser seine Rechte gegenüber der Verwaltung in geeigneter Weise geltend machen kann. Ein weiteres rechtliches Kriterium, das im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen ist, besteht daher in der Beratungspflicht der Verwaltung.

6.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Als Konkretisierung der rechtlichen Anforderung der Chancengleichheit wird durch die Beratungspflicht ihr sozialstaatlicher Aspekt betont.⁸⁷⁵ Eine angemessene Beratung der Verwaltung soll nach Möglichkeit verhindern, dass die Verwirklichung der den Beteiligten nach materiellem Recht oder im Verfahren zustehenden Rechte an der Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit im Umgang mit der Verwaltung scheitert.⁸⁷⁶

6.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

In Bezug auf das Vorgangsbearbeitungssystem wirkt sich die Beratungspflicht auf die Anforderungen einer elektronischen Antragstellung aus. Dabei stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Verwaltung gegenüber dem Bürger zur Beratung verpflichtet ist, wenn dieser zur Antragstellung den elektronischen Kommunikationskanal zur Verwaltung nutzt.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Beratungspflicht der Verwaltung ihre einfachgesetzliche Ausprägung im allgemeinen Verfahrensrecht in § 25 VwVfG gefunden hat. Danach soll die Verwaltung unter anderem die Berichtigung von Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich unrichtig gestellt worden sind. Unrichtig ist ein Antrag insbesondere dann, wenn er materiell unrichtig oder unvollständig ausgefüllt wurde.⁸⁷⁷

Nach der allgemeinen Architektur des Vorgangsbearbeitungssystems soll dem Bürger bei einer elektronischen Antragstellung ein entsprechendes Web-Formular zur Verfügung gestellt werden, in das er seine Antragsdaten eintragen muss. Dieses Web-Formular soll um weitere elektronische Dokumente, wie beispielsweise elektronische Lagepläne oder Bescheinigungen, ergänzt werden können, die die Verwaltung zur Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren benötigt.⁸⁷⁸ Je

⁸⁷⁵ *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 467; *Idecke-Lux* 2000, 226f.; *Hufen* 2002, Rn. 208; *Gusy* 2008, § 23 Rn. 23; s. zur Chancengleichheit Teil B.II.6.

⁸⁷⁶ *BVerwG*, NVwZ 1994, 575 (577); *Kopp/Ramsauer* 2008, § 25 Rn. 2; *Hufen* 2002, Rn. 207.

⁸⁷⁷ *OVG Hamburg*, NJWE-MietR 1996, 236; *Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 25 Rn. 31.

⁸⁷⁸ S. zur Chancengleichheit Teil B.II.6.

nach Ausgestaltung des Systems ist es dabei etwa im Anwendungsszenario denkbar, dass der Antragsteller notwendige Eintragungen, wie etwa Verkaufsstände, in einem von der Verwaltung zur Verfügung gestellten elektronischen Lageplan selbst vornimmt. Abhängig von der konkreten Technikgestaltung werden dem Bürger somit unterschiedliche technische Funktionalitäten zur Verfügung gestellt, deren er sich bei der elektronischen Antragstellung bedienen kann. Ziel ist es dabei, durch eine medienbruchfreie Übernahme der Angaben in das Vorgangsbearbeitungssystem die Ablauforganisation der Verwaltung unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten zu optimieren.⁸⁷⁹

Von der Verwaltung kann indes nicht allgemein vorausgesetzt werden, dass alle Bürger über die identischen Kommunikationsfähigkeiten verfügen, um von diesen mehr oder weniger umfangreichen und komplexen technischen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.⁸⁸⁰ So setzen etwa Eintragungen in elektronische Lagepläne ein fundiertes technisches Verständnis der Funktionalitäten voraus, um sich dieses Hilfsmittels bei der Antragstellung überhaupt bedienen zu können. Die entsprechenden Assistenzfunktionalitäten können darüber hinaus aber beispielsweise auch dazu führen, dass für den Bürger nicht mehr klar ersichtlich ist, welche elektronischen Dokumente er für einen vollständigen Antrag an die Verwaltung übermitteln muss. Die elektronische Antragstellung birgt daher ein medienspezifisches Risiko einer unrichtigen Antragstellung, wenn der Bürger von den ihm angebotenen technischen Funktionalitäten mangels Kenntnis nicht in der für eine ordnungsgemäße Antragstellung erforderlichen Weise Gebrauch machen kann.

Bei mangelnder Kenntnis der technischen Funktionalitäten bleibt dem Bürger zwar grundsätzlich die Möglichkeit einer papierbasierten Antragstellung.⁸⁸¹ Ob die Verwaltung durch eine Beratung auf eine richtige Antragstellung hinwirkt, darf indes nicht von der Wahl des jeweiligen Kommunikationskanals abhängen. Würde die Verwaltung dem Bürger einen bestimmten Kommunikationskanal eröffnen, ohne sich zugleich darum zu bemühen, dem Bürger im Umgang mit den damit verbundenen medienspezifischen Besonderheiten zu assistieren, würde dies dazu führen, dass derjenige, der sich einer elektronischen Antragstellung bedient, einem höheren Risiko eines unrichtigen Antrags ausgesetzt wäre als derjenige, der auf herkömmliche Kommunikationsmethoden zurückgreift. Der Bürger, der den Weg einer elektronischen Antragstellung wählt, muss aber in gleicher Weise davor

⁸⁷⁹ S. zur Medienbruchfreiheit Teil A.II.2.5.2.

⁸⁸⁰ S. Teil C.I.3.2.1.

⁸⁸¹ S. Teil C.I.3.2.1.

geschützt werden, dass er aus Unkenntnis oder Unerfahrenheit einen unrichtigen Antrag stellt und damit an der Geltendmachung seiner Rechte gegenüber der Verwaltung gehindert wird, wie derjenige, der einen Antrag mündlich oder schriftlich stellt. Auch bei einer elektronischen Antragstellung kann daher auf eine Beratung durch die Verwaltung nicht verzichtet werden.

Dies hat zur Folge, dass bei der elektronischen Antragstellung zumindest ein ebenso hohes Beratungsniveau der Verwaltung zu gewährleisten ist wie bei einer papierbasierten oder mündlichen Antragstellung, wobei die Intensität der notwendigen Beratung nicht zuletzt von den medienspezifischen Besonderheiten des jeweiligen Kommunikationskanals abhängt. Dabei muss sich der Umfang der Beratungspflicht nicht notwendigerweise an dem technikunkundigen Bürger orientieren. Vielmehr kann die Verwaltung – abhängig vom allgemeinen Verbreitungsgrad der medienspezifischen Besonderheiten in der Bevölkerung – gewisse Technikenkenntnisse voraussetzen. Die Beratung muss so ausgestaltet sein, dass der Bürger, der über durchschnittliche Technikenkenntnisse verfügt, in die Lage versetzt wird, das Web-Formular und die angebotenen Assistenzfunktionalitäten zu einer materiell richtigen und vollständigen Antragstellung zu nutzen.

6.3 Zusammenfassung

Durch das rechtliche Kriterium der Beratungspflicht soll sichergestellt werden, dass die Wahrnehmung der den Beteiligten nach materiellem Recht oder im Verfahren zustehenden Rechte nicht an der Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit im Umgang mit der Verwaltung scheitert. In Bezug auf das Vorgangsbearbeitungssystem bedeutet dies, dass bei einer elektronischen Antragstellung zumindest ein ebenso hohes Beratungsniveau zu gewährleisten ist wie bei einer papierbasierten oder mündlichen Antragstellung. Die Beratung muss so ausgestaltet sein, dass der Bürger, der über durchschnittliche Technikenkenntnisse verfügt, in die Lage versetzt wird, das Web-Formular und die angebotenen Zusatzfunktionen zu einer materiell richtigen und vollständigen Antragstellung zu nutzen.

7. Umfassende Sachverhaltsermittlung (K 7)

Möchte die Verwaltung einen bestimmten Sachverhalt zur Grundlage ihrer materiell-rechtlichen Entscheidung machen, ist sie dazu verpflichtet, den Sachverhalt zuvor umfassend zu ermitteln. Als rechtliches Kriterium wirkt sich das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung durch die Verwaltung auch auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems aus.

7.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung konkretisiert zum einen die rechtliche Anforderung der Gesetzesbindung, wonach die Verwaltung verpflichtet ist, ihre Entscheidung auf der Grundlage bestehender Gesetze zu treffen.⁸⁸² Voraussetzung dafür ist, dass die rechtliche Folge auf der Grundlage des tatsächlichen Sachverhalts ergeht.⁸⁸³ In diesem Zusammenhang dient das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung als Verfahrensgarantie aber auch dem Grundrechtsschutz.⁸⁸⁴ Zur Struktur einer Grundrechtsnorm gehört nicht nur der vom Grundrecht ausgehende „Rechtsbefehl“, sondern es gehören dazu auch die zum Schutzbereich gehörigen wesentlichen Tatsachenelemente, Schutzbedürfnisse, Eingriffs- und Erlaubnisvoraussetzungen und damit diejenigen Faktoren, die über den Geltungsgehalt des Grundrechts mitentscheiden.⁸⁸⁵ So konstituieren beispielsweise für Art. 12 GG Elemente des geschützten Lebenssachverhalts wie „Beruf“, „Eignung“ oder „Zuverlässigkeit“ nicht nur den Anwendungsbereich der Rechtsnorm, sondern auch deren normative Aussage im Einzelfall. Die problemadäquate und möglichst vollständige Ermittlung solcher Faktoren oder der ihnen zuzuordnenden Tatsachen trägt somit dazu bei, dass im Gesetzesvollzug die Verletzung grundrechtlich geschützter Positionen möglichst vermieden wird.⁸⁸⁶

7.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung wirkt sich zum einen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems aus, indem es die Verwaltung dazu verpflichtet, diejenigen Sachverhaltsangaben zu ermitteln, die nach dem Tatbestand derjenigen materiellen Rechtsnorm vorliegen müssen, auf deren Grundlage eine von der Verwaltung beabsichtigte oder vom Beteiligten beantragte Entscheidung ergehen kann. Sie beeinflusst die Technikgestaltung zum anderen aber auch aufgrund der sich aus der Gesetzesbindung und dem Grundrechtsschutz ergebenden Anforderungen an den tatsächlichen Umfang und die Art der Ermittlung. Schließlich weist auch die mit dem Ermittlungsgebot korrespondierende Verpflichtung, den ermittelten Sachverhalt bei der Verwaltungsentscheidung

⁸⁸² S. zur Gesetzesbindung Teil B.II.3.

⁸⁸³ S. *BVerfGE* 53, 30 (63f.); *Maurer* 2009, § 10 Rn. 2.

⁸⁸⁴ *BVerfGE* 54, 341 (359); *VGH Kassel*, *NVwZ* 1982, 136 (137); *Hufen*, *NJW* 1982, 2163; *Stelkens*, *NVwZ* 1982, 83 (mit Bezug zum gerichtlichen Untersuchungsgrundsatz); *Kopp/Ramsauer* 2008, § 24 Rn. 3; s. zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

⁸⁸⁵ *Hufen*, *NJW* 1982, 2163.

⁸⁸⁶ *Hufen*, *NJW* 1982, 2163; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 24 Rn. 3.

tatsächlich zu berücksichtigen, Technikbezüge auf, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen sind.

7.2.1 Tatbestandsspezifische Sachverhaltsermittlung

Als Ausfluss der Gesetzesbindung und des Grundrechtsschutzes durch Verfahren muss die Verwaltung diejenigen Sachverhaltsangaben kennen, die eine Subsumtion unter die Tatbestandsvoraussetzungen der entscheidungserheblichen Norm und damit eine Entscheidung auf der Grundlage bestehender Gesetze überhaupt erst ermöglichen. So erfordert im Anwendungsszenario im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens zum Beispiel eine gesetzeskonforme Subsumtion der Veranstaltung unter das Tatbestandsmerkmal des „Spezialmarkts“ nach § 68 Abs. 1 GewO Kenntnis der Verwaltung über die Dauer und Häufigkeit der Veranstaltung, die Anzahl der an der Veranstaltung beteiligten Anbieter und die Art der von ihnen angebotenen Waren.⁸⁸⁷

In diesem Zusammenhang kann das Vorgangsbearbeitungssystem der Verwaltung bei der Sachverhaltsermittlung umfassend assistieren. Entlang der Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Entscheidungsnorm können die zur Subsumtion notwendigen Angaben bereits bei Antragstellung – etwa durch standardisierte Web-Formulare – von dem für die Entscheidung zuständigen Fachamt erfragt werden. Eine solche formalisierte Abfrage von Daten, die typischerweise zur Sachentscheidung notwendig sind, trägt zu einer verfahrensökonomischen Sachverhaltsermittlung bei, da eine unter Umständen zeit-, kosten- und personalaufwändige Ermittlung nicht relevanter Tatsachen vermieden wird. Daneben kann die vernetzte Vorgangsbearbeitung dazu führen, dass aufgrund vordefinierter Anfragen bei weiteren Verwaltungseinheiten nicht nur eine Ermittlung aller tatbestandsspezifischen Angaben sichergestellt, sondern die Sachverhaltsermittlung auch auf das zur Entscheidungsfindung notwendige Maß beschränkt wird. So wäre es im Anwendungsszenario denkbar, im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens gezielt die Verwaltungseinheiten in das Vorgangsbearbeitungssystem einzubinden, die Informationen zur Klärung des für eine gewerberechtliche Festsetzung der Veranstaltung bedeutsamen Umstands beitragen können, ob der Veranstalter die notwendige Zuverlässigkeit besitzt. Schließlich kann eine entsprechende Architektur des Vorgangsbearbeitungssystems es ermöglichen, Anfragen beim Antragsteller oder Dritten, die sich auf

⁸⁸⁷ S. *Tettinger*, in: *Tettinger/Wank* 2004, § 68 Rn. 2 ff.; *Schönleitner*, in: *Landmann/Rohmer* 2009, § 68 Rn. 2 ff.

Umstände beziehen, die gleichzeitig für unterschiedliche Verfahren von Bedeutung sind, zu bündeln. So handelt es sich im Anwendungsszenario etwa bei den Angaben zur Person des Veranstalters, Zeit und Ort der Veranstaltung sowie Lageplänen sämtlich um Sachverhaltsangaben, die sowohl für die Entscheidung im straßenrechtlichen als auch im gewerberechtlichen Verfahren von Bedeutung sind.

Aufgrund der vernetzten Architektur des Systems lassen sich somit nicht nur gezielt auf den typischen Sachverhalt abgestimmte Sachverhaltsangaben koordiniert sammeln. Eine auf diese Weise unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten optimierte Sachverhaltsermittlung bei der Vorgangsbearbeitung trägt darüber hinaus insgesamt zu einer Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens bei. Sie dient damit nicht nur einem schonenden Umgang mit Verwaltungsressourcen, sondern auch der Rechtssicherheit des Bürgers, der in kürzerer Zeit als bei einem papiergebundenen Verfahren Entscheidungsgewissheit hat.

7.2.2 Umfang der Sachverhaltsermittlung

Um eine Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle im Vorgangsbearbeitungssystem in gleicher Weise bearbeiten zu können, ist mit der Technikgestaltung notwendigerweise eine Typisierung der Sachverhaltsermittlung verbunden. Eine den Anforderungen an die Gesetzesbindung und den Grundrechtsschutz entsprechende umfassende Sachverhaltsermittlung erfordert indes nicht nur, dass die typischerweise tatbestandsspezifischen Sachverhaltsangaben ermittelt werden. Sie macht es darüber hinaus auch notwendig, dass die ermittelten Angaben den spezifischen Begebenheiten des Einzelfalls entsprechen. Die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems darf somit nicht zu einem den individuellen Fall negierenden und zum Rechtsverlust tendierenden Schematismus führen.⁸⁸⁸ Nur so lässt sich gewährleisten, dass die Entscheidung auf der Grundlage des tatsächlichen Sachverhalts ergeht, da anderenfalls die rechtliche Folge nicht den tatsächlichen Voraussetzungen entspricht.⁸⁸⁹ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Folgen dies für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat.

Von Teilen der Literatur wird jegliche Typisierung bei der Sachverhaltsermittlung als rechtswidrig abgelehnt, da die Verwaltung verpflichtet sei, jeden Einzelfall

⁸⁸⁸ S. *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 468; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 37.

⁸⁸⁹ S. *BVerfGE* 53, 30 (63f.); *Maurer* 2009, § 10 Rn. 2.

individuell zu ermitteln und zu bewerten.⁸⁹⁰ Zur Begründung wird dabei auf § 24 Abs. 2 VwVfG verwiesen, in dem der Gesetzgeber die Verwaltung verpflichtet, alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für den Beteiligten günstigen, Umstände zu berücksichtigen. Eine solche Auffassung verkennt jedoch Sinn und Zweck der Vorschrift. § 24 Abs. 2 VwVfG bestimmt lediglich, dass alle bedeutsamen Umstände, die von der Behörde ermittelt werden, bei der Entscheidung auch tatsächlich zu berücksichtigen sind.⁸⁹¹ Eine darüber hinausgehende Aussage, welcher Maßstab an den Umfang der Ermittlungen dieser Umstände anzulegen ist, kann der Vorschrift dagegen nicht entnommen werden.⁸⁹²

Der Umfang der notwendigen Sachverhaltsermittlung wird vielmehr nach § 24 Abs. 1 Satz 2 VwVfG von der Behörde bestimmt. Diese Befugnis darf indes nicht zu der Annahme verleiten, dass der Umfang der Ermittlungen im freien Ermessen der Verwaltung stünde.⁸⁹³ Er bestimmt sich vielmehr nach dem Inhalt der maßgeblichen materiell-rechtlichen Norm mit ihren einzelnen tatbestandlichen Voraussetzungen.⁸⁹⁴ Die Verwaltung muss dabei alle vernünftigerweise zur Verfügung stehenden Möglichkeiten einer Aufklärung ausschöpfen, die geeignet erscheinen, die für die Entscheidung notwendige Überzeugung zu gewinnen.⁸⁹⁵

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies zur Folge, dass sich die Verwaltung grundsätzlich eines Vorgangsbearbeitungssystems bedienen darf, um den Sachverhalt auf diese Weise typisiert zu ermitteln. Abhängig von der jeweiligen materiell-rechtlichen Norm muss aber die Möglichkeit bestehen, weitere Umstände ebenfalls als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der zuständigen Behörde aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe oder Ermessens ein eigener Entscheidungsspielraum zukommt, den sie nur bei der Berücksichtigung aller – nicht abschließend zu definierender – Umstände des Einzelfalls fehlerfrei ausüben kann.⁸⁹⁶ Im Anwendungsszenario hat dies etwa Auswirkungen auf den notwendigen Umfang der Sachverhaltsermittlung

⁸⁹⁰ S. v. Pestalozza 1977, 188f.; Clausen, in: Knack 2004, § 24 Rn. 22.

⁸⁹¹ Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 67; s. auch Teil C.I.7.2.4.

⁸⁹² Lazaratos 1990, 158; Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 70.

⁸⁹³ Schink, DVBl. 1989, 1183; Clausen, in: Knack 2004, § 24 Rn.9; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 13 Rn. 25; Kopp/Ramsauer 2008, § 24 Rn. 12. Missverständlich insoweit Hill, NVwZ 1985, 453; Engelhardt, in: Obermayer 1999, § 24 Rn. 172; Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 36.

⁸⁹⁴ BVerwG, DVBl. 1990, 1170; Clausen, in: Knack 2004, § 24 Rn. 8; Kopp/Ramsauer 2008, § 24 Rn. 8.

⁸⁹⁵ Clausen, in: Knack 2004, § 24 Rn. 9; Kopp/Ramsauer 2008, § 24 Rn. 12.

⁸⁹⁶ S. Kopp/Ramsauer 2008, § 24 Rn. 13.

im Zusammenhang mit der Frage der Zuverlässigkeit des Antragstellers im gewerberechtlichen Festsetzungsverfahren. Zwar kann das Vorgangsbearbeitungssystem aufgrund seines vordefinierten Programmablaufs die Verwaltung dabei unterstützen, diesbezügliche typischerweise relevante Sachverhaltsangaben, wie beispielsweise Vorstrafen oder eine bestehende Steuerschuld, zu ermitteln. Trotz Technikintegration muss es dem Sachbearbeiter aber auch weiterhin möglich sein, im Einzelfall darüber hinausgehende Angaben ebenfalls zur Grundlage der Zuverlässigkeitsprüfung zu machen.

An dieser rechtlichen Gestaltungsanforderung ist auch dann festzuhalten, wenn damit unter Umständen ein erhöhter Programmieraufwand und eine Beschränkung automatisierter Abläufe im Techniksystem und somit Risiken für eine möglichst verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung verbunden sein können. Zwar wird der Umfang der tatsächlichen Sachverhaltsermittlung grundsätzlich durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt.⁸⁹⁷ Dabei ist eine Abwägung zwischen dem Interesse an einer leistungsfähigen Verwaltung und dem aus der Gesetzesbindung und dem Grundrechtsschutz resultierenden Interesse an einer gründlichen und umfassenden Tatsachenermittlung vorzunehmen.⁸⁹⁸ Im Rahmen papierbasierter Verfahren ist es daher mit Verweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz regelmäßig zulässig, dass die Verwaltung bei der Ermittlung der bedeutsamen Umstände von einem typischen Geschehensablauf ausgeht, um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen.⁸⁹⁹

Ebenso wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch nicht dazu berechtigt, eine im Einzelfall notwendige Sachverhaltsermittlung mit dem allgemeinen Hinweis auf Personal- und Kostengründe oder mit dem Hinweis auf eine generelle Arbeitserleichterung zu unterlassen,⁹⁰⁰ darf auch eine im Einzelfall notwendige Ermittlung nicht lediglich mit Verweis auf den Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems und einen anderenfalls unter Umständen erhöhten Programmieraufwand unterbleiben. Das Verfahrensermessen der Verwaltung bei der Technikgestaltung

⁸⁹⁷ S. *Berg*, Die Verwaltung 1976, 178 ff.; *Clausen*, in: Knack 2004, § 24 Rn. 10; *Pünder*, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 13 Rn. 25; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 36; a.A. *Ule/Laubinger* 1995, § 21 Rn. 2.

⁸⁹⁸ *Lazaratos* 1990, 158; *Clausen*, in: Knack 2004, § 24 Rn. 10; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 36; s. zur Leistungsfähigkeit Teil B.II.7.

⁸⁹⁹ S. *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1991, 357 (358); *Issensee* 1976, 17; *Ossenbühl*, NVwZ 1982, 468; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 26; a.A. v. *Pestalozza* 1977, 188f.; *Clausen*, in: Knack 2004, § 24 Rn. 22.

⁹⁰⁰ S. *Ule/Laubinger* 1995, § 21 Rn. 2; *Clausen*, in: Knack 2004, § 24 Rn. 10; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 24 Rn. 37.

wird insoweit von den Anforderungen an eine umfassende Sachverhaltsermittlung beschränkt. Ist daher der materiell-rechtlichen Norm die Notwendigkeit eines einzelfallbezogenen Ermittlungsumfangs zu entnehmen, muss dies bei der Technikgestaltung entsprechend Berücksichtigung finden.

7.2.3 Art der Sachverhaltsermittlung

Im Gegensatz zum Umfang der Sachverhaltsermittlung steht der Verwaltung hinsichtlich der Art der Ermittlungen grundsätzlich ein Verfahrensermessen zu. Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 VwVfG darf sich die Behörde der Beweismittel bedienen, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält. Dabei kann sie gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 VwVfG insbesondere Auskünfte einholen, Urkunden und Akten beiziehen, den Augenschein einnehmen, Beteiligte anhören sowie Zeugen und Sachverständige vernehmen. Aus dem Wortlaut des § 26 Abs. 1 Satz 2 VwVfG („insbesondere“) folgt, dass die Beweiserhebung dem Grundsatz des Freibeweises folgt.⁹⁰¹ Die Behörde darf sich daher aller Erkenntnismittel bedienen, die eine Überzeugung von der Existenz oder Nichtexistenz von Tatsachen begründen und damit dem Nachweis der Richtigkeit der zu ermittelnden Tatsache dienen können.⁹⁰² Bezüglich der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass die Verwaltung in der Wahl der Beweismittel, die typischerweise vom Vorgangsbearbeitungssystem zur Assistenz des Sachbearbeiters bei der Sachverhaltsermittlung verarbeitet werden, grundsätzlich frei ist. Im Anwendungsszenario kann eine entsprechende Technikgestaltung daher vorsehen, dass im Rahmen der straßenrechtlichen Sondernutzungsgenehmigung bei der Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen insbesondere auf die bei Antragstellung in elektronischer Form vorgelegten und im System verarbeitbaren Lagepläne sowie auf die in das Web-Formular eingegebenen Daten zurückgegriffen wird.

Zu beachten ist jedoch, dass auch, soweit der Verwaltung vom Gesetzgeber ein Ermessen eingeräumt wurde, die Ermessensausübung nicht in ihrem freien Belieben steht, sondern rechtlich gebunden ist.⁹⁰³ Diese Ermessensbindung ist in § 40 VwVfG gesetzlich normiert. Danach muss die Behörde ihr Ermessen stets nach dem Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Ermessensgrenzen

⁹⁰¹ Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 13 Rn. 25; Kopp/Ramsauer 2008, § 26 Rn. 9 m.w.N.

⁹⁰² BVerwGE 82, 272 (276); Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2005, § 13 Rn. 25; Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 26 Rn. 21.

⁹⁰³ BVerfGE 18, 353 (363); 69, 161 (169); Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 40 Rn. 53; Maurer 2009, § 7 Rn. 17; Wolff/Bachof/Stober/Kluth 2007, § 31 Rn. 49.

einhalten.⁹⁰⁴ Zweck des Ermessens hinsichtlich der Art der Sachverhaltsermittlung ist es, eine an den spezifischen Einzelfall angepasste Sachverhaltsermittlung zu ermöglichen.⁹⁰⁵ Grundvoraussetzung einer zulässigen Ermessensausübung ist daher, dass die Verwaltung das ihr zukommende Ermessen auch im Hinblick auf den jeweiligen Einzelfall tatsächlich betätigt und nicht – gleich aus welchen Gründen – entsprechende Überlegungen von vornherein unterlässt. Andernfalls kommt es zu einem unzulässigen Ermessensnichtgebrauch oder einer Ermessensunterschreitung.⁹⁰⁶ Welche Beweismittel dazu von ihr als geeignet in Betracht zu ziehen sind und damit die Ermessensgrenzen bestimmen, richtet sich dabei wesentlich nach dem Gegenstand des Verfahrens und somit nach den Tatbestandsvoraussetzungen der jeweils anzuwendenden materiellen Norm.⁹⁰⁷

Dies hat Folgen für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Zwar kann, ausgehend von den Tatbestandsmerkmalen der jeweiligen materiell-rechtlichen Norm, bei der Technikgestaltung eine Vorauswahl typischer Weise zu berücksichtigender Beweismittel stattfinden. Eine entsprechende Technikgestaltung darf es dem Sachbearbeiter aber nicht unmöglich machen, im Einzelfall auch weitere Beweismittel zur Sachverhaltsermittlung heranzuziehen. Das Risiko eines Ermessens Fehlgebrauchs besteht daher dann, wenn die Technikgestaltung dazu führt, dass die Verwaltung offenkundige oder angebotene Beweismittel nicht zur Kenntnis nehmen oder zur Verfügung stehende Schriftstücke oder Akten nicht hinzuziehen kann, weil die Berücksichtigung solcher Beweismittel im technisch-organisatorischen Ablauf der elektronischen Vorgangsbearbeitung nicht vorgesehen ist.⁹⁰⁸ So würde etwa im Anwendungsszenario eine Ermessensunterschreitung vorliegen, wenn aufgrund der Technikgestaltung eine Beurteilung der Zuverlässigkeit des Antragstellers vom Sachbearbeiter nur noch nach Aktenlage beurteilt werden könnte, die Berücksichtigung eines gegebenenfalls ebenfalls notwendigen persönlichen und unmittelbaren Eindrucks dagegen nicht mehr möglich wäre.⁹⁰⁹ Dies ist bei der Technikgestaltung entsprechend zu berücksichtigen.

⁹⁰⁴ S. zum Ermessen in Bezug auf materiell-rechtliche Normen Teil C.I.2.2.2.3.2.1.

⁹⁰⁵ S. *Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 26 Rn. 14.

⁹⁰⁶ *Kopp/Ramsauer* 2008, § 40 Rn. 59; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 40 Rn. 77 ff.

⁹⁰⁷ *BVerwG*, NVwZ 1999, 536; *Hufen* 2002, 123.

⁹⁰⁸ *BVerwGE* 106, 115 (119); *Hufen* 2002, 135; *Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 26 Rn. 6.

⁹⁰⁹ S. *BVerfGE* 58, 202 (220); *Hufen* 2002, 124.

7.2.4 Tatsächliche Berücksichtigung des ermittelten Sachverhalts

Zu einer umfassenden Sachverhaltsermittlung reicht eine rechtmäßige Ermittlung der tatbestandsspezifischen Sachverhaltsangaben nicht aus. Gesetzesbindung und Grundrechtsschutz erfordern vielmehr darüber hinaus, dass die Entscheidung auch tatsächlich auf der Grundlage des ermittelten Sachverhalts ergeht.⁹¹⁰ Dementsprechend fordert der Gesetzgeber in § 24 Abs. 2 VwVfG, dass die Verwaltung bei ihrer Entscheidung alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände berücksichtigen muss. In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher, insbesondere vor dem Hintergrund einer vernetzten Vorgangsbearbeitung, sicherzustellen, dass die mit Hilfe des Systems ermittelten Sachverhaltsangaben tatsächlich vom mit der Entscheidung betrauten Sachbearbeiter berücksichtigt werden können.

7.3 Zusammenfassung

Das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung sorgt dafür, dass die rechtliche Folge möglichst auf der Grundlage des tatsächlichen Sachverhalts ergeht. Die Verwaltung darf sich in der Regel eines Vorgangsbearbeitungssystems bedienen, um den Sachverhalt typisiert zu ermitteln. Abhängig von der jeweiligen materiellrechtlichen Norm muss aber die Möglichkeit bestehen, auch weitere Umstände als Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. In der Wahl der Beweismittel, die typischerweise bei der Sachverhaltsermittlung vom Techniksystem verarbeitet werden, ist die Verwaltung regelmäßig frei. Im Gegensatz zum Umfang der Sachverhaltsermittlung steht der Verwaltung hinsichtlich der Art der Ermittlungen grundsätzlich ein Verfahrensermessen zu. Sie kann daher bei der Technikgestaltung eine Vorauswahl typischerweise zu berücksichtigender Beweismittel treffen. Die Technikgestaltung darf es dem Sachbearbeiter aber nicht unmöglich machen, im Einzelfall auch weitere Beweismittel heranzuziehen.

Schließlich ist durch eine entsprechende Technikgestaltung dafür zu sorgen, dass die Entscheidung auch auf der Grundlage des ermittelten Sachverhalts ergeht. Insbesondere vor dem Hintergrund einer vernetzten Vorgangsbearbeitung ist daher sicherzustellen, dass die mit Hilfe des Systems ermittelten Sachverhaltsangaben tatsächlich bei der Entscheidung berücksichtigt werden können.

⁹¹⁰ BVerfGE 53, 30 (63f.); Maurer 2009, § 10 Rn. 2.

8. Rechtliches Gehör (K 8)

Die Gewähr rechtlichen Gehörs stellt ein weiteres rechtliches Kriterium einer rechtmäßigen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems dar. Dem Betroffenen ist grundsätzlich die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein Verwaltungshandeln erfolgt, das in seine Rechte eingreift.

8.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Oftmals verfügt der Bürger über eigene, ausschließliche Kenntnisse des Sachverhalts, die der Verwaltung ohne dessen Befragung verborgen blieben. Die Möglichkeit des Betroffenen, sich zu dem von der Verwaltungsbehörde ermittelten Sachverhalt zu äußern und diesen gegebenenfalls zu berichtigen, ist damit in der Regel Grundbedingung einer vollständigen Sachverhaltsermittlung.⁹¹¹ In dieser Funktion fördert das rechtliche Gehör eine materiell-rechtlich gesetzeskonforme Entscheidung und trägt so zur Gesetzesbindung der Verwaltung bei.⁹¹²

In der Anhörung konkretisiert sich aber auch die aus dem Demokratieprinzip abzuleitende rechtliche Anforderung eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns.⁹¹³ Aufgrund der mit ihr verbundenen Beteiligung des Betroffenen am Verfahren trägt sie zur Akzeptanz staatlichen Handelns bei⁹¹⁴ und stärkt durch den damit verbundenen Befriedigungseffekt das Vertrauen zwischen Bürger und Verwaltung.⁹¹⁵ Darüber hinaus dient die Gewähr rechtlichen Gehörs aber auch der verfahrensrechtlichen Absicherung eines nachvollziehbaren und damit kontrollierbaren Verwaltungshandelns. Das rechtliche Gehör eröffnet dem Bürger die Möglichkeit, einen faktischen Einblick in die Verwaltungstätigkeit zu bekommen und ermöglicht es ihm auf diese Weise, das Handeln der Verwaltung zu überprüfen.

⁹¹¹ *BVerfGE* 7, 275 (279); 9, 89 (95), mit Bezug zum Erfordernis rechtlichen Gehörs im Gerichtsverfahren; *Spanner*, DÖV 1958, 653; *Kopp* 1971, 75; *Ule/Laubinger* 1995, § 1 Rn. 8; *Wolff/Bachhof/Stober* 2000, § 58 Rn. 9.

⁹¹² *Schoch*, NVwZ 1983, 252; *Ule/Laubinger* 1995, § 1 Rn. 8; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 28 Rn. 3; *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 28 Rn. 6; s. zur Gesetzesbindung Teil B.II.3.

⁹¹³ S. zur Nachvollziehbarkeit Teil B.II.5.

⁹¹⁴ *Ule/Laubinger* 1995, § 1 Rn. 11; *Hufen* 2002, 178; *Pünder*, in: *Erichsen/Ehlers* 2006, § 13 Rn. 27; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 28 Rn. 3.

⁹¹⁵ *BT-Drs.* 7/910, 51; *Krasney*, NVwZ 1986, 338f.; *Grünwald*, in: *Obermayer* 1999, § 28 Rn. 3.

Schließlich handelt es sich beim Anspruch auf rechtliches Gehör um ein wichtiges Element eines verfahrensbezogenen Grundrechtsschutzes.⁹¹⁶ Eine durch das rechtliche Gehör gewährleistete effektive Verfahrensbeteiligung des Betroffenen ist ein unverzichtbares Äquivalent für den fehlenden Einfluss auf den Verwaltungsablauf und für den verkürzten Individualrechtsschutz⁹¹⁷ durch die geringe Kontrolldichte gerichtlicher Überprüfungen.⁹¹⁸ Indem der Gesetzgeber zur Determinierung des Verwaltungshandelns zunehmend unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet und der Verwaltung ein eigenes Entscheidungsermessen einräumt⁹¹⁹ erfolgt die entscheidende Grenzziehung der Grundrechte der Betroffenen zunehmend nicht durch den Gesetzgeber, sondern erst im Verwaltungsverfahren.⁹²⁰ Ein mit der Anhörung verbundener vorgezogener Grundrechtsschutz im Verwaltungsverfahren ist somit ein grundrechtlich gebotener Ersatz für die Unbestimmtheit gesetzlicher Regelungen und den weiten Prüfungsmaßstab der Gerichte.⁹²¹ Der durch die Verwaltungsmaßnahme möglicherweise in seinen Grundrechten Betroffene muss daher zu einer wirksamen Grundrechtsverwirklichung die Möglichkeit haben, zu allen Tatsachen Stellung zu nehmen, auf die die Behörde ihre Entscheidung zu stützen gedenkt.⁹²²

8.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Durch den Gesetzgeber wurde der Grundsatz rechtlichen Gehörs für das allgemeine Verwaltungsverfahren in § 28 VwVfG einfachgesetzlich ausgestaltet. Der Regelungsgehalt der Vorschrift wirkt sich dabei unter verschiedenen Gesichtspunkten auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems aus. Zum einen stellt sich die Frage, ob aufgrund der Vorschrift des § 28 VwVfG in dem vom Vorgangsbearbeitungssystem abgebildeten Antragsverfahren überhaupt die Möglichkeit einer Anhörung vorgesehen werden muss. Zum anderen spielt für die Technikgestaltung die Frage nach dem Anwendungsbereich der in § 28 VwVfG normierten Ausnahmenvorschriften für automatische Einrichtungen beim Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems eine zentrale Rolle. Schließlich ist für die

⁹¹⁶ *BVerfGE* 53, 30 (66); *BVerwGE* 74, 109 (112); *VGH Kassel*, NVwZ 1982, 136 (137); *Laubinger*, *VerwArch* 73 (1982), 74; *Roßnagel*, JuS 1994, 930; *Spranger*, NWVBI 2000, 166; *Hufen* 2002, 178; *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 28 Rn. 2; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 28 Rn. 3a; s. zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

⁹¹⁷ S. hierzu z.B. *BVerfGE* 61, 82 (115).

⁹¹⁸ S. hierzu z.B. *BVerwGE*, NVwZ 1985, 745.

⁹¹⁹ S. dazu auch Teil C.I.2.2.2.3.2.1.

⁹²⁰ *Roßnagel*, JuS 1994, 930 m.w.N.

⁹²¹ *Grimm*, NVwZ 1985, 869; *Roßnagel*, JuS 1994, 930.

⁹²² *Laubinger*, *VerwArch* 73 (1982), 74.

Gestaltung des Techniksystems aber auch von Bedeutung, in welcher Art und Weise ein gegebenenfalls bestehendes Anhörungsrecht zu realisieren ist.

8.2.1 Eingriff in das Recht des Betroffenen und Antragsverfahren

Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist dem Beteiligten die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in seine Rechte „eingreift“. Fraglich ist, ob aufgrund dieser Regelung – unabhängig vom Ausgang des Verwaltungsverfahrens – das Gebot rechtlichen Gehörs bei der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems, das zur Assistenz im Rahmen von Antragsverfahren dienen soll, überhaupt zu berücksichtigen ist.

Nach Auffassung der Rechtsprechung⁹²³ und Teilen der Literatur⁹²⁴ liegt ein „Eingriff“ in die Rechte des Betroffenen dann nicht vor, wenn durch den Verwaltungsakt die bereits bestehende Rechtsstellung des Betroffenen nicht nachteilig verändert werden soll. Eine Anhörung sei nur dann erforderlich, wenn der zu erlassende Verwaltungsakt den Betroffenen zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet würde oder ihm durch den Verwaltungsakt Rechte entzogen oder er in seinen Rechten beschränkt würde. Im Rahmen von Antragsverfahren gehe es indes um eine Erweiterung der Rechtsstellung des Antragstellers, so dass eine Anhörungspflicht grundsätzlich nicht erforderlich sei, auch wenn der Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts abgelehnt werden soll. Das Gebot rechtlichen Gehörs hätte danach im Regelfall keine Auswirkungen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems, da es antragsbasierte Genehmigungsverfahren unterstützen soll.

Eine solche Auffassung wird jedoch den unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen nicht gerecht, die durch das Gebot rechtlichen Gehörs konkretisiert werden. Sie erhöht zum einen in einer nicht zu rechtfertigenden Weise das Risiko eines Gesetzesverstoßes. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Gebot rechtlichen Gehörs als Konkretisierung der Gesetzesbindung im Rahmen einer Entscheidung, bei der der Bürger zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtet werden soll, zu beachten ist, um die Entscheidungsrichtigkeit der Verwaltung zusätzlich abzusichern, dies bei einer Verweigerung einer Erlaubnis dagegen nicht erforderlich sein soll. Die Gesetze binden die Verwaltung umfassend und nicht

⁹²³ *BVerwGE* 66, 184 (186); 68, 267 (270); *VGH Mannheim*, NVwZ 1994, 919.

⁹²⁴ *Martens*, NVwZ 1984, 557; *Clausen*, in: Knack 2004, § 28 Rn. 6; *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 28 Rn. 26.

allein dann, wenn sie durch ihre Entscheidung den Bürger zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen auffordert. Eine solche Gesetzesauslegung würde aber auch dem Zweck des rechtlichen Gehörs, im Sinne des Öffentlichkeitsgrundsatzes das Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Behörde zu stärken, widersprechen.⁹²⁵

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Ablehnung einer beantragten Leistung die Grundrechtsausübung des Bürgers unter Umständen weit mehr beschneiden kann als der eingreifende Verwaltungsakt.⁹²⁶ Unabhängig davon wäre aber auch eine klare Trennung zwischen einem ablehnenden und einem „eingreifenden“ Verwaltungsakt kaum möglich. So gehört jedenfalls zu den „eingreifenden“ Verwaltungsakten im Sinn des § 28 Abs. 1 VwVfG auch die Ablehnung einer der Präventivkontrolle dienenden Erlaubnis.⁹²⁷ Mit der Ablehnung der Begünstigung verweigert die Verwaltung dem Betroffenen eine Rechtsposition, die – wäre sie nicht von einer behördlichen Zustimmung abhängig – ohne weiteres zu den rechtmäßigen Befugnissen des Betroffenen gehören würde.⁹²⁸ So sind im Anwendungsszenario die Notwendigkeit einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis ebenso der Eingriffsverwaltung zuzurechnen wie die gewerberechtliche Festsetzung der Veranstaltung. Beide Ablehnungen haben regelmäßig zur Folge, dass der Antragsteller unter Umständen in Art. 12 GG, zumindest aber in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG, eingeschränkt wird.

Ein Ausschluss der Anhörung im Antragsverfahren würde außerdem den Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union an eine „gute Verwaltung“ in Art. 41 der Charta nicht gerecht.⁹²⁹ Nach Art. 41 Abs. 2, 2. der Charta umfasst das Recht auf eine gute Verwaltung insbesondere das Recht einer jeden Person, „gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird“. Nachteilig ist der Verwaltungsakt jedoch bereits dann, wenn er für den Bürger ein negatives Ergebnis in Form einer verweigerten Begünstigung enthält. Zwar hat die Europäische Grundrechtecharta für die deutsche Verwaltung keine unmittelbar bindende Wirkung.⁹³⁰ Im Sinne

⁹²⁵ *Krasney*, NVwZ 1986, 338f.

⁹²⁶ *BVerfGE* 40, 237, 249; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 113; *Hölscheidt*, JA 2001, 411; *Gusy*, JA 2002, 613; s. auch Teil B.2.2.

⁹²⁷ *OVG Münster*, NVwZ 1983, 746; *Maurer* 2009, § 19 Rn. 20.

⁹²⁸ *OVG Münster*, NVwZ 1983, 746

⁹²⁹ S. zur Charta auch Teil A.III.

⁹³⁰ S. Teil A.III.

einer rechtsgemäßen Technikgestaltung kann sie aber zumindest als Auslegungshilfe herangezogen werden.

Die Auffassung, dass eine Anhörung grundsätzlich auch im Antragsverfahren erfolgen muss, wird schließlich durch eine regelungssystematische Erwägung gestützt. Danach kann gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG von einer Anhörung abgesehen werden, wenn von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll. Im Sinne der Gesetzessystematik macht diese Vorschrift nur dann Sinn, wenn sie eine Anhörungspflicht auch bei Ablehnung eines Antrags voraussetzt. Anderenfalls wäre sie überflüssig.⁹³¹

Im Hinblick auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist somit festzuhalten, dass der Verwaltungsakt bei den vom System unterstützten Antragsverfahren immer dann gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG in die Rechte des Antragstellers eingreift, wenn die Verwaltung von dessen Antrag abweichen möchte. Einer Anhörung bedarf es dagegen dann nicht, wenn die Verwaltung beabsichtigt, antragsgemäß zu entscheiden.⁹³² Problematisch ist hierbei jedoch, dass zum Zeitpunkt der Technikgestaltung aufgrund der Vielfalt möglicher Faktoren, die zu einer negativen Verwaltungsentscheidung führen können, keine Prognose über den Ausgang des Verwaltungsverfahrens in jedem konkreten Einzelfall getroffen werden kann. Da somit nicht von vornherein feststeht, dass jeder durch das System unterstützte Verwaltungsvorgang zu einem positiven Ergebnis führen wird, das Vorgangsbearbeitungssystem aber der umfassenden Assistenz dienen soll, ist bei der Technikgestaltung stets auch die Möglichkeit einer negativen Entscheidung zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist daher für eine rechtsgemäße Technikgestaltung eine Anhörungsmöglichkeit innerhalb des Workflow des Vorgangsbearbeitungssystems vorzusehen, um auch die Fälle zu berücksichtigen, in denen die Verwaltung beabsichtigt, die beantragte Genehmigung zu verweigern oder bei ihrer Entscheidung vom Antrag abzuweichen.

8.2.2 Anhörung und automatische Einrichtung

Von dieser grundsätzlichen rechtlichen Gestaltungsanforderung an die Technik hat der Gesetzgeber mit § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG allerdings eine technikspezifische

⁹³¹ Kraney, NVwZ 1986, 338; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 13 Rn. 28; Kopp/Ramsauer 2008, § 28 Rn. 27.

⁹³² In diesem Fall ist davon auszugehen, dass eine abschließende Anhörung bereits mit der Antragstellung erfolgt ist, s. Maurer 2009, § 19 Rn. 20.

Ausnahmeregelung normiert. Danach kann die Verwaltung unter anderem dann von einer Anhörung absehen, wenn sie den Verwaltungsakt mit Hilfe einer automatischen Einrichtung erlassen will. Fraglich ist, ob es sich bei dem Vorgangsbearbeitungssystem um eine solche „automatische Einrichtung“ handelt.

Eine Legaldefinition einer „automatischen Einrichtung“ existiert nicht. Einigkeit besteht insoweit darin, dass ein Verwaltungsakt dann nicht „mit Hilfe einer automatischen Einrichtung“ erlassen wird, wenn die Technik lediglich der Unterstützung des Sachbearbeiters dient. Weder die elektronische Übermittlung eines Verwaltungsakts noch der Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei der Erstellung des Verwaltungsakts reichen daher zur Annahme eines mit Hilfe automatisierter Einrichtungen erlassenen Verwaltungsakts aus.⁹³³ Soweit das Vorgangsbearbeitungssystem durch eine entsprechende Programmierung zu einer koordinierten Ablauforganisation und damit zu einer Strukturierung des Verwaltungsablaufs beiträgt, indem es dafür sorgt, dass die richtigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt für den richtigen Sachbearbeiter bereitgestellt werden, wird es dadurch noch nicht zu einer „automatischen Einrichtung“.⁹³⁴

8.2.2.1 Vorgangsbearbeitungssystem als automatische Einrichtung

Um eine „automatische Einrichtung“ handelt es sich vielmehr immer dann, wenn der Inhalt des Verwaltungsakts, das heißt der Tenor, ganz oder teilweise vom Techniksystem automatisiert erstellt wird.⁹³⁵ Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem ist dies dann der Fall, wenn die Entscheidung vollständig durch die an den Workflow des Systems angeschlossenen Dienstekomponenten erfolgt und dabei keine abschließende menschliche Kontrolle der auf diesem Wege getroffenen Verwaltungsentscheidung stattfindet.⁹³⁶ So wäre im Anwendungsszenario etwa zu Beginn des Workflows eine Prüfung der Veranstaltungsart gemäß §§ 64 ff. GewO vorzusehen. Diese kann aufgrund ihrer Programmierbarkeit in „Wenn-dann-Aussagen“ grundsätzlich automatisiert vorgenommen werden.⁹³⁷ Würde eine solche Prüfung anhand der übermittelten Antragsdaten ergeben, dass sich die vom Antragsteller geplante Veranstaltung unter keine der in

⁹³³ Kopp/Ramsauer 2008, § 28 Rn. 68a; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 37 Rn. 67.

⁹³⁴ S. Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 47.

⁹³⁵ Stelkens/Stelkens 2001, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 39 Rn. 58; Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 47.

⁹³⁶ S. Polomski 1993, 22 ff.; Maurer 2009, § 18 Rn. 5. In diesem Sinne wohl auch Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 39.

⁹³⁷ S. zur Automatisierbarkeit der Entscheidungsfindung Teil C.I.2.2.2.1.

§§ 64 ff. GewO abschließend aufgezählten Veranstaltungstypen subsumieren lässt, könnte der Antrag daher bereits aus diesem Grund durch das Vorgangsbearbeitungssystem abgelehnt werden, ohne dass es dazu einer nochmaligen menschlichen Überprüfung bedürfen würde. In diesem Fall würde der Verwaltungsakt, der die beantragte Festsetzung verweigert, mit Hilfe einer „automatischen Einrichtung“ erstellt.

In der Literatur wird aus der systematischen Stellung der Ausnahmevorschrift teilweise gefolgert, dass die Regelung den besonderen Erfordernissen des „Massenbetriebs“ Rechnung tragen solle. Voraussetzung für einen mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassenen Verwaltungsakt sei daher nicht nur, dass der Tenor teilweise oder vollständig automatisiert erstellt werde, sondern auch, dass auf Grund eines automatisch ablaufenden Programms Verwaltungsakte für eine Vielzahl von Personen erstellt werden sollen.⁹³⁸ Da das in dieser Arbeit untersuchte Vorgangsbearbeitungssystem indes nicht dem Einsatz in Massenverfahren, sondern zur Unterstützung in komplexen Verwaltungsverfahren dienen soll, wäre das System danach von der Vorschrift des § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nicht erfasst, so dass bereits aus diesem Grund von einer Anhörung nicht abgesehen werden könnte.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zum einen stehen nach dem Gesetzeswortlaut „Allgemeinverfügung“, „gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl“ und „Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen“ in Form der Verknüpfung durch das Wort „oder“ schon sprachlich selbstständig nebeneinander. Zum anderen würde eine Beschränkung des Begriffs einer automatischen Einrichtung auf Verwaltungsakte, die für eine Vielzahl von Personen bestimmt sind, aber auch der Gesetzessystematik widersprechen. Der Begriff ist im Wesentlichen identisch mit dem Ausdruck „gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl“. Die gesonderte Erwähnung der automatischen Einrichtung wäre dann überflüssig. Es ist daher festzuhalten, dass eine automatische Einrichtung nicht erst dann vorliegt, wenn durch sie eine Vielzahl gleichartiger Verwaltungsakte erlassen, sondern bereits dann, wenn der Tenor ganz oder teilweise mit Hilfe der technischen Einrichtung erstellt werden soll.⁹³⁹

⁹³⁸ Kopp/Ramsauer 2008, § 28 Rn. 68a; Herrmann, in: Bader/Ronellenfisch 2010, § 28 Rn. 38.

⁹³⁹ In diesem Sinne auch Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 28 Rn. 62.

8.2.2.2 Anhörungsgebot trotz automatischer Einrichtung

Auch soweit das Vorgangsbearbeitungssystem als automatische Einrichtung genutzt werden soll, entbindet dies die Verwaltung nicht ohne weiteres von ihrer grundsätzlichen Anhörungspflicht und einer damit verbundenen Technikgestaltung. Sie kann nach § 28 Abs. 2 VwVfG von der Anhörung nur absehen, wenn diese nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Es handelt sich somit zwar um eine Ermessensentscheidung der Verwaltung, bei der sie jedoch die Grenzen einer zulässigen Ermessensausübung beachten muss.⁹⁴⁰ Sie hat sich dabei insbesondere an dem Zweck der Anhörung und der durch sie konkretisierten rechtlichen Anforderungen zu orientieren. Der durch eine unterlassene Anhörung drohende Rechtsverlust des Antragsstellers ist damit ins Verhältnis zu setzen, zu den Vorteilen, die ein Absehen von einer Anhörung für die Verwaltung mit sich bringen würde. Im Hinblick auf die Bedeutung des rechtlichen Gehörs als Konkretisierung unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen, insbesondere aufgrund ihrer Bedeutung als grundrechtliche Verfahrensgarantie, ist bei dieser Interessensabwägung ein strenger Maßstab anzulegen.⁹⁴¹

Vor diesem Hintergrund ist es zwar nicht generell ausgeschlossen, eine unterlassene Anhörung mit dem Verweis auf den Einsatz einer bestimmten Informations- und Kommunikationstechnologie zur automatischen Entscheidungsfindung und die damit beabsichtigten Rationalisierungspotentiale zu begründen.⁹⁴² Im Rahmen einer rechtmäßigen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hätte ein Absehen von Anhörung indes eine unverhältnismäßige Einschränkung des Gebots rechtlichen Gehörs zur Folge und wäre daher ermessensfehlerhaft.

⁹⁴⁰ In diesem Zusammenhang ist bei der Ermessensabwägung insbesondere auch das in § 6a BDSG normierte Verbot automatisierter Einzelentscheidungen zu berücksichtigen. Führt der Verzicht auf eine Anhörung beim Einsatz einer automatischen Einrichtung dazu, dass bei der Verwaltungsentscheidung einzelne Persönlichkeitsmerkmale einer Person ohne menschliche Beteiligung bewertet werden und dabei gegen § 6a BDSG verstoßen, ist die Ermessensausübung der Verwaltung bereits aus diesem Grund auf Null reduziert und sie zur Durchführung einer Anhörung verpflichtet; s. zu § 6a BDSG näher Teil C.I.2.2.2.3.1.

⁹⁴¹ *BGH*, NVwZ 2002, 509 (510); *Weides*, JA 1984, 653; *Maurer* 2009, § 19 Rn. 20; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 28 Rn. 46.

⁹⁴² Dies wurde in der Vergangenheit insbesondere beim Einsatz automatischer Einrichtungen im Bereich von Massenverfahren angenommen, in denen eine rechtliche Anhörung in jedem Einzelfall die Rationalisierungspotentiale der Automatisierung wieder verspielen würde, s. *Eifert* 2006, 125; sowie im Zusammenhang mit der Begründungspflicht *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 39 Rn. 130 ff. m.w.N.

Aufgrund der existierenden informations- und kommunikationstechnischen Möglichkeiten lässt sich das System – beispielsweise durch automatisierte Rückfrageroutinen – ohne weiteres in einer Weise programmieren, die es dem Antragsteller ermöglicht, vor einer drohenden negativen Entscheidung zum Sachverhalt Stellung zu nehmen. Gleichzeitig besteht das Einsatzumfeld des Vorgangsbearbeitungssystems nicht in der Bewältigung klassischer Massenverfahren wie etwa der Erteilung von Steuer- oder Rentenbescheiden, bei denen innerhalb eines kurzen Zeitraums eine Vielzahl ähnlich gelagerter Verwaltungsentscheidungen getroffen werden müssen und bei der sich das Rationalisierungspotential eines Technikeinsatzes erst durch den generellen Verzicht auf eine Anhörung realisieren lässt. Vielmehr soll durch das Vorgangsbearbeitungssystem außerhalb von Massenverfahren die verfahrensökonomische Abwicklung unterschiedlicher, strukturierter Antragsverfahren unterstützt werden, denen im Wesentlichen ein identischer Sachverhalt zu Grunde liegt.

In diesem Zusammenhang kann es zwar im Einzelfall durch eine Anhörung des Antragstellers zu einer Verzögerung bei der Vorgangsbearbeitung kommen. Mit einer Anhörung wären aber keine so weitreichenden Einbußen des grundsätzlichen Rationalisierungspotentials eines Vorgangsbearbeitungssystems verbunden, die angesichts der Bedeutung der Anhörung als rechtlichem Kriterium der Technikgestaltung nicht hinnehmbar wären. Da somit die Ausnahmenvorschrift des § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG auf das Vorgangsbearbeitungssystem keine Anwendung findet, ist eine Anhörung als rechtliches Kriterium bei der Technikgestaltung stets zu berücksichtigen.

8.2.3 Form der Anhörung

In welcher Form dem Bürger rechtliches Gehör gewährt wird, bleibt grundsätzlich dem Gesetzgeber oder – soweit keine entsprechende gesetzliche Regelung besteht – dem Verfahrensermessen der Behörde überlassen.⁹⁴³ Die Anhörung kann daher grundsätzlich mündlich, schriftlich, aber auch elektronisch erfolgen. Im Vorgangsbearbeitungssystem kann somit zwar eine elektronische Äußerungsmöglichkeit vorgesehen werden, damit die Stellungnahme medienbruchfrei in das Vorgangsbearbeitungssystem übernommen werden kann. Aufgrund des rechtlichen Kriteriums eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen ist es der Verwaltung jedoch verwehrt, die Anhörungsmöglichkeit auf eine ausschließlich

⁹⁴³ OVG Weimar, NVwZ-RR 1997, 287 (288); Laubinger, VerwArch 73 (1982), 74; Clausen, in: Knack 2004, § 28 Rn. 13.

elektronische Äußerungsmöglichkeit zu beschränken.⁹⁴⁴ Durch eine entsprechende Technikgestaltung ist daher sicherzustellen, dass zumindest auch schriftliche Stellungnahmen des Bürgers bei der Durchführung der durch das System unterstützten Verwaltungsverfahren Berücksichtigung finden.

In gleicher Weise ist aufgrund des rechtlichen Kriteriums einer freiwilligen Zugangseröffnung durch den Bürger eine elektronische Aufforderung zur Stellungnahme an die Voraussetzung gebunden, dass der Antragsteller zuvor eine entsprechende Widmung seines Zugangs vorgenommen hat.⁹⁴⁵ Im Rahmen der Technikgestaltung muss daher auch der Fall Berücksichtigung finden, in dem eine Aufforderung zur Stellungnahme mangels Zugangseröffnung auf Bürgerseite lediglich in Papierform erfolgen kann.

Damit die Anhörung den in ihr konkretisierten rechtlichen Anforderungen gerecht wird, muss die Gestaltung des Techniksystems dem Bürger die Gelegenheit geben, seine Auffassungen zum Sachverhalt inhaltlich sachgerecht auszudrücken. Daher darf die Gewähr rechtlichen Gehörs nicht in der Weise beschränkt sein, dass dem Bürger nur mehr ausschließlich die Möglichkeit verbleibt, sich via Mausklick oder unter Verwendung von Textbausteinen oder anderen vorgegebenen Optionen zu äußern. Dies ist bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ebenfalls zu berücksichtigen.

8.2.4 Tatsächliche Berücksichtigung des Anhörungsergebnisses

Das Gebot rechtlichen Gehörs ist im Rahmen der Technikgestaltung nicht nur formell, sondern auch inhaltlich zu gewährleisten. Der für die Verwaltungsentscheidung zuständige Sachbearbeiter muss sich mit den Ergebnissen der Anhörung auch tatsächlich auseinandersetzen und ihre Berücksichtigung ernsthaft in Erwägung ziehen können.⁹⁴⁶ Die Anhörung muss es ermöglichen, dass die Stellungnahme noch Auswirkungen auf die Verwaltungsentscheidung hat.⁹⁴⁷ Dazu müssen zum einen die Ergebnisse einer Anhörung im Vorgangsbearbeitungssystem dem Sachbearbeiter tatsächlich zugehen. Zum anderen kann sich aus dem Anhörungsergebnis aber auch die Notwendigkeit weiterer Aufklärung ergeben oder eine bisher drohende negative Verwaltungsentscheidung aufgrund der

⁹⁴⁴ S. Teil C.I.3.2.1.

⁹⁴⁵ S. Teil C.4.2.

⁹⁴⁶ *BVerwGE* 66, 111 (114); *VGH Kassel*, *NVwZ* 1987, 510; *Laubinger*, *VerwArch* 73 (1982), 74; *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 28 Rn. 4.

⁹⁴⁷ *Grimm*, *NVwZ* 1985, 869.

Anhörung und der damit verbundenen weiteren Sachverhaltsaufklärung zu einer positiven Verwaltungsentscheidung führen. Eine entsprechende Technikgestaltung muss es ermöglichen, dass der Sachbearbeiter die Ergebnisse der Anhörung bei der weiteren Vorgangsbearbeitung den Umständen des Einzelfalls entsprechend angemessen berücksichtigen kann.

8.3 Zusammenfassung

Die Gewähr rechtlichen Gehörs gibt dem Betroffenen die Gelegenheit, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern, bevor ein Verwaltungshandeln in seine Rechte eingreift. Als rechtliches Kriterium ist das Gebot rechtlichen Gehörs auch beim Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems in Antragsverfahren zu berücksichtigen. Aufgrund der vielfältigen Faktoren, die zu einer negativen Verwaltungsentscheidung führen können, kann zum Zeitpunkt der Technikgestaltung keine für jeden Einzelfall gültige Prognose über den Ausgang des Verfahrens getroffen werden. Für eine rechtsgemäße Technikgestaltung ist daher im Workflow des Techniksystems generell eine Anhörungsmöglichkeit vorzusehen.

Grundsätzlich kann die Verwaltung nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG zwar von einer Anhörung absehen, wenn sie den Verwaltungsakt mit Hilfe einer automatischen Einrichtung erlassen will und sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Um eine automatische Einrichtung handelt es sich bei dem Vorgangsbearbeitungssystem bereits dann, wenn der Tenor der Entscheidung ganz oder teilweise mit Hilfe der technischen Einrichtung erstellt werden soll. Auch in diesem Fall entbindet dies die Verwaltung allerdings nicht von ihrer grundsätzlichen Anhörungspflicht und einer damit verbundenen Technikgestaltung. Setzt man den durch eine unterlassene Anhörung drohenden Rechtsverlust des Antragstellers in Verhältnis zu den existierenden informations- und kommunikationstechnischen Möglichkeiten, wäre es ermessensfehlerhaft, in dem Techniksystem keine Anhörungsmöglichkeit vorzusehen.

Die Form rechtlichen Gehörs steht grundsätzlich im Verfahrensermessen der Verwaltung. Aufgrund des rechtlichen Kriteriums eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen ist es ihr jedoch verwehrt, die Anhörung auf eine ausschließlich elektronische Äußerungsmöglichkeit zu beschränken. In gleicher Weise muss aufgrund des rechtlichen Kriteriums einer freiwilligen Zugangseröffnung auf Bürgerseite neben einer elektronischen Aufforderung zur Stellungnahme

auch eine schriftliche Aufforderung des Bürgers möglich sein. Die Gestaltung des Techniksystems muss dem Bürger die Gelegenheit geben, seine Auffassungen sachgerecht auszudrücken. Dem Bürger darf nicht ausschließlich die Möglichkeit verbleiben, sich via Mausclick oder unter Verwendung von Textbausteinen oder anderen vorgegebenen Optionen zu äußern. Daneben ist das Gebot rechtlichen Gehörs auch inhaltlich zu gewährleisten. Die Anhörung muss die Verwaltungsentcheidung noch beeinflussen können. Dazu müssen die Ergebnisse einer Anhörung im Vorgangsbearbeitungssystem dem zuständigen Sachbearbeiter tatsächlich zugehen und die Ergebnisse der Anhörung bei der weiteren Vorgangsbearbeitung berücksichtigt werden können.

9. Dokumentationspflicht (K 9)

Ein weiteres rechtliches Kriterium, das bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu beachten ist, besteht in der Pflicht der Verwaltung, das Verwaltungshandeln zu dokumentieren. Die Dokumentation soll den Geschehensablauf so, wie er sich ereignet hat, nachprüfbar festhalten.

9.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Als Konkretisierung der rechtlichen Anforderung eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns wird durch eine entsprechende Dokumentation erkennbar, wer auf einen konkreten Verwaltungsvorgang Einfluss genommen hat. Der Verwaltung wird es auf diese Weise erschwert, die Verantwortung für ihr tatsächliches Handeln zu verschleiern.⁹⁴⁸ Eine entsprechende Dokumentation der Verwaltungstätigkeit macht daher die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns im Sinne einer effektiven demokratischen wie rechtsstaatlichen Kontrolle der Verwaltung überhaupt erst möglich.⁹⁴⁹ Jeder Amtsträger und jedes Organ muss sich so vergegenwärtigen, dass sein gesamtes Handeln im Nachhinein nachvollzogen und auf seine Rechtmäßigkeit überprüft werden kann.⁹⁵⁰

Darüber hinaus ist die Dokumentationspflicht aber auch Grundbedingung für die Wahrung der Gesetzesbindung der Verwaltung. Der ihr obliegende Gesetzesvollzug ist „nicht ohne eine Dokumentation der einzelnen Verwaltungsvorgänge denkbar,

⁹⁴⁸ *Roßnagel* 2000, 311f.; *Schliesky*, LKV 2005, 93; *Britz* 2008, § 26 Rn. 71.

⁹⁴⁹ S. zur Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns Teil B.II.5.2.

⁹⁵⁰ *BVerfG*, NJW 1983, 2135; *BVerwG*, NVwZ 1988, 621 (622); s. auch *Fischer-Dieskau/Roßnagel/Pordes* 2006, 18.

die das bisherige sachbezogene Geschehen sowie mögliche Erkenntnisquellen für das künftig in Frage kommende behördliche Handeln enthält“.⁹⁵¹

Die Dokumentationspflicht dient darüber hinaus dazu, das vorgangsspezifische Verwaltungswissen von dem einzelnen mit der Sache befassten Sachbearbeiter zu trennen. Sie ist daher auch ein wichtiges Element einer funktions- und damit leistungsfähigen Verwaltung.⁹⁵² Indem Informationen über den jeweiligen Verwaltungsvorgang von einer bestimmten Person entkoppelt werden, beugt man der Bildung von „Herrschaftswissen“ einzelner Mitarbeiter vor. Auf diese Weise wird das Risiko vermindert, dass eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung von der individuellen Fähigkeit und Verfügbarkeit des einzelnen Verwaltungsbeamten abhängt. Schließlich ist die Dokumentationspflicht mittelbar Verwirklichungsbedingung des Rechts auf Akteneinsicht und der in ihm konkretisierten rechtlichen Anforderungen. Der Bürger kann nur dann von seinem Akteneinsichtsrecht effektiv Gebrauch machen, wenn er dabei auf eine ordnungsgemäße Dokumentation zurückgreifen kann.⁹⁵³

9.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Auch wenn die Dokumentationspflicht der Verwaltung allgemein anerkannt ist, werden die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Dokumentation gesetzlich nicht näher spezifiziert. Vielmehr wird allgemein darauf verwiesen, dass der Verwaltungsvorgang „wahrheitsgetreu und vollständig“ zu belegen sei.⁹⁵⁴ Die Verwaltung sei dazu verpflichtet, sämtliche „wesentlichen Vorgänge“ zu dokumentieren.⁹⁵⁵

Zu beachten ist, dass das Vorgangsbearbeitungssystem in erster Linie der Unterstützung der Verwaltung bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren dient. Die eigentliche Vorgangsdokumentation, das heißt die Aufbewahrung der zu dokumentierenden Verwaltungsvorgänge findet dagegen im Dokumenten-Management-System statt, das über eine entsprechende Schnittstelle an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden ist.⁹⁵⁶ Dennoch bleibt die Dokumentati-

⁹⁵¹ *BVerwG*, NVwZ 1988, 621 (622); s. auch *Britz* 2008, § 26 Rn. 74 m.w.N.

⁹⁵² S. zur Leistungsfähigkeit der Verwaltung Teil B.II.7.

⁹⁵³ S. zum Recht auf Akteneinsicht als Bestandteil einer praktischen Verwaltungskontrolle Teil C.I.11; s. auch *Roßnagel/Schmidt/Wilke* 2009, 13f.

⁹⁵⁴ *BVerwG*, NVwZ 1988, 621 (622).

⁹⁵⁵ *VGH Kassel*, NVwZ 1990, 284 (285); *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 29 Rn. 7; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 29 Rn. 11a.

⁹⁵⁶ S. zur Abgrenzung von Dokumenten-Management-Systemen zu Teil A.II.1.3.3.

onspflicht der Verwaltung nicht ohne Auswirkungen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Durch entsprechende technisch-organisatorische Maßnahmen ist bereits während der technikunterstützten Vorgangsbearbeitung sicherzustellen, dass die wesentlichen Vorgänge im Dokumenten-Management-System belegt werden.

Die Dokumentation „wesentlicher Vorgänge“ lässt sich dabei dahingehend verstehen, dass sich aus der Informationssammlung die wesentlichen Handlungen der Verwaltung rekonstruieren lassen müssen. Welche Informationen während der Vorgangsbearbeitung dabei als wesentlich einzustufen sind, ist in erster Linie abhängig vom Einzelfall und der Bedeutung der Verwaltungsangelegenheit im öffentlichen oder privaten Interesse.⁹⁵⁷ Allgemein lassen sich jedoch die für die Koordination und Nachweisführung notwendigen Informationen unterscheiden nach Sachinformationen (Primärinformationen), Bearbeitungsinformationen (Kontextinformationen) sowie Ordnungsinformationen für die Sammlung der Dokumente, die im Zuge der Vorgangsbearbeitung entstehen (Metainformationen).⁹⁵⁸

Sachinformationen beschreiben den im Vorgang behandelten Sachverhalt. Sie repräsentieren im engeren Sinn den Inhalt behördlicher Unterlagen und bilden die entscheidungsrelevanten Aspekte des Verwaltungsverfahrens ab.⁹⁵⁹ Im Rahmen einer papierbasierten Vorgangsbearbeitung werden dabei regelmäßig alle bei einer Behörde eingegangenen Schriftstücke zu dem betreffenden Verfahren, wie beispielsweise Anträge, Stellungnahmen anderer Behörden oder Gutachten, ebenso als wesentlich angesehen wie die abschließende Sachentscheidung.⁹⁶⁰ Aber auch Protokolle und Vermerke über Anhörungen, Vernehmungen, Ortsbesichtigungen oder sonstige Beweisaufnahmen lassen sich regelmäßig als wesentliche Sachinformationen einstufen.⁹⁶¹

Dagegen betreffen die Bearbeitungsinformationen die Merkmale des Laufwegs und die Aufzeichnungen aus der Bearbeitung.⁹⁶² Sie steuern das Verwaltungsverfahren und dokumentieren den Ablauf des Bearbeitungsprozesses und dabei

⁹⁵⁷ *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 29 Rn. 32.

⁹⁵⁸ *Engel* 1999, 150.

⁹⁵⁹ *Engel* 1999, 150.

⁹⁶⁰ *Clausen*, in: Knack 2004, § 29 Rn. 7; *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 29 Rn. 32.

⁹⁶¹ *Clausen*, in: Knack 2004, § 29 Rn. 7; *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 29 Rn. 32.

⁹⁶² *Engel* 1999, 150.

insbesondere das Handeln der an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Personen. Bearbeitungsinformationen dienen neben einer notwendigen Verwaltungskontrolle auch der Verfahrensgewährleistung und damit indirekt einem gesetzgebundenen Verwaltungshandeln. Sie lassen erkennen, dass eine bestimmte Beteiligung einer Verwaltungseinheit oder Person stattgefunden hat, damit der erforderliche Verwaltungsablauf eingehalten wurde und ein Abschluss der Bearbeitung erst nach Beteiligung aller für die Gewährleistung einer gesetzeskonformen Entscheidung erfolgt.

Schließlich sind Ordnungsinformationen unverzichtbar, um die Sach- und Bearbeitungsinformationen gegenseitig zuordnen zu können. Eine typische Ordnungsinformation einer papierbasierten Vorgangsbearbeitung bildet das Aktenzeichen eines Vorgangs.

Bezogen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass auch bei einer Umstellung von einer papierbasierten zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung die Verbindung zwischen dem Vorgang im ablauforganisatorischen Sinn und dem Vorgang im Objektsinn zu gewährleisten ist.⁹⁶³ Ebenso wie bei der papierbasierten Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass die Sachinformationen und die Bearbeitungsinformationen dokumentiert werden und sich über Ordnungsinformationen dem jeweiligen Verwaltungsverfahren zuordnen lassen, um festzustellen, wer in welcher Weise an einem Vorgang mitgewirkt hat.⁹⁶⁴ Problematisch ist dabei indes, dass im papierbasierten Verfahren die notwendige Dokumentation von Sach- und Bearbeitungsinformationen sowie ihre gegenseitige Zuordnung im Wesentlichen durch das Medium Papier gewährleistet wird, indem die gesamten Sach- und Bearbeitungsinformationen auf Papier verkörpert und in der Akte zusammengefasst werden. Im Rahmen einer elektronischen Vorgangsbearbeitung bedarf es daher einer Technikgestaltung, die trotz der medienspezifischen Unterschiede zwischen Papier und Elektronik eine ordnungsgemäße Dokumentation sicherstellt.⁹⁶⁵

9.3 Zusammenfassung

Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Dokumentation sind sämtliche „wesentlichen Vorgänge“ der elektronischen Vorgangsbearbeitung im Techniksystem zu

⁹⁶³ S. Eifert 2006, 149.

⁹⁶⁴ S. Britz 2008, § 26 Rn. 71.

⁹⁶⁵ Groß, DÖV 2001, 163f.; Bachmann/Pavlitschko, MMR 2004, 371; s. auch Idecke-Lux 2000, 109.

dokumentieren, so dass sich aus der Informationssammlung die wesentlichen Handlungen der Verwaltung rekonstruieren lassen. Allgemein lassen sich die dafür notwendigen Informationen nach Sachinformationen, Bearbeitungsinformationen sowie Ordnungsinformationen unterscheiden. Ebenso wie bei der papierbasierten Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass über die Ordnungsinformationen eine Zuordnung der Sach- und Bearbeitungsinformationen zu dem jeweiligen Verwaltungsverfahren möglich ist.

10. Beweissicherheit (K 10)

Das rechtliche Kriterium der Beweissicherheit beinhaltet, dass die Authentizität und Integrität der im Vorgangsbearbeitungssystem generierten Dokumente im Streitfall zuverlässig nachweisbar und während der Vorgangsbearbeitung vorgenommene Handlungen beweissicher zurechenbar sind. Das Kriterium ergänzt damit die Dokumentationspflicht der Verwaltung.⁹⁶⁶

10.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Die Beweissicherheit konkretisiert die rechtliche Anforderung der Rechtssicherheit im Sinne des Vertrauensschutzes.⁹⁶⁷ Um Rechtsklarheit zu gewinnen, wird es immer wieder nötig sein, Beweise über Vorgänge im Vorgangsbearbeitungssystem liefern zu können, etwa um Verantwortlichkeiten und Haftungsfragen im Streitfall klären zu können.⁹⁶⁸ So kann es im Rahmen eines sich an die Durchführung der Verwaltungsverfahren anschließenden Widerspruchs- oder Gerichtsverfahrens notwendig sein, nachzuweisen, dass während der elektronischen Vorgangsbearbeitung eine Kommunikation mit einem bestimmten Inhalt erfolgte, bestimmte Handlungen von bestimmten Personen vorgenommen wurden oder dass diese Kommunikation beziehungsweise Handlung zu einem bestimmten Zeitpunkt stattgefunden hat. Verbleibt es aber beispielsweise unklar, ob und mit welchem Inhalt von wem wann ein Antrag gestellt oder ein Verwaltungsakt erlassen worden ist, ist auch keine Rechtssicherheit in Form der Sicherheit darüber denkbar, was gelten soll.⁹⁶⁹

⁹⁶⁶ S. zur Dokumentation als Mittel der Beweissicherung auch *Fischer-Dieskau/Roßnagel/Pordesch* 2006, 18.

⁹⁶⁷ S. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

⁹⁶⁸ *Idecke-Lux* 2000, 228.

⁹⁶⁹ *Idecke-Lux* 2000, 230.

Zugleich lässt sich das rechtliche Kriterium der Beweissicherheit aber auch aus der rechtlichen Anforderung der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns als Mittel wirksamer Verwaltungskontrolle ableiten⁹⁷⁰. Wäre die Dokumentation durch die Verwaltung nach Belieben manipulierbar, bestünde das Risiko, dass die Verwaltung heikle Vorgänge und Informationen im Sinne einer „Aktenhygiene“ nachträglich aus der Dokumentation entfernt oder sie den Interessen der Verwaltung anpasst.⁹⁷¹ Wäre aber die Verwaltung in der Lage, ihr durch das Vorgangsbearbeitungssystem unterstütztes Handeln nachträglich zu verschleiern, wäre jede Dokumentationspflicht als Mittel zur Verwaltungskontrolle weitgehend wertlos.⁹⁷²

10.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Beweissicherheit im Vorgangsbearbeitungssystem bedeutet, dass die Authentizität der Dokumente, die im Zuge der elektronischen Vorgangsbearbeitung generiert wurden, und die Zurechnung dabei vorgenommener Handlungen zu gewährleisten ist. Authentizität und Handlungszurechnung dienen dabei insbesondere einer effektiven Verantwortungszuweisung, etwa im Haftungsfall. Über die Pflicht, die wesentlichen Vorgänge zu dokumentieren, hinaus muss bei der Speicherung der wesentlichen Vorgänge im Dokumenten-Management-System daher sichergestellt sein, dass die gespeicherten Bearbeitungsinformationen den jeweils am Verwaltungsverfahren beteiligten Sachbearbeitern eindeutig zugeordnet werden können. Nur so ist die mit der Dokumentationspflicht verbundene effektive Verwaltungskontrolle realisierbar. Dabei können technisch-organisatorische Maßnahmen zur Sicherung der Authentizität und Handlungszurechnung, die erst zum Zeitpunkt der erstmaligen Speicherung im Dokumenten-Management-System durchgeführt werden, unter Umständen die Beweissicherheit des Verwaltungshandelns in Frage stellen. So besteht das Risiko, dass zu diesem Zeitpunkt – beispielsweise aufgrund mangelhafter Protokollierung – bereits einzelne Schritte der Vorgangsbearbeitung nicht mehr bestimmten Akteuren zuordenbar sind. Ein wirksamer Authentizitätsschutz muss daher im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung bereits in der Phase der elektronischen Vorgangsbearbeitung einsetzen.

⁹⁷⁰ S. zur Nachvollziehbarkeit Teil B.II.5.

⁹⁷¹ *Roßnagel* 2000, 312; *Britz* 2008, § 26 Rn. 76.

⁹⁷² S. *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 29 Rn. 5.

Die Beweissicherheit erfordert aber auch, dass die Integrität der im Zusammenhang mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung vorgenommenen Handlungen und generierten Dokumente sichergestellt sein muss, damit diese im Nachhinein nicht beliebig manipulierbar sind. Um Risiken für die Beweissicherheit zu vermeiden, darf auch ein entsprechender technisch-organisatorischer Integritätsschutz nicht erst im Dokumenten-Management-System beginnen, sondern muss bereits während der elektronischen Vorgangsbearbeitung gewährleistet sein. Es ist nicht auszuschließen, dass es schon im Rahmen der Vorgangsbearbeitung für die Verwaltung Anlass gibt, Handlungen oder Dokumente zu manipulieren, um den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse zu verschleiern, etwa aufgrund eines Fehlverhaltens eines Sachbearbeiters bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben.

10.3 Zusammenfassung

Aufgrund des Kriteriums der Beweissicherheit müssen die Authentizität der während der Vorgangsbearbeitung generierten Dokumente und die Zurechnung dabei vorgenommener Handlungen durch eine entsprechende Technikgestaltung gewährleistet werden. Daneben muss auch die Integrität der im Zusammenhang mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung vorgenommenen Handlungen und generierten Dokumente sichergestellt sein.

11. Akteneinsicht (K 11)

In dem Recht auf Akteneinsicht konkretisiert sich ein weiteres rechtliches Kriterium der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. In seiner einfachgesetzlichen Ausprägung des § 29 VwVfG verpflichtet es die Verwaltung, den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

11.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Dem vom Verwaltungshandeln betroffenen Bürger wird durch das Akteneinsichtsrecht die Möglichkeit eröffnet, die Sachverhaltsermittlung der Behörde zu überprüfen und so gegebenenfalls einer Entscheidung auf unrichtiger Sachver-

haltsgrundlage entgegenzuwirken.⁹⁷³ Es ergänzt damit das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung und trägt auf diese Weise zu einem sowohl gesetzgebundenen als auch grundrechtskonformen Verwaltungshandeln bei.⁹⁷⁴ Es dient aber auch insoweit einem verfahrensbezogenen Grundrechtsschutz, als der Bürger ohne die Möglichkeit, vom Inhalt der seine Verwaltungsverfahren betreffenden Akten Kenntnis zu nehmen, seine Rechte nicht wirksam wahrnehmen könnte.⁹⁷⁵ Als Ausdruck eines kommunikativen „Gegenstromprinzips“ sichert das Recht auf Akteneinsicht, dass der grundrechtsrelevante Informationsprozess nicht einseitig verläuft.⁹⁷⁶

Schließlich konkretisiert das Recht auf Akteneinsicht aber auch die rechtliche Anforderung eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns. Als formelles Beteiligungsrecht des Bürgers am Verwaltungsverfahren beugt es „geheimen“ Entscheidungen der Verwaltung vor.⁹⁷⁷ Indem dem Bürger die Möglichkeit eröffnet wird, in den Ablauf des Verwaltungsverfahrens Einblick zu erlangen, trägt das Akteneinsichtsrecht zur Akzeptanz des Verwaltungshandelns bei und sichert dessen Kontrollierbarkeit.⁹⁷⁸

11.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Die technische Umsetzung des Rechts auf Akteneinsicht ist nicht unmittelbarer Bestandteil der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Dieses dient lediglich der technischen Unterstützung bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Beantragt ein Bürger Akteneinsicht, ist die technische Umsetzung der Akteneinsicht vielmehr Bestandteil einer rechtsgemäßen Technikgestaltung eines an das Vorgangsbearbeitungssystem angeschlossenen Dokumenten-Management-Systems.⁹⁷⁹

Als rechtliches Kriterium hat das Recht auf Akteneinsicht aber mittelbare Auswirkungen auf die Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems. Ein effizientes Akteneinsichtsrecht ist nur auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen

⁹⁷³ *BVerfGE* 7, 275 (279); 9, 89 (95), mit Bezug zum Erfordernis rechtlichen Gehörs im Gerichtsverfahren; *Spanner*, *DÖV* 1958, 653; *Kopp* 1971, 75; *Ule/Laubinger* 1995, § 1 Rn. 8; *Wolff/Bachhof/Stober* 2000, § 58 Rn. 9.

⁹⁷⁴ S. zur Gesetzesbindung Teil B.II.3 sowie zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

⁹⁷⁵ *Laubinger*, *VerwArch* 73 (1982), 75.

⁹⁷⁶ *Hufen*, *NJW* 1982, 2163.

⁹⁷⁷ S. *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 29 Rn. 4.

⁹⁷⁸ S. *Britz* 2008, § 26 Rn. 74.

⁹⁷⁹ S. zur Abgrenzung von Dokumenten-Management-Systemen zu Vorgangsbearbeitungssystemen Teil A.II.1.3.3.

Aktenführung möglich. Sie setzt damit unter anderem die Pflicht zur Führung vollständiger und wahrheitsgetreuer Akten voraus.⁹⁸⁰ Unabhängig davon, welche Vorgänge im Rahmen einer vollständigen Aktenführung beweissicher⁹⁸¹ dokumentiert⁹⁸² werden müssen, ist aufgrund des Rechts auf Akteneinsicht aber jedenfalls sicherzustellen, dass diese, soweit sie durch das Vorgangsbearbeitungssystem generiert wurden, auch in das Dokumenten-Management-System übertragen werden.

11.3 Zusammenfassung

Das Recht auf Akteneinsicht verpflichtet die Verwaltung, den Beteiligten zur Wahrnehmung ihrer Rechte Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten. Als rechtliches Kriterium hat das Recht auf Akteneinsicht mittelbare Auswirkungen auf die Technikgestaltung, da es die Verwaltung zu einer ordnungsgemäßen Weiterleitung der wesentlichen Vorgänge der elektronischen Vorgangsbearbeitung in das Dokumenten-Management-System verpflichtet.

12. Geheimnisschutz (K 12)

Im Zuge einer rechtsgemäßen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist als weiteres rechtliches Kriterium auch der Geheimnisschutz im Sinne eines Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen zu berücksichtigen. Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen handelt es sich um Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt sind, nach dem erklärten Willen des Antragstellers geheim gehalten werden sollen und Gegenstand eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses sind.⁹⁸³ Dabei kann es sich etwa um Angaben über Ertrag, Bilanzen, Umsatz, bestimmte Produktionsverfahren oder geschäftliche Pläne und Absichten handeln.⁹⁸⁴

⁹⁸⁰ *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 29 Rn. 30; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 29 Rn. 11; *Britz* 2008, § 26 Rn. 74.

⁹⁸¹ S. zur Beweissicherheit Teil C.I.10.

⁹⁸² S. zur Dokumentationspflicht Teil C.I.9.

⁹⁸³ *Breuer*, NVwZ 1986, 172; *Roßnagel*, in: *Koch/Scheuing/Pache* 2007, § 10 Rn. 243.

⁹⁸⁴ *Roßnagel/Bizer*, *GewArch.* 1992, 124.

12.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Durch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird der Schutz der Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG verfahrensrechtlich abgesichert.⁹⁸⁵ Das Freiheitsrecht des Art. 12 Abs. 1 GG schützt das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt.⁹⁸⁶ Werden im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offengelegt, ist Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt. Es besteht dann das Risiko, dass die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens durch den Betroffenen für den eigenen Erwerb im Rahmen seiner beruflichen Betätigung beeinträchtigt wird.⁹⁸⁷ Behindert indes eine den Wettbewerb beeinflussende staatliche Maßnahme den Betroffenen in seiner beruflichen Tätigkeit, so wird er dadurch in seinem Freiheitsrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG beschränkt.⁹⁸⁸

Soweit es sich bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen um vermögenswerte Rechtspositionen handelt, stehen sie aber auch unter dem besonderen Schutz des Art. 14 GG.⁹⁸⁹ In diesem Fall sind sie von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG mit umfasst.⁹⁹⁰ Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch die Verwaltung stellt dann einen grundrechtlichen Eingriff in das „Informationseigentum“⁹⁹¹ des Betroffenen dar.⁹⁹²

12.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Seine einfachgesetzliche Ausprägung hat der Geheimnisschutz in § 30 VwVfG gefunden. Danach haben die Beteiligten Anspruch darauf, dass ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Verwaltung nicht unbefugt offenbart werden. Eine „Offenbarung“ des Geheimnisses liegt immer dann vor, wenn es einem Dritten

⁹⁸⁵ *BVerwG*, NVwZ 2006, 700; *Holznagel* 2008, § 24 Rn. 69; *Bonk/Kallerhoff*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 30 Rn. 2; s. zum verfahrensbezogenen Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

⁹⁸⁶ S. dazu auch Teil B.I.2.3.

⁹⁸⁷ *BVerfG*, NVwZ 2006, 1041 (1042).

⁹⁸⁸ *BVerfG*, NVwZ 2006, 1041 (1042); a.A. *Roßnagel/Bizer*, *GewArch.*, 1992, 123f.; *Roßnagel*, in: *Koch/Scheuing/Pache* 2007, § 10 Rn. 243, die mit Verweis darauf, dass die Berufsfreiheit an die natürliche Person anknüpfe, einen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus Art. 12 GG ablehnen.

⁹⁸⁹ *Roßnagel*, *JuS* 1994, 929.

⁹⁹⁰ S. *Roßnagel*, in: *Koch/Scheuing/Pache* 2007, § 10 Rn. 243; *Brammsen*, *DÖV* 2007, 17 m.w.N.

⁹⁹¹ *Brammsen*, *DÖV* 2007, 17.

⁹⁹² S. zum Geheimnisschutz als Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung Teil C.II.6.1.

bekannt gegeben wird, dem es bisher nicht bekannt war.⁹⁹³ Der Begriff des „Offenbarens“ umfasst alle Formen aktiven Handelns, aber auch schlüssiges Verhalten und Unterlassen. Unerheblich ist, wem gegenüber offenbart wird und ob die Kundgabe des Geheimnisses vorsätzlich oder fahrlässig geschieht.⁹⁹⁴ „Unbefugt“ ist ein Offenbaren dann, wenn es weder durch eine Rechtsvorschrift noch durch eine Einwilligung des Betroffenen gerechtfertigt ist.⁹⁹⁵ Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem wirkt sich der Geheimnisschutz des § 30 VwVfG sowohl hinsichtlich der durch das Techniksystem vermittelten Kommunikation als auch bezüglich des Umgangs mit Informationen im System aus, die dem Geheimnisschutz unterliegen.

12.2.1 Geheimnisschutz bei der Kommunikation

Das rechtliche Kriterium des Geheimnisschutzes macht es erforderlich, dass die Kommunikation im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung durch technisch-organisatorische Maßnahmen abgesichert wird. Dies betrifft zum einen die Kommunikation mit dem Bürger, etwa im Rahmen der Antragstellung oder bei der Übermittlung der das Verfahren abschließenden Verwaltungsentscheidung zum anderen die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten während der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Die Kommunikation ist dabei grundsätzlich durch technische Sicherungen nach dem Stand der Technik so auszugestalten, dass ein unberechtigter Zugriff Dritter auf den Kommunikationsinhalt verhindert wird.⁹⁹⁶

12.2.2 Geheimnisschutz bei der Vorgangsbearbeitung

Neben der Verpflichtung, die Kommunikationswege technisch-organisatorisch abzusichern, ist bei der Technikgestaltung aber auch darauf zu achten, dass die Geheimnisse Dritten nicht aufgrund einer entsprechenden Programmierung des Systems unbefugt bekannt gegeben werden. Dies betrifft zum einen das Erfordernis, dass sich kein Dritter – etwa durch die Nutzung der Statusabfrage – missbräuchlich der Funktionalität des Systems bedient, um auf diese Weise an Angaben über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Antragstellers zu gelangen. So wäre es im Anwendungsszenario etwa denkbar, dass sich Mitbewerber eines

⁹⁹³ Clausen, in: Knack 2004, § 30 Rn. 8.

⁹⁹⁴ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 30 Rn. 15; Kopp/Ramsauer 2008, § 30 Rn. 10f.

⁹⁹⁵ Kopp/Ramsauer 2008, § 30 Rn. 12; Holznagel 2008, § 26 Rn. 71.

⁹⁹⁶ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 30 Rn. 15.

Antragstellers, die ebenfalls an der Durchführung einer Veranstaltung zur gleichen Zeit und am gleichen Ort interessiert sind, durch eine Statusabfrage Kenntnis über Umfang und Ausgestaltung der Veranstaltungsplanung ihres Konkurrenten verschaffen möchten.

Zum anderen ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass ein unbefugtes Offenbaren grundsätzlich auch dann vorliegt, wenn Geheimnisse innerhalb der Verwaltung außerhalb des engeren Aufgaben- und Dienstbereichs bekannt gegeben werden.⁹⁹⁷ Dies betrifft nicht nur die Bekanntgabe von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen an Drittbehörden, die im Wege der elektronischen Vorgangsbearbeitung an die Workflow Engine angebunden werden.⁹⁹⁸ Wird daher etwa im Anwendungsszenario im Rahmen des gewerbe-rechtlichen Festsetzungsverfahrens zuständige Polizeibehörde zur Begutachtung hinsichtlich möglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung angebunden, ist sicherzustellen, dass diese keinen Zugriff auf etwaige Berufs- und Geschäftsgeheimnisse bekommt, soweit sie diese für ihre Aufgabenerfüllung nicht benötigt. Vielmehr wird vom Schutzbereich des § 30 VwVfG auch die Bekanntgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen innerhalb der mit der Vorgangsbearbeitung betrauten Behörde erfasst.⁹⁹⁹ Durch den Geheimnisschutz wird der Einzelne davor geschützt, dass er durch den Umgang mit seinen Geheimnissen in seinen Grundrechten beeinträchtigt wird. Entsprechend verbietet § 30 VwVfG jedes sachlich nicht gebotene Verbreiten geheimer Informationen. Um dem Schutzzweck des § 30 VwVfG gerecht zu werden, müssen daher alle diejenigen Bediensteten oder sonstigen Dritten von der Information ausgeschlossen bleiben, die für die Erledigung der Verwaltungsaufgabe funktional nicht zuständig sind.¹⁰⁰⁰ Werden also unterschiedliche Fachämter einer Behörde an die Workflow Engine des Vorgangsbearbeitungssystems angebunden – wie im Anwendungsszenario beispielsweise das Grünamt oder das Brandschutz- und Rettungsamt –, ist auch in diesem Fall bei der Technikgestaltung darauf zu achten, dass es aufgrund der vernetzten Vorgangsbearbeitung zu keinem unbefugten Offenbaren von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kommt.

⁹⁹⁷ *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 30 Rn. 22.

⁹⁹⁸ S. zum Begriff der „Behörden“ Teil C.I.5.2.2.

⁹⁹⁹ *Grünwald*, in: Obermayer 1999, § 30 Rn. 28; *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 30 Rn. 22; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 30 Rn. 10.

¹⁰⁰⁰ *Knemeyer*, NJW 1984, 2244; *Grünwald*, in: Obermayer 1999, § 30 Rn. 28; *Bonk/Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 30 Rn. 22.

Schließlich ist aufgrund der Pflicht zum Geheimnisschutz bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems aber auch zu berücksichtigen, dass ein mögliches Offenbaren auch aufgrund eines unberechtigten Zugriffs Dritter über den Behörden-Client erfolgen kann, mit dem der jeweilige Sachbearbeiter Zugang zu den im Vorgangsbearbeitungssystem gespeicherten Daten erhält.¹⁰⁰¹ Ein wirksamer Geheimnisschutz erfordert es, auch hier technische Sicherungen nach dem Stand der Technik einzusetzen und zu nutzen.¹⁰⁰²

12.3 Zusammenfassung

Gemäß § 30 VwVfG hat der Antragsteller Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Verwaltung nicht unbefugt offenbart werden. Dies erfordert eine wirksame Absicherung der Kommunikation im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Daneben muss auch die missbräuchliche Verwendung von Funktionalitäten des Systems durch Dritte unterbunden und technisch-organisatorisch sichergestellt werden, dass Verwaltungseinheiten, die an die Workflow-Engine angebunden sind, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur im Rahmen der notwendigen Aufgabenerfüllung bekannt gegeben werden. Ein wirksamer Geheimnisschutz erfordert schließlich auch eine technische Absicherung der an das System angeschlossenen Behörden-Clients.

13. Bestimmtheit der Verwaltungsentscheidung (K 13)

Ein weiteres rechtliches Kriterium der Technikgestaltung besteht in dem Bestimmtheitsgebot des mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten Verwaltungsakts. Seinen einfachgesetzlichen Niederschlag hat das Bestimmtheitsgebot im Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes in den Vorschriften der §§ 37 Abs. 1 und 42 VwVfG gefunden. Danach muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Offenbare Unrichtigkeiten wie Schreib- oder Rechenfehler können jedoch jederzeit berichtigt werden. Die Einhaltung des Bestimmtheitsgebots des § 37 Abs. 1 VwVfG ist Voraussetzung für die materielle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts und gilt für alle Verwaltungsakte einschließlich etwaiger Nebenbestimmungen, ohne Rücksicht auf die Form ihres Erlasses.¹⁰⁰³ Auch ein mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erlassener

¹⁰⁰¹ S. zum Behörden-Client Teil A.II.4.4.

¹⁰⁰² *Roßnagel/Knopp*, DÖV 2006, 987.

¹⁰⁰³ *BverwG*, NJW 1968, 1842 (1843); *Janßen*, in: Obermayer 1999, § 37 Rn. 2; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 37 Rn. 3.

elektronischer Verwaltungsakt ist damit vom Anwendungsbereich der Norm erfasst.

13.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Die Notwendigkeit der Bestimmtheit des Verwaltungsakts ergibt sich dabei aus der Anforderung der Rechtssicherheit.¹⁰⁰⁴ Eine Regelung kann rechtsstaatlichen Grundsätzen nur dann genügen, wenn der Betroffene mit ausreichender Bestimmtheit ermitteln kann, was von ihm verlangt wird.¹⁰⁰⁵ Dem Bürger müssen die Regelungen so klar und verständlich gemacht werden, dass er in der Lage ist, sich ein eigenes Bild von der Rechtslage zu machen.¹⁰⁰⁶ Erst so wird für ihn eine Rechtsbefolgung überhaupt möglich.¹⁰⁰⁷ Es bedarf somit einer inhaltlich präzisen Ausgestaltung der von der Verwaltung gesetzten Rechtsakte.¹⁰⁰⁸ Rechtssicherheit bedeutet hier Regelungsklarheit.

13.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Vor dem Hintergrund, dass das Ziel des Einsatzes des Vorgangsbearbeitungssystems unter anderem eine möglichst medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung ist, ist das Bestimmtheitsgebot insbesondere dann von Relevanz, wenn der mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems generierte Verwaltungsakt aus dem System an den Bürger auf elektronischem Weg übermittelt werden soll.¹⁰⁰⁹ Dabei ist hinsichtlich der Auswirkungen des Bestimmtheitsgebots auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zwischen der formellen und der inhaltlichen Reichweite des Bestimmtheitsgebots zu differenzieren. Während die formelle Reichweite des Bestimmtheitsgebots die Frage betrifft, welche formalen Bestandteile eines Verwaltungsakts dem Bestimmtheitsgebot unterliegen, legt die inhaltliche Reichweite die materiellen Anforderungen an die Bestimmtheit des Verwaltungsakts fest.

¹⁰⁰⁴ S. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

¹⁰⁰⁵ *BVerfGE* 17, 306 (314); 49, 343 (362); 87, 234 (263); *Sobota* 1997, 133.

¹⁰⁰⁶ *Sobota* 1997, 134; *Riedl*, in: Obermayer 1999, Einleitung Rn. 101; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 20 VII Rn. 58.

¹⁰⁰⁷ *Kunig* 1986, 396.

¹⁰⁰⁸ *BVerfGE* 1, 14, (45); 25, 216 (227); *Achterberg*, JA 1980, 211, *Sobota* 1997, 133.

¹⁰⁰⁹ S. zur Medienbruchfreiheit Teil A.II.2.5.2 sowie zur damit verbundenen Notwendigkeit einer entsprechenden Zugangsöffnung auf Bürgerseite Teil C.I.4.

13.2.1 Formelle Reichweite des Bestimmtheitsgebots

Bei der Frage nach der formellen Reichweite des § 37 Abs. 1 VwVfG ist zwischen den unterschiedlichen Strukturelementen des Verwaltungsakts zu unterscheiden. Der formelle Aufbau des Verwaltungsakts ist zwar gesetzlich nicht vorgegeben, doch wird allgemein zwischen dem verfügenden Teil – dem Tenor – und dem begründenden Teil eines Verwaltungsakts unterschieden.¹⁰¹⁰ Diese Struktur spiegelt sich im Aufbau des Bescheids wider, in dem der Verwaltungsakt enthalten ist. Dementsprechend muss auch dann, wenn der Verwaltungsakt mit Hilfe eines Vorgangsbearbeitungssystems elektronisch erstellt wird, für den Bürger die Differenzierung zwischen verfügendem Teil und Begründung visuell nachvollziehbar sein.

Ergänzt wird der Bescheid durch eine Rechtsbehelfsbelehrung. Bei ihr handelt es sich nicht um ein konstituierendes Merkmal des Verwaltungsakts. Sie setzt lediglich die Frist des § 58 Abs. 1 VwGO für die Einlegung des Rechtsbehelfs in Gang.¹⁰¹¹ Nur der Tenor, nicht jedoch die Begründung oder die Rechtsbehelfsbelehrung unterliegt dem Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG.¹⁰¹² Er enthält außer der eigentlichen Regelung wie beispielsweise einem Verbot, einer Genehmigung, Zulassung oder Feststellung auch sonstige Entscheidungen wie etwaige Nebenbestimmungen nach § 36 VwVfG, Anordnungen zur sofortigen Vollziehbarkeit, die Androhung eines Zwangsmittels oder die Kostenentscheidung.¹⁰¹³

13.2.2 Inhaltliche Reichweite des Bestimmtheitsgebots

Von der formellen Reichweite ist die inhaltliche Reichweite des Bestimmtheitsgebots zu unterscheiden. § 37 Abs. 1 VwVfG ist diesbezüglich lediglich zu entnehmen, dass der Verwaltungsakt „hinreichend“ bestimmt sein muss. Der rechtlichen Anforderung der Rechtssicherheit entsprechend muss er damit für die Beteiligten im Sinne des § 13 VwVfG – insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts – so vollständig, klar und eindeutig erkennbar sein, dass sie ihr Verhalten danach

¹⁰¹⁰ Schmitz, DVP 1991, 39; Idecke-Lux 2000, 190.

¹⁰¹¹ Idecke-Lux 2000, 190.

¹⁰¹² Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 3. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 37 Rn. 3.

¹⁰¹³ Schmitz, DVP 1991, 39; Idecke-Lux 2000, 191; Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 3. Nebenbestimmungen können dabei entweder integrierter Bestandteil des Verwaltungsakts sein oder einen eigenen Regelungsgehalt haben.

ausrichten können.¹⁰¹⁴ Welches Maß an Konkretisierung dabei notwendig ist, hängt von der Art des Verwaltungsakts, den Umständen seines Erlasses und seinem Zweck ab.¹⁰¹⁵ Dem Verwaltungsakt muss in der Regel jedoch zumindest sein Rechtscharakter als hoheitliche Regelung, die erlassende Behörde, der Kreis der Adressaten und die sonstigen Betroffenen sowie der eigentliche Regelungsinhalt mit hinreichender Bestimmtheit zu entnehmen sein.

13.2.2.1 Hoheitliche Regelung

Mit dem Erlass eines Verwaltungsakts können unter Umständen weitreichende Rechtsfolgen verbunden sein, wie beispielsweise der Beginn einer Widerspruchsfrist oder die Androhung von Zwangsmaßnahmen. Auf solche Rechtsfolgen kann der Betroffene nur dann in angemessener Weise reagieren, wenn er in die Lage versetzt wird, bei verständlicher Würdigung aller Umstände das Dokument ohne Weiteres als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG zur Kenntnis zu nehmen.¹⁰¹⁶ Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems kann dies dadurch geschehen, dass – wie bei papiernen Verwaltungsakten – in das elektronische Dokument deutlich sichtbar eine entsprechende Bezeichnung wie „Bescheid“, „Anordnung“, „Verfügung“, „Genehmigung“ oder „Entscheidung“ aufgenommen wird. Solche Begriffe sind zwar nicht notwendiger, aber im Interesse der Rechtsklarheit zweckmäßiger Bestandteil eines Verwaltungsakts und bringen den Regelungswillen hinreichend zum Ausdruck.¹⁰¹⁷

13.2.2.2 Erlassende Behörde

Darüber hinaus muss der elektronische Verwaltungsakt gemäß § 37 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz VwVfG die erlassende Behörde erkennen lassen. Nur so ist für den Bürger erkennbar, zwischen wem eine Rechtsbeziehung geregelt werden soll und gegebenenfalls wem gegenüber er zu einem Handeln oder Unterlassen verpflichtet ist.¹⁰¹⁸ Dabei ist für die Bestimmung der erlassenden Behörde der Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG zugrunde zu legen. Sie muss aus einem mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten elektronischen Verwaltungsakt heraus

¹⁰¹⁴ BVerwGE 84, 335 (338); OVG Münster, NVwZ 1993, 1000; Schmitz, DVP 1991, 39; Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 5; Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 5.

¹⁰¹⁵ OVG Münster, NVwZ 1993, 1000; Schmitz, DVP 1991, 40.

¹⁰¹⁶ OVG Münster, DÖV 1974, 599; v. Mutius, VerwArch 1976, 116; Kopp/Ramsauer 2008, VwVfG, § 37 Rn. 9.

¹⁰¹⁷ Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 8; Kopp/Ramsauer 2008, VwVfG, § 37 Rn. 9.

¹⁰¹⁸ Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 9; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 37 Rn. 2.

selbst erkennbar sein und mit ihrer amtlichen Bezeichnung angegeben werden.¹⁰¹⁹ Wer die jeweils erlassende Behörde ist, ergibt sich dabei aus den jeweiligen materiell-rechtlichen Zuständigkeitsnormen.¹⁰²⁰

13.2.2.3 Adressat

Neben der Behörde muss auch der Adressat des elektronischen Verwaltungsakts hinreichend bestimmt sein.¹⁰²¹ Adressat ist dabei der Regelungsadressat, also derjenige, an den sich der Verwaltungsakt nach seinem konkreten Erklärungswert richtet und der hieraus als materiell Betroffener verpflichtet oder berechtigt sein soll.¹⁰²² Dazu muss der Adressat so genau angegeben werden, dass eine Verwechslung mit einer anderen Person nicht möglich ist.¹⁰²³ Nur so wird dem Betroffenen im Sinne der Rechtssicherheit hinreichend deutlich, dass er und nicht eine andere Person Adressat einer verbindlichen hoheitlichen Regelung ist und er kann danach sein weiteres Verhalten ausrichten. In der Regel sind daher Name und Adresse, in Zweifelsfällen auch das Geburtsdatum des Regelungsadressaten anzugeben.¹⁰²⁴ Für die Technikgestaltung bedeutet dies, dass sicherzustellen ist, dass die zur Identifikation notwendigen Daten durch das Vorgangsbearbeitungssystem deutlich sichtbar in den Verwaltungsakt übernommen werden.¹⁰²⁵

Neben der hinreichenden Bestimmbarkeit des Regelungsadressaten im elektronischen Verwaltungsakt muss aber auch gewährleistet sein, dass der Regelungsadressat nicht nur eindeutig, sondern auch zutreffend bestimmt wird. Eine unzutreffende Zuordnung eines Regelungsadressaten zu einer bestimmten Regelung stellt nicht nur einen Verstoß gegen die rechtliche Anforderung der Gesetzesbindung dar, da durch die Falschbezeichnung die Tatbestandsvoraussetzungen, die zum Erlass eines solchen Verwaltungsakts ermächtigen, im konkreten Fall nicht gegeben sind, sondern sie kann im Bereich der Eingriffsverwaltung auch das Risiko eines nicht gerechtfertigten Grundrechtseingriffs hervorrufen. Bei der Systemgestaltung ist daher besonderer Wert darauf zu legen, dass der ermittelte

¹⁰¹⁹ Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 30.

¹⁰²⁰ S. zur Zuständigkeit auch Teil C.I.5.2.1.

¹⁰²¹ S. Janßen, in: Obermayer 1999, § 37 Rn. 3f.; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 37 Rn. 10 ff.

¹⁰²² Schmitz, DVP 1991, 43.

¹⁰²³ Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 10.

¹⁰²⁴ Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 10.

¹⁰²⁵ Daneben kann der Adressat aber grundsätzlich auch durch ein Pseudonym bezeichnet werden, solange dieses eindeutig zugeordnet werden kann, OVG Weimar, LKV 2006, 281 (282); Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, Rn. 11; s. dazu näher Teil C.II.4.2.1.

Regelungsadressat während des gesamten Verfahrens stets dem richtigen Regelungsgegenstand zugeordnet wird.

13.2.2.4 Regelungsinhalt

Damit der Adressat sich auf die Regelung einstellen kann, muss die technisch-organisatorische Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems schließlich gewährleisten, dass der Regelungsinhalt des elektronischen Verwaltungsakts hinreichend klar, verständlich und in sich widerspruchsfrei ist.¹⁰²⁶ Die Betroffenen müssen je nach Regelungsart des Verwaltungsakts wissen, was von ihnen bis wann verlangt wird, was sie ab wann zu unterlassen haben, was ihnen gestattet oder untersagt wird, welche Leistungen ihnen gewährt oder welche Feststellungen getroffen werden.¹⁰²⁷ Insbesondere vor dem Hintergrund, dass an das Vorgangsbearbeitungssystem unterschiedliche Verwaltungseinheiten angebunden werden, aus deren Hinweisen, Anregungen oder Auflagen der elektronische Verwaltungsakt generiert werden soll, ist daher bei der Technikgestaltung Wert darauf zu legen, dass trotz einer solchermaßen vernetzten Vorgangsbearbeitung die Widerspruchsfreiheit des Regelungsinhalts gewährleistet bleibt. Gleichzeitig eröffnet die technikbasierte Generierung der Verwaltungsentscheidung aber auch neue Möglichkeiten, den Verwaltungsakt inhaltlich und optisch so zu strukturieren, dass die Erkennbarkeit seines Regelungsgehalts gegenüber den bisherigen Formen papierbasierter Verwaltungsakte optimiert wird.

Nicht immer ist es möglich oder angemessen, den Regelungsinhalt auf ein einziges elektronisches Dokument zu beschränken. So ist etwa bei umfangreichen Genehmigungsverfahren eine Genehmigung ohne einen Verweis auf die Antragsunterlagen schon deshalb praktisch nicht möglich, weil über die Beschreibung des Genehmigungsgegenstands der Umfang des Bescheids gesprengt und damit die Übersichtlichkeit des Regelungsinhalts nicht mehr gegeben wäre.¹⁰²⁸ So kann etwa im Anwendungsszenario der Verwaltungsakt – abhängig von der Art der geplanten Veranstaltung – umfangreiche Bestimmungen hinsichtlich Abstandsflächen oder anderer organisatorischer Auflagen enthalten, die bei der Durchführung der Veranstaltung zu beachten sind.

In diesen Fällen ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz eine gesonderte Bescheidformel nicht zwingend vorschreibt. Der Regelungsgehalt muss

¹⁰²⁶ *Janßen*, in: Obermayer 1999, § 37 Rn. 5; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 37 Rn. 12.

¹⁰²⁷ *Schmitz*, DVP 1991, 39; *Henneke*, in: Knack 2004, § 37 Rn. 5.

¹⁰²⁸ *Roßnagel*, UPR 1995, 121; *Idecke-Lux* 2000, 193.

sich daher nicht notwendigerweise unmittelbar aus dem verfügenden Teil selbst ergeben.¹⁰²⁹ Bestimmtheit bedeutet vielmehr Bestimmbarkeit. Ist die Regelung nicht bereits allein aus dem Tenor heraus verständlich und damit bestimmt, so sind zur Auslegung des Regelungsgehalts Verweise auf die beigefügte Begründung aber auch Bezugnahmen auf gegenüber den Beteiligten zuvor ergangene Verwaltungsakte, Unterlagen, Pläne, technische Regelwerke oder einen gegebenenfalls zuvor gestellten Antrag des Betroffenen zulässig.¹⁰³⁰ Voraussetzung ist dabei, dass der Verweis selbst eindeutig ist und nicht zu Missverständnissen führt und die Information, auf die verwiesen wird, dem Betroffenen bekannt und auf einfache Weise zugänglich ist.¹⁰³¹ Ist eine Integration in den verfügenden Teil eines mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten elektronischen Verwaltungsakts nicht möglich oder aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht gewollt, muss ein Verweis auf Informationen, die in anderen Dateien gespeichert sind, daher den Voraussetzungen einer zulässigen Bezugnahme entsprechen.

13.3 Zusammenfassung

Bei der Technikgestaltung ist dafür zu sorgen, dass ein mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems generierter elektronischer Verwaltungsakt sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht dem Bestimmtheitsgebot entspricht. Unter formellen Aspekten muss der verfügende Teil von der Begründung deutlich unterscheidbar sein. Inhaltlich muss dem elektronischen Verwaltungsakt in der Regel durch eine entsprechende Bezeichnung zumindest sein Charakter als hoheitliche Regelung zu entnehmen sein und die erlassende Behörde erkennen lassen. Darüber hinaus ist der Adressat unverwechselbar zu bezeichnen und daher eine entsprechende Konsistenz der Identifikationsdaten des Antragstellers im Vorgangsbearbeitungssystem sicherzustellen. Schließlich muss durch eine entsprechende Technikgestaltung gewährleistet sein, dass aus dem elektronischen Verwaltungsakt der Regelungsinhalt klar, verständlich und in sich widerspruchsfrei hervorgeht.

¹⁰²⁹ Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 6.

¹⁰³⁰ BVerwGE 114, 160 (164); Henneke, in: Knack 2004, § 37 Rn. 6; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 37 Rn. 37; Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 6; a.A. Wendt, JA 1980, 32f.

¹⁰³¹ Roßnagel, UPR 1995, 123; Idecke-Lux 2000, 194; Kopp/Ramsauer 2008, § 37 Rn. 6; Knack 2004, § 37 Rn. 3.1.

14. Begründungspflicht (K 14)

Eine weitere Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren stellt die Verpflichtung der Verwaltung dar, ihre Entscheidungen gegenüber dem Betroffenen zu begründen. Dabei muss sie deutlich machen, auf welchen Erwägungen ihre Entscheidung beruht und erkennen lassen, dass sie sich mit dem Standpunkt des von der Entscheidung Betroffenen auseinandergesetzt hat.

14.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Die Begründung der Verwaltungsentscheidung dient der Gesetzesbindung und ist zugleich Ausdruck eines verfahrensbezogenen Grundrechtsschutzes.¹⁰³² Sie zwingt die Verwaltung dazu, sich mit den vorgebrachten Argumenten auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die jeweilige Verwaltungsmaßnahme und eventuell damit verbundene Grundrechtseingriffe tatsächlich vorliegen.¹⁰³³ Die Begründung dient aber auch deswegen dem Grundrechtsschutz, da sie dem Betroffenen die Gründe für die jeweilige Verwaltungsentscheidung transparent macht und es ihm so ermöglicht, die Erfolgsaussichten eines etwaigen Rechtsbehelfs hinreichend abzuschätzen.¹⁰³⁴

Die Begründungspflicht dient außerdem der Rechtssicherheit.¹⁰³⁵ Diese wird nicht nur durch die Bestimmtheit des Regelungsgegenstands hergestellt, sondern auch durch dessen Begründung. Sie grenzt den Regelungsgegenstand ein, dient damit dessen Klarstellung. Die Begründungspflicht trägt so dazu bei, dass dem Betroffenen eine Rechtsbefolgung überhaupt erst möglich wird.¹⁰³⁶

Indem sie die materielle Legitimation des Verwaltungshandelns fördert, ist die Begründung schließlich Bestandteil eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns.¹⁰³⁷ Die Entscheidung der Verwaltung soll den Betroffenen, zumindest aber die Mehrzahl der „gerecht und billig denkenden Bürger“, überzeugen.¹⁰³⁸ Dabei

¹⁰³² S. zur Gesetzesbindung Teil B.II.3 sowie zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

¹⁰³³ Kopp 1971, 90; Laubinger, VerwArch 73 (1982), 75f.; Grimm, NVwZ 1985, 869f.; Ule/Laubinger 1995, § 1 Rn. 10.

¹⁰³⁴ BVerfGE 6, 32 (44); VG Chemnitz, LKV 1996, 168 (169); Laubinger, VerwArch 73 (1982), 76; Denninger 2000, § 113 Fn. 32.

¹⁰³⁵ S. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

¹⁰³⁶ S. Henneke, in: Knack 2004, § 39 Rn. 5.

¹⁰³⁷ S. zur Nachvollziehbarkeit Teil B.II.5.

¹⁰³⁸ Kopp 1971, 195f.; Pünder, in: Erichsen/Ehlers 2006, § 12 Rn. 12.

kann die Begründung der Entscheidung einen wichtigen Beitrag leisten.¹⁰³⁹ Zugleich stellt sie mit der durch sie hergestellten Öffentlichkeit staatlichen Handelns ein wichtiges Instrument der Verwaltungskontrolle dar.¹⁰⁴⁰ Sie führt zu Einsichtsmöglichkeiten in staatliche Vorgänge und stellt damit die notwendige Transparenz des Verwaltungshandelns her, die eine sinnvolle Kontrolle von Entscheidungen durch die Öffentlichkeit gestattet.¹⁰⁴¹ Die richtige Rechtsanwendung kann nur überprüft werden, wenn auch die Aspekte der Entscheidungsfindung und nicht nur das Ergebnis offengelegt werden.¹⁰⁴²

14.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Die Begründungspflicht hat ihre einfachgesetzliche Ausprägung im Bereich des allgemeinen Verwaltungsverfahrens in § 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG gefunden. Der mit Unterstützung des Vorgangsbearbeitungssystems erstellte Verwaltungsakt ist danach grundsätzlich mit einer Begründung zu versehen, unabhängig davon, in welcher Form er von der Verwaltung erlassen wird.

14.2.1 Inhalt der Begründungspflicht

Der vom Vorgangsbearbeitungssystem abzubildende Inhalt der Begründungspflicht ergibt sich aus § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwVfG. Danach sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Verwaltung ihrer Entscheidung zugrunde legt. Handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, soll die Begründung auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Die Gründe müssen dabei nicht materiell-rechtlich tragfähig sein, sondern es muss sich um die tatsächlich maßgeblichen Gründe handeln, auch wenn sie im Ergebnis nicht haltbar sein sollten.¹⁰⁴³

Aufgrund der mit dem Einsatz des Techniksystems verbundenen vernetzten Vorgangsbearbeitung sind an der Verwaltungsentscheidung unterschiedliche Verwaltungseinheiten beteiligt, deren Hinweise und Stellungnahmen direkt oder indirekt in die Entscheidung einfließen können. Auch bei einer verteilten Entscheidungsfindung im Rahmen des Vorgangsbearbeitungssystems muss

¹⁰³⁹ v. Mutius, NJW 1982, 2151; Ule/Laubinger 1995, § 1 Rn. 11; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008, § 39 Rn. 1; Hufen 2002, Rn. 295; Henneke, in: Knack 2004, § 39 Rn. 5.

¹⁰⁴⁰ S. Henneke, in: Knack 2004, § 39 Rn. 5.

¹⁰⁴¹ Kischel 2003, 107.

¹⁰⁴² Kischel 2003, 75.

¹⁰⁴³ Kischel 2004, 8f.; Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 18; a.A. Schenke, NVwZ 1988, 1 ff.

technisch-organisatorisch sichergestellt werden, dass die Begründung nicht wegen einer Fehlprogrammierung des Systems lückenhaft bleibt, sondern in ihr alle wesentlichen Gründe für die Entscheidung aufgeführt werden. Die rechtlichen und tatsächlichen Gründe müssen dabei mit der Entscheidung übereinstimmen und in die Begründung mit aufgenommen werden. Diese muss aus sich heraus verständlich sein. Schließlich ist bei der Technikgestaltung darauf zu achten, dass die Begründung grundsätzlich auf den konkreten Einzelfall abstellen muss. Sie darf sich nicht in formelhaften allgemeinen Erwägungen erschöpfen,¹⁰⁴⁴ sondern muss den Betroffenen in die Lage versetzen, sich über einen eventuellen Rechtsbehelf schlüssig zu werden und diesen sachgemäß zu begründen.¹⁰⁴⁵ Dies schließt indes nicht aus, dass für gleichgelagerte Fälle auch gleichlautende Begründungen verwendet werden können.¹⁰⁴⁶

14.2.2 Gesetzliche Ausnahmen und elektronische Vorgangsbearbeitung

Abweichend vom Grundsatz der Begründungspflicht hat der Gesetzgeber in § 39 Abs. 2 VwVfG eine Reihe von Ausnahmetatbeständen zugelassen, bei denen es in das Ermessen der Verwaltung gestellt wird, auf eine Begründung zu verzichten. Ziel dieser Ausnahmen ist es, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen,¹⁰⁴⁷ indem sie einer zu starken Belastung der Verwaltung entgegenwirken.¹⁰⁴⁸ Die rechtliche Anforderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung gerät dabei jedoch in ein Spannungsverhältnis zu den übrigen in der Begründungspflicht konkretisierten rechtlichen Anforderungen. Um diese Anforderungen – insbesondere die des verfahrensbezogenen Grundrechtsschutzes – nicht zu gefährden, ist das Verfahrensermessen der Verwaltung, das ihr durch den Ausnahmekatalog des § 39 Abs. 2 VwVfG eröffnete wurde, restriktiv auszulegen.¹⁰⁴⁹

Es stellt sich daher die Frage, ob der Ausnahmekatalog des § 39 Abs. 2 VwVfG angesichts des Einsatzes eines Vorgangsbearbeitungssystems zur Unterstützung der Ablauforganisation in der öffentlichen Verwaltung eine Ausnahme von der

¹⁰⁴⁴ Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 19.

¹⁰⁴⁵ OVG Münster, NVWZ 1982, 326; Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 19.

¹⁰⁴⁶ Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 19.

¹⁰⁴⁷ S. Müller-Ibold 1990, 177f.; Schmidt-Aßmann 2004a, Rn. 6/69; Kopp/Ramsauer 2008, § 39 Rn. 31. Kritisch Dechsling, DÖV 1985, 715 ff. Zur Leistungsfähigkeit als rechtlicher Anforderung s. zur Leistungsfähigkeit auch Teil B.II.7.

¹⁰⁴⁸ VG Chemnitz, LKV 1996, 168 (169); skeptisch hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift Obermayer, NJW 1987, 2644; Dechsling, DÖV 1985, 714 ff.

¹⁰⁴⁹ Henneke, in: Knack 2004, § 39 Rn. 12.

Begründungspflicht rechtfertigen kann. Als relevante Ausnahmetatbestände kommen dabei die Vorschriften des § 39 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwVfG in Betracht.

Nach § 39 Abs 2 Nr. 1 VwVfG bedarf es einer Begründung dann nicht, wenn die Verwaltung einem Antrag entspricht oder einer Erklärung folgt und der Verwaltungsakt nicht in die Rechte eines anderen eingreift. Unabhängig von der konkreten Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist aufgrund der notwendigen restriktiven Auslegung der Anwendungsbereich des § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG jedoch stark beschränkt. Die Begründung kann in diesen Fällen nur dann unterbleiben, wenn die Verwaltung den in dem Antrag oder der Erklärung zum Ausdruck kommenden Erwartungen vollumfänglich Rechnung trägt. Aber auch dann, wenn einem Antrag entsprochen wird, ist nicht automatisch ein Absehen von der Begründung statthaft. Dies betrifft etwa Fälle, in denen ein unbestimmter Antrag gestellt wird. Es bedarf dann einer Begründung, warum gerade die gewährte Entschädigung angemessen ist.¹⁰⁵⁰ Schließlich ist es im Zusammenhang mit der Regelung des § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nicht immer ohne Weiteres möglich, zu entscheiden, ob ein Verwaltungsakt mit Drittwirkung vorliegt.¹⁰⁵¹ Im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung sollte daher – außerhalb völlig eindeutiger Fälle – auch dann, wenn die Entscheidung der Verwaltung dem Antrag des Bürgers entspricht, der Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen werden.

Dagegen eröffnet § 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG der Verwaltung die Möglichkeit, auf eine Begründung zu verzichten, soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Verwaltung über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist. Dabei müssen die Gründe für die Beteiligten so offensichtlich sein, dass daran kein vernünftiger Zweifel besteht.¹⁰⁵² Von einer notwendigen Erkennbarkeit ist indes regelmäßig nur dann auszugehen, wenn der Verwaltungsakt von seiner rechtlichen Struktur und dem zugrundeliegenden Sachverhalt einfach gelagert ist und die für die Entscheidung maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte ohne weiteres und insbesondere ohne die Notwendigkeit weiterer Erkundigungen einsichtig sind.¹⁰⁵³ In diesen Fällen ist aber

¹⁰⁵⁰ S. *Dechsling*, DÖV 1985, 716ff.; *Henneke*, in: Knack 2004, § 39 Rn. 13;

¹⁰⁵¹ *Müller-Ibold* 1990, 176; *Henneke*, in: Knack 2004, § 39 Rn. 13; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 39 Rn. 37f.

¹⁰⁵² *Henneke*, in: Knack 2004, § 39 Rn. 15; *Kopp/Ramsauer*, § 39 Rn. 42.

¹⁰⁵³ *Müller-Ibold* 1990, 178; *Henneke*, in: Knack 2004, § 39 Rn. 15; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 39 Rn. 42.

grundsätzlich auch eine generelle (automatisierte) Begründung durch das Vorgangsbearbeitungssystem realisierbar. Eine entsprechende Technikgestaltung kann damit den Anforderungen der Zielsetzung einer leistungsfähigen Verwaltung Rechnung tragen, ohne dass dabei auf eine Begründung des Verwaltungsakts verzichtet werden müsste.

Eine weitere, im Hinblick auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems relevante Ausnahme von der Begründungspflicht ist schließlich in § 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG normiert. Danach bedarf der Verwaltungsakt keiner Begründung, wenn ihn die Verwaltung mit Hilfe automatischer Einrichtungen¹⁰⁵⁴ erlässt und die Begründung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. In diesem Zusammenhang ist indes zu beachten, dass eine mit dem Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems einhergehende Erleichterung der Verwaltungsarbeit allein kein Grund ist, der ein Absehen von einer Begründung rechtfertigen könnte.¹⁰⁵⁵ Anderenfalls könnte die Verwaltung durch eine zunehmende Technisierung ihre Bindung an § 39 VwVfG selbst steuern.¹⁰⁵⁶ Bei der Regelung handelt es sich um eine Konzession an die Anfänge des EDV-Einsatzes in der Verwaltung bei dem es unvorstellbar war, komplexere Verwaltungsakte, die nicht aus sich heraus verständlich sind, mittels Informations- und Kommunikationstechnologie zu erstellen und der es rechtfertigte, die auszudruckenden Informationen möglichst gering zu halten.¹⁰⁵⁷ Es handelt sich somit im Wesentlichen um eine historisch bedingte „Kapitulation des Rechts vor den Mängeln der Technik“.¹⁰⁵⁸ Angesichts der seit dieser Zeit erfolgten technischen Entwicklungen sowie den damit verbundenen technischen Gestaltungsmöglichkeiten des Vorgangsbearbeitungssystems und vor dem Hintergrund der Bedeutung der Begründung als Konkretisierung unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen wäre es indes ermessensfehlerhaft, heute noch mit dem Verweis auf eine automatische Einrichtung eine Begründungspflicht abzulehnen. Die Vorschrift des § 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist insoweit mittlerweile „totes Recht“.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁴ S. zum Begriff der „automatischen Einrichtung“ und seine Anwendung auf das Vorgangsbearbeitungssystem Teil C.I.8.2.2.

¹⁰⁵⁵ S. *Hufen* 2002, Rn. 303; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 39 Rn. 98.

¹⁰⁵⁶ *Hufen* 2002, Rn. 303.

¹⁰⁵⁷ *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 39 Rn. 97.

¹⁰⁵⁸ *Roßnagel*, DÖV 2001, 228.

¹⁰⁵⁹ *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 39 Rn. 97.

14.3 Zusammenfassung

Der vom Vorgangsbearbeitungssystem generierte Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen, aus dem die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe hervorgehen, die die Verwaltung bei ihrer Entscheidung zu Grunde gelegt hat. Durch eine entsprechende Technikgestaltung ist sicherzustellen, dass die Begründung nicht lediglich formelhaft oder lückenhaft, sondern in sich konsistent sowie aus sich heraus verständlich ist. Die Ausnahmenvorschriften des § 39 Abs. 2 VwVfG rechtfertigen es nicht, bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems auf eine Begründung des mit Unterstützung des Techniksystems erstellten Verwaltungsakts zu verzichten.

15. Bekanntgabe (K 15)

Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit von Verwaltungsakten als behördliche Entscheidungen ist die ordnungsgemäße Bekanntgabe gegenüber dem Betroffenen. Diese wirkt dann auf die Technikgestaltung ein, wenn der Verwaltungsakt mit Hilfe des Techniksystems auf elektronischem Weg an den Antragsteller übermittelt werden soll.

15.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Als rechtliches Kriterium lässt sich die Bekanntgabe zum einen aus der rechtlichen Anforderung der Rechtssicherheit ableiten.¹⁰⁶⁰ Der Bürger kann der gesetzten Rechtsfolge nur Rechnung tragen und sein Handeln entsprechend ausrichten, wenn er auch die Möglichkeit erhält, vom jeweiligen Regelungsgehalt tatsächlich Kenntnis zu nehmen.¹⁰⁶¹ Der Verwaltungsakt ist daher den Bürger in einer Weise zu übermitteln, die es ihm zuverlässig ermöglicht, von dessen Existenz zu erfahren und sich von seinem Regelungsgehalt zu überzeugen. Zum anderen konkretisiert die Bekanntgabe aber auch die rechtliche Anforderung eines nachvollziehbaren Verwaltungshandelns, indem sie zur Akzeptanz der Entscheidung beiträgt. Geheim gehaltene Entscheidungen sind untauglich, vom Bürger akzeptiert zu werden.¹⁰⁶² Schließlich dient die Bekanntgabe des Verwaltungsakts auch dem Grundrechtsschutz, da es ein effektiver Rechtsschutz gebietet, dem Betroffenen hoheitliches

¹⁰⁶⁰ S. zur Rechtssicherheit Teil B.II.4.

¹⁰⁶¹ S. *BVerfGE* 84, 133 (159); *Skrobotz* 2005, 237; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* 2006, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 171; *Sachs*, in: *ders.* 2009, Art. 20 Rn. 124.

¹⁰⁶² S. zur Nachvollziehbarkeit Teil B.II.5.

Handeln, durch das er in seinen Grundrechten betroffen sein kann, bekanntzugeben.¹⁰⁶³

15.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Im Verwaltungsverfahrensgesetz ist die Bekanntgabe in den §§ 41, 43 VwVfG einfachgesetzlich ausgestaltet. Gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 VwVfG wird die Bekanntgabe als Voraussetzung für die Wirksamkeit normiert. Während § 43 VwVfG die materiellen Wirkungen normiert und die Bekanntgabe an den Betroffenen zur Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts erklärt, regelt § 41 VwVfG die formellen Voraussetzungen des Wirksamwerdens, die Verpflichtung zur Bekanntgabe und die Art der Bekanntgabe.¹⁰⁶⁴ Danach ist gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG ein Verwaltungsakt demjenigen Beteiligten bekannt zu geben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird. Bekanntgabe bedeutet hierbei die vom Bekanntgabewilligen der Behörde getragene ordnungsgemäße Eröffnung des Inhalts des Verwaltungsakts gegenüber dem Bürger.¹⁰⁶⁵

15.2.1 Bekanntgabe und formelle Zustellung auf elektronischem Weg

Das Ziel einer möglichst verfahrensökonomischen und daher medienbruchfreien Ablauforganisation lässt sich am ehesten dann erreichen, wenn auch die Bekanntgabe des mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten Verwaltungsakts elektronisch erfolgt. Solange keine besondere Form der Bekanntgabe vorgeschrieben ist, steht es dabei grundsätzlich im Ermessen der Behörde, die Art und Weise der Bekanntgabe selbst zu bestimmen.¹⁰⁶⁶ Dies schließt die Möglichkeit einer elektronischen Bekanntgabe nach § 41 VwVfG mit ein. Unter der Voraussetzung, dass der Betroffene als Empfänger hierfür nach § 3a Abs. 1 VwVfG einen entsprechenden Zugang eröffnet hat, ist es daher mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems möglich, den elektronischen Verwaltungsakt – beispielsweise durch den Versand an ein E-Mail-Postfach des Empfängers – bekannt zu geben.¹⁰⁶⁷

In manchen Fällen ist eine formlose Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes gemäß §§ 41, 43 VwVfG indes nicht ausreichend, sondern es bedarf der förmlichen

¹⁰⁶³ S. *BVerwG*, NJW 1984, 188 (189); *Liebetanz*, in: Obermayer 1999, § 41 Rn. 2; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 41 Rn. 2; s. zum Grundrechtsschutz Teil B.II.1.

¹⁰⁶⁴ BT-Drs. 7/910, 61f.; *Liebetanz*, in: Obermayer 1999, § 41 Rn. 2.

¹⁰⁶⁵ *Skrobotz* 2005, 237.

¹⁰⁶⁶ S. *Henneke*, in: Knack 2001, § 41 Rn. 20; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 41 Rn. 11.

¹⁰⁶⁷ S. zur Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite Teil C.I.4.

Zustellung nach den Vorschriften der Verwaltungszustellungsgesetze des Bundes (VwZG) oder der Länder. So ist die förmliche Zustellung durch zahlreiche Gesetze für bestimmte Verwaltungsakte allgemein vorgeschrieben, wie beispielsweise nach § 69 Abs. 2 VwVfG und § 74 Abs. 1 i.V.m. § 69 Abs. 2 VwVfG für Verwaltungsakte im förmlichen Verwaltungsverfahren beziehungsweise Planfeststellungsverfahren.¹⁰⁶⁸

Bedarf es einer förmliche Zustellung nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes, so kann die Verwaltung im papierbasierten Verfahren zwischen einer Zustellung mittels Postzustellungsurkunde (§ 3 VwZG), mittels eingeschriebenen Briefs (§ 4 VwZG) oder aber einer Zustellung gegen Empfangsbekanntnis gegenüber bestimmten Personengruppen¹⁰⁶⁹ (§ 5 VwZG) wählen. Während die Zustellung gegen Empfangsbekanntnis auf einen engen Personenkreis beschränkt ist, unterliegen die beiden übrigen Arten der Zustellung besonders strengen Formvorschriften des Gesetzgebers, die nicht dazu geeignet sind, elektronisch abgebildet zu werden. So ergeben sich Probleme hinsichtlich des Ortes der Zustellung und des Umstandes, dass es sich bei der Zustellung mittels Postzustellungsurkunde oder eingeschriebenen Briefs mit Rückschein um eine Urkunde im Sinne des § 415 ZPO und damit eine verkörperte Gedankenerklärung handelt.¹⁰⁷⁰

Um Medienbrüche zu vermeiden und der Verwaltung eine wirksame Zustellung elektronischer Dokumente zu ermöglichen, wurden in der Vergangenheit die Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes um die Möglichkeit einer elektronischen Zustellung ergänzt.¹⁰⁷¹ Gemäß § 5 Abs. 5 VwZG kann demnach ein elektronisches Dokument immer dann zugestellt werden, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.¹⁰⁷² Das Dokument ist mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Zum Nachweis der Zustellung genügt das mit Datum und Unterschrift versehene Empfangsbekanntnis, das an die Behörde zurückzusenden ist. Aufgrund der Vorschrift des § 3a Abs. 2 VwVfG kann die Empfangsbestätigung des Kunden auch auf elektronischem Wege übermittelt werden. Wegen der in § 5 Abs. 5 VwZG

¹⁰⁶⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 41 Rn. 69.

¹⁰⁶⁹ Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Mitglieder einer Rechtsanwaltskammer, Patentanwälte, Notare, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Wirtschaftsprüfer, Steuerberatungsgesellschaften, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften, vgl. § 5 Abs. 2 VwZG a.F.

¹⁰⁷⁰ S. näher Herwig, MMR 2001, 149.

¹⁰⁷¹ Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 12.08.2005, verkündet am 17.08.2005 - BGBl I 2005 Nr.49, 2354 ff.

¹⁰⁷² S. Teil C.I.4.

angeordneten Schriftform („Unterschrift“) bedarf es dann gem. § 3a Abs. 2 Satz 2 VwVfG einer qualifizierten Signatur nach dem Signaturgesetz.¹⁰⁷³

Unter diesen Voraussetzungen ist bei einer entsprechenden Technikgestaltung auch eine formelle Zustellung durch das Vorgangsbearbeitungssystem realisierbar. Da es jedoch in diesen Fällen zu einer wirksamen Zustellung der Ausstellung eines Empfangsbekanntnisses durch den Empfänger bedarf, ist die Möglichkeit der elektronischen Zustellung auf die Fälle beschränkt, in denen die Verwaltung und der Adressat des Verwaltungsakts kooperieren. Insbesondere dann, wenn der formell zuzustellende Verwaltungsakt einen für den Adressaten negativen Regelungsinhalt enthält, dürfte der Adressat an einem kooperativen Verhalten aber kein Interesse haben. Die Möglichkeit, eine elektronische Zustellung konfrontativ, das heißt gegen den Willen des Empfängers, vorzunehmen, ist in den jeweiligen Verwaltungszustellungsgesetzen des Bundes und der Länder bislang allerdings noch nicht vorgesehen. Bedarf es daher einer konfrontativen Zustellung, ist weiterhin auf die papierbasierten Formen der Zustellung zurückzugreifen. Der Gesetzgeber ist in diesem Zusammenhang dazu aufgerufen, im Sinne einer möglichst medienbruchfreien elektronischen Vorgangsbearbeitung auch hinsichtlich einer konfrontativen Zustellung die rechtlichen Voraussetzungen einer elektronischen Zustellung zu normieren. Erste Ansätze dazu hat dieser durch den Gesetzentwurf zur „Regelung von Bürgerportalen und anderen Vorschriften“ vorgelegt.¹⁰⁷⁴ In diesem ist unter anderem vorgesehen, das Verwaltungszustellungsgesetz durch einen neuen § 5a VwZG zu ergänzen und damit eine konfrontative Zustellung über Bürgerportale zu ermöglichen.¹⁰⁷⁵ Da der Gesetzesentwurf in der vorangegangenen Legislaturperiode nicht mehr vom Gesetzgeber verabschiedet wurde, bleibt abzuwarten, ob und wann eine solche gesetzliche Regelung in Kraft tritt.

15.2.2 Zugangszeitpunkt

Für eine wirksame Bekanntgabe reicht es im Allgemeinen nicht aus, dass der Betroffene einen bestimmten Kommunikationskanal als Zugang im Sinne des § 3a VwVfG widmet.¹⁰⁷⁶ Als rechtserhebliche Erklärung ist der Verwaltungsakt dem Betroffenen vielmehr erst dann bekannt gegeben, wenn er diesem auch im

¹⁰⁷³ BT-Drs. 15/5216, 13.

¹⁰⁷⁴ BT-Drs. 16/12598.

¹⁰⁷⁵ BT-Drs. 16/12598, 12; s. zur konfrontativen Zustellung mittels Bürgerportalen auch *Knopp/Wilke/Hornung/Laue*, MMR 2008, 726.

¹⁰⁷⁶ S. zur Widmung auf Bürgerseite auch Teil C.I.4.2.

rechtlichen Sinn zugeht. Da es sich bei einem Verwaltungsakt um eine behördliche Willenserklärung handelt, wird zur Bestimmung des Zugangszeitpunkts regelmäßig auf § 130 BGB und die hierzu entwickelten Abgrenzungen zurückgegriffen.¹⁰⁷⁷ Als Willenserklärung ist somit der Verwaltungsakt dann zugegangen, wenn er derart in den Machtbereich des Empfängers gelangt, dass unter normalen Umständen mit seiner Kenntnisnahme zu rechnen ist.¹⁰⁷⁸

Anders als schriftliche Dokumente, die keines Computers und keiner Software bedürfen, damit sich der Empfänger von ihrem Inhalt Kenntnis verschaffen kann, handelt es sich bei einem elektronischen Verwaltungsakt um codierte Informationen, die durch Rechentechnik interpretiert und visualisiert werden müssen.¹⁰⁷⁹ Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage, ob ein Zugang des Verwaltungsakts auch dann erfolgt ist, wenn der Empfänger beispielsweise das Dokument in einem für ihn nicht lesbaren Dateiformat erhält oder es sich um eine verschlüsselte Datei handelt, die für ihn nicht entschlüsselbar ist. In diesen Fällen mag die Nachricht zwar in seinen Machtbereich, etwa in sein E-Mail-Postfach gelangt sein. Es besteht für ihn aber keine tatsächliche Möglichkeit der Kenntnisnahme.

Als Ausgangspunkt ist dabei festzustellen, dass es zunächst grundsätzlich an der Verwaltung liegt, sich Kenntnis darüber zu verschaffen, ob die von ihr gewählten technischen Rahmenbedingungen mit denen des Empfängers kompatibel sind.¹⁰⁸⁰ So kann nach dem derzeitigen Stand etwa keine allgemeine Verbreitung bestimmter Verschlüsselungstechnologien angenommen werden. Übermittelt die Verwaltung an den Bürger in diesen Fällen eine Datei, die nicht den von diesem gewidmeten Rahmenbedingungen entspricht, und ist die Datei daher für den Bürger nicht lesbar, verhindert die technische Inkompatibilität den Zugang derartiger Nachrichten, so dass sie auch keine Rechtswirkungen auslösen können.¹⁰⁸¹ Die technischen Kommunikationsprobleme gehen als Absender zu Lasten der Verwaltung.¹⁰⁸²

An dieser Beurteilung ändert auch die Regelung des § 3a Abs. 3 Satz 2 VwVfG nichts, wonach die Behörde das elektronische Dokument erneut in einem geeigneten elektronischen Format oder als Schriftstück übermitteln muss, wenn

¹⁰⁷⁷ *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 41 Rn. 7; *Maurer* 2009, § 9 Rn. 69.

¹⁰⁷⁸ *BGH*, NJW 1998, 976 (977).

¹⁰⁷⁹ *Skrobotz* 2005, 257.

¹⁰⁸⁰ *Storr*, MMR 2002, 583.

¹⁰⁸¹ *Schmitz*, NVwZ 2000, 1244; *Roßnagel*, NJW 2003, 473; *Kopp/Ramsauer*, § 3a Rn. 13a.

¹⁰⁸² *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1285.

der Empfänger geltend macht, das elektronische Dokument nicht bearbeiten zu können. Der Vorschrift ist grundsätzlich keine Rügeobliegenheit dahingehend zu entnehmen, dass eine unterbliebene Mitteilung des Bürgers an die Verwaltung über die mangelnde Lesbarkeit eine Zugangsfiktion auslösen würde. Die Vorschrift trifft keine Regelung über den Zugang, sondern regelt nur den Umgang mit Kommunikationsproblemen durch die Aufstellung von gegenseitigen Informationspflichten. Der Zugang ist erst erfolgt, wenn das Dokument in einem Zustand in den Herrschaftsbereich des Empfängers gelangt ist, der den von diesem angegebenen technischen Rahmenbedingungen entspricht.¹⁰⁸³

Entspricht die Verwaltung hingegen bei ihrem Dateiversand den vereinbarten rechtlichen Rahmenbedingungen, so hindert es den Zugang des Verwaltungsakts nicht, wenn die Nachricht für den Empfänger nicht lesbar ist.¹⁰⁸⁴ Dies ist deswegen angemessen, weil Bürger und Verwaltung im Rahmen des vereinbarten Verwaltungsrechtsverhältnisses zuvor ausdrücklich erklärt haben, in dieser Weise elektronisch kommunizieren zu wollen.¹⁰⁸⁵ Der Empfänger schafft damit eine Vertrauensgrundlage auf die sich der Absender verlassen können muss.¹⁰⁸⁶ Dem Absender ist es unter diesen Umständen nicht zuzumuten, dass der Zugang einer Nachricht, die von ihm bewusst im Hinblick auf die technischen Rahmenbedingungen des Empfängers erstellt wurde, davon abhängen soll, ob der Empfänger entgegen seinem vorherigen Bekunden eine Nachricht nicht bearbeiten kann.¹⁰⁸⁷ Daraus resultiert dann eine Obliegenheit des Empfängers im Sinne des § 3a Abs. 3 Satz 2 VwVfG, die mangelnde Lesbarkeit zu rügen, woraufhin die Behörde einen weiteren Übermittlungsversuch unternehmen muss. Kommt der Empfänger dieser Obliegenheit nicht rechtzeitig nach, trägt er das Risiko, dass er mit dem Einwand, dass die übermittelten Daten nicht lesbar seien, nicht mehr gehört wird.¹⁰⁸⁸

Außerhalb einer expliziten Widmung der technischen Rahmenbedingungen ist von einem Zugang des Verwaltungsakts aufgrund der ratio des Gesetzes, den

¹⁰⁸³ S. *Kopp/Ramsauer* 2008, § 3a Rn. 13a; § 41 Rn. 54; *Storr*, MMR 2002, 581 ff.

¹⁰⁸⁴ *Storr*, MMR 2002, 583; *Skrobotz* 2005, 260f.; *Eifert* 2006, 69.

¹⁰⁸⁵ *Storr*, MMR 2002, 583; *Skrobotz* 2005, 261.

¹⁰⁸⁶ *Eifert* 2006, 69.

¹⁰⁸⁷ *Skrobotz* 2005, 261; *Eifert* 2006, 69. Eine Ausnahme kann in diesen Fällen nur dann gelten, wenn es sich bei der Nichtlesbarkeit auf einem Umstand beruht, die nicht in die Risikosphäre des Empfängers fällt, etwa dann, wenn die Nachricht mit Viren verseucht ist und ihm deswegen nicht zugemutet werden kann, vom Inhalt des elektronischen Verwaltungsakts Kenntnis zu nehmen, s. *Skrobotz* 2005, 247; *Eifert* 2006, 69; *Behling* 2007, 200.

¹⁰⁸⁸ *Schmitz*, NVwZ 2000, 1244; *Storr*, MMR 2002, 583.

Empfänger vor unerwünschter rechtsverbindlicher Kommunikation zu schützen, im Zweifel nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen auszugehen. Vor diesem Hintergrund ist ein Zugang ausnahmsweise dann anzunehmen, wenn sich die Verwaltung bei der Kommunikation standardisierter und weit verbreiteter Dateiformate bedient.¹⁰⁸⁹ Gleiches gilt dann, wenn sich die Verwaltung besonderer technischer Rahmenbedingungen wie etwa einer Verschlüsselungsmethode bedient, die zuvor in gleicher Weise vom Bürger eingesetzt wurde. Hier kann die Verwaltung von einer konkludenten Zugangseröffnung hinsichtlich solcher technischen Rahmenbedingungen ausgehen.¹⁰⁹⁰ Es besteht dann – wie zwischen Privatpersonen – eine Obliegenheit des Empfängers, die Lesbarkeit des Dokuments sicherzustellen.

15.3 Zusammenfassung

Hat der Antragsteller einen entsprechenden Zugang eröffnet, ist es mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich möglich, den elektronischen Verwaltungsakt ihm gegenüber formlos bekannt zu geben. Dabei muss der elektronische Verwaltungsakt für einen wirksamen Zugang entweder in einem standardisierten und weit verbreiteten Dateiformat unter Beachtung der sonstigen gegebenenfalls zu berücksichtigenden technischen Rahmenbedingungen oder im Einklang mit den vom Bürger vorgegebenen technischen Spezifikationen an den Bürger verschickt werden. Bei einer entsprechenden Technikgestaltung ist auch eine formelle Zustellung durch das Vorgangsbearbeitungssystem realisierbar. In diesem Fall ist das elektronische Dokument zusätzlich mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Dabei ist derzeit allerdings keine konfrontative elektronische Zustellung gegen den Willen des Betroffenen möglich.

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist darauf zu achten, dass sich die Verwaltung beim Versand des Verwaltungsakts auf elektronischem Weg der vom Bürger ausdrücklich vorgegebenen technischen Rahmenbedingungen bedient. Außerhalb einer solchen ausdrücklichen Widmung ist eine wirksame Zustellung des Verwaltungsakts nur ausnahmsweise etwa dann anzunehmen, wenn sie sich dabei standardisierter und weit verbreiteter Dateiformate bedient

¹⁰⁸⁹ Während in der Literatur ein solches Standardformat etwa für eine PDF-Datei noch angenommen wird, wird dies aufgrund möglicher Versions-Unterschiede schon bei dem sicherlich ebenfalls weit verbreiteten Word-Format oftmals abgelehnt, s. *Skrobotz* 2005, 243; *Eifert* 2006, 70f.; *Borges* 2008, 266.

¹⁰⁹⁰ S. dazu Teil C.I.4.2.2

sowie ausschließlich solche technischen Rahmenbedingungen verwendet, mit deren Nutzung sich der Bürger zumindest konkludent einverstanden erklärt hat.

II. Rechtliche Kriterien des Datenschutzes

Im letzten Abschnitt der Arbeit wurden die rechtlichen Kriterien des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts herausgearbeitet, die bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu beachten sind. Im nun folgenden Abschnitt werden dagegen die rechtlichen Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im Hinblick auf eine datenschutzkonforme Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems konkretisiert.

Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach der datenschutzgemäßen Ausgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems im Hinblick auf den Bürger als Betroffenen. Fragestellungen im Zusammenhang mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Verwaltungsmitarbeiter, die das System nutzen, und damit Fragen des Arbeitnehmerdatenschutzes, sind hingegen nicht Bestandteil dieser Arbeit.¹⁰⁹¹

1. Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16)

Kommt es im Zusammenhang mit der technikunterstützten Vorgangsbearbeitung zu einem Umgang mit personenbezogenen Daten, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit des Datenumgangs. Ist dieser nicht gerechtfertigt, stellt der Datenumgang im Techniksystem einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und muss unterbleiben.

1.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Aufgrund des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist der Einzelne befugt, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen seine persönlichen Lebenssachverhalte offenbart werden. Er kann somit über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst bestimmen.¹⁰⁹² In dieses Grundrecht greift derjenige ein, der Daten des Betroffenen gegen seinen Willen verarbeitet.

¹⁰⁹¹ S. zu Fragen des Arbeitnehmerdatenschutzes beim Einsatz informations- und kommunikationstechnischer Systeme insbesondere *Rieß*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 6.4; *Steidle* 2005; *Hallaschka/Jandt*, MMR 2006, 436 ff.; *Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen* 2006, 100 ff.; *Brisch/Laue*, MMR 2009, 813 ff.

¹⁰⁹² *BVerfGE* 65, 1 (42f.); 78, 77 (84); 84, 192 (194); 96, 171 (181); 103, 21 (32f.); 113, 29 (46); *BVerfG*, NJW 2006, 976, 978; *BVerfG*, NJW 2006, 1039, 1940; s. zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung Teil B.II.8.

Damit ist allerdings nicht jeder Umgang mit personenbezogenen Daten des Betroffenen gegen dessen Willen generell ausgeschlossen.¹⁰⁹³ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht schrankenlos gewährleistet. Es schützt nicht Verfügungsrechte, sondern die Freiheit. Als Grundbedingung einer freien und demokratischen Gesellschaft ist die informationelle Selbstbestimmung nicht in das Belieben des Individuums als Händler seiner Daten gestellt. Ein eigentumsähnliches Herrschaftsrecht über personenbezogene Daten existiert daher nicht. Ein solches Missverständnis würde auch dem Charakter personenbezogener Daten als mehrrelationalem Wirklichkeitsmodell nicht gerecht. So „gehören“ Daten, die die Verwaltung über einen Bürger zusammenträgt, weder der Verwaltung noch dem Bürger allein. Eine ausschließliche Zuordnung zu einem – dem Autor oder dem Objekt des Wirklichkeitsmodells – ist nicht möglich. Notwendig ist vielmehr eine Informations- und Kommunikationsordnung, die bestimmt, wer in welcher Beziehung befugt ist, mit den jeweiligen Daten in einer bestimmten Weise umzugehen.¹⁰⁹⁴ Diese Ordnung soll auf der informationellen Selbstbestimmung aufgebaut sein. Aus diesem Grund muss der Einzelne im überwiegenden Individual- oder Allgemeininteresse auch Einschränkungen dieses Grundrechts hinnehmen.¹⁰⁹⁵

Ob, wann und inwieweit solche Einschränkungen im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems gerechtfertigt sind, ist dabei jedoch grundsätzlich nicht dem Verfahrensermessen der Verwaltung überlassen. Aufgrund seiner Ableitung aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vielmehr regelmäßig mit einem Grundrechtseingriff verbunden. Dies hat zur Folge, dass im Sinne der rechtlichen Anforderung des Gesetzesvorbehalts ein solcher Grundrechtseingriff nur durch oder auf Grundlage eines formellen Gesetzes erfolgen darf.¹⁰⁹⁶ Insbesondere unter den Bedingungen der modernen Informationstechnologie, die durch eine verstärkte Vernetzung der Informations- und Kommunikationssysteme die Möglichkeiten einer beliebigen Datenvernetzung zunehmend erleichtert, kommt dem Gesetzesvorbehalt eine den demokratischen Einfluss sichernde Funktion zu, indem entsprechende Entschei-

¹⁰⁹³ BVerfGE 65, 1 (43); *Simitis*, in: ders. 2006, § 1 Rn. 86.

¹⁰⁹⁴ *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 544.

¹⁰⁹⁵ BVerfGE 65, 1 (43f.).

¹⁰⁹⁶ BVerfGE 92, 191 (196f.); *Kunig*, in: v. Münch/Kunig 2000, Art. 2 Rn. 42; *Dreier*, in: ders. 2004, Art. 2 I Rn. 86; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 2 Rn. 23; *Hornung* 2005, 153; s. zum Gesetzesvorbehalt bereits Teil.B.II.2.

dungen durch die Legislative gefällt werden.¹⁰⁹⁷ Dies gilt auch und gerade im Hinblick auf die Möglichkeiten eines vernetzten Datenaustauschs zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, die an das Vorgangsbearbeitungssystem angeschlossen werden. Dieser ermöglicht einen ungehinderten Austausch personenbezogener Daten, ohne dass der Betroffene darauf unmittelbaren Einfluss nehmen könnte, und erlaubt damit grundsätzlich auch einen Datenumgang gegen seinen Willen.

Im Sinne der Wesentlichkeitstheorie¹⁰⁹⁸ ist es dabei – abhängig von der Intensität des Eingriffs – zwar durchaus möglich, dass das formelle Gesetz als Rechtsvorschrift nicht sämtliche Umstände und Modalitäten des Datenumgangs selbst regelt, sondern einzelne Aspekte der Regulierung der Verwaltung überlässt.¹⁰⁹⁹ Daher können beispielsweise auch kommunale Satzungen Regelungen zum Datenumgang enthalten, soweit sie auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen.¹¹⁰⁰ Um der Bedeutung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des aus ihm abgeleiteten informationellen Selbstbestimmungsrechts ausreichend Rechnung zu tragen, sind jedoch zumindest die Voraussetzungen für eine Datenerhebung, die jeweiligen Verwendungszwecke, Modalitäten der Speicherung sowie die Zugriffsberechtigungen ausdrücklich und genau in der formellen gesetzlichen Grundlage selbst zu normieren.¹¹⁰¹

1.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Der Gesetzgeber hat in § 4 Abs. 1 BDSG und § 12 Abs. 1 TMG ein „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ normiert, wonach ein Datenumgang nur zulässig ist, wenn das Bundesdatenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlauben. Demnach ist der Schutz vor einem Datenumgang die Regel und die Zulässigkeit des Datenumgangs die Ausnahme.¹¹⁰² Dies gilt für jede einzelne Phase des Datenumgangs und damit sowohl für die Erhebung als auch die Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten.¹¹⁰³

¹⁰⁹⁷ Hornung 2005, 154 m.w.N.

¹⁰⁹⁸ S. dazu Teil B.II.2.

¹⁰⁹⁹ S. Hornung 2005, 153.

¹¹⁰⁰ S. Yildirim 2004, 159.

¹¹⁰¹ BVerfGE 65, 1 (46); Di Fabio, in: Maunz/Dürig 2009, Art. 2 Abs. 1 Rn. 192 m.w.N.; Hornung 2005, 154.

¹¹⁰² Scholz 2003, 136; Yildirim 2004, 93; Steidle 2005, 319.

¹¹⁰³ Walz, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 12; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 4 Rn.1.

Eine Erlaubnis zum Umgang mit personenbezogenen Daten kann sich aber nicht nur aus einer Rechtsvorschrift ergeben. Daneben ist eine Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nach § 4 Abs. 1 BDSG und § 12 Abs. 1 TMG grundsätzlich auch dann möglich, wenn der Betroffene in den Datenumgang eingewilligt hat oder aber, wenn aufgrund vertraglicher Vereinbarung zwischen den Parteien die Zulässigkeit des Datenumgangs vereinbart wurde. Die privatautonome Rechtssetzung ist damit neben dem gesetzlichen Erlaubnistatbestand eine weitere Möglichkeit für die verantwortliche Stelle, das generelle Verbot des Umgangs mit personenbezogenen Daten zu überwinden, indem zwischen ihr und dem Betroffenen die Befugnisse zum Datenumgang individuell festgelegt werden.

1.2.1 Datenumgang aufgrund Gesetzes

Als Telemediendienst wird das Vorgangsbearbeitungssystem zur Unterstützung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit eingesetzt.¹¹⁰⁴ Die gesetzliche Zulässigkeit des Datenumgangs bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung ist dabei innerhalb des einfachgesetzlichen Regelungsrahmens abhängig von der Art der personenbezogenen Daten, die dabei erhoben, verarbeitet und genutzt werden.¹¹⁰⁵ Dabei ist zwischen den anlässlich der Durchführung des Telemediendienstes anfallenden Bestands- und Nutzungsdaten auf der einen und den mit Hilfe des Telemediendienstes transportierten Inhaltsdaten auf der anderen Seite zu differenzieren.¹¹⁰⁶

1.2.1.1 Bestandsdaten

Der Begriff der Bestandsdaten wird in § 14 Abs. 1 TMG legal definiert. Danach sind Bestandsdaten personenbezogene Daten, die „für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem Nutzer über die Nutzung von Telemedien erforderlich sind“. Es handelt sich dabei zugleich um die Zulässigkeitsnorm für den Umgang mit Bestandsdaten. Diese setzen demnach das Vorliegen eines Vertragsverhältnisses über die Nutzung von Telemedien voraus. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um ein entgeltliches Verhältnis handeln.

¹¹⁰⁴ S. dazu Teil A.III.3.2.2.

¹¹⁰⁵ S. zum einfachgesetzlichen datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen Teil A.III.3.2.

¹¹⁰⁶ S. dazu auch *Bäumler*, DuD 1999, 259; *Roßnagel/Banzhaf/Grimm* 2003, 137, 152 ff.; *Roßnagel*, in: ders. 2004, Kap. 7.9 Rn. 53; *Spindler/Nink*, in: *Spindler/Schuster* 2008, § 11 TMG Rn. 6.

Gegenstand dieser Arbeit ist die rechtmäßige Technikgestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum mit Hilfe des Systems generierten Verwaltungsakt. Ruft der Antragsteller die Webseite der Verwaltung auf, auf der das Web-Formular des Vorgangsbearbeitungssystems hinterlegt ist, erfolgt dies in der Regel anonym. Auch durch das anschließende Ausfüllen des Formulars fallen grundsätzlich keine Bestandsdaten an. Zwar werden der Verwaltung durch das Ausfüllen personenbezogene Daten des Antragstellers bekannt, wie etwa sein Name oder seine Adresse, doch handelt es sich hierbei generell um so genannte Inhaltsdaten.¹¹⁰⁷ Es wird daher davon ausgegangen, dass beim Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems keine Bestandsdaten anfallen.

Dies schließt nicht aus, dass im Einzelfall aufgrund einer entsprechenden Technikgestaltung auch im Zusammenhang mit der Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems ein Umgang mit Bestandsdaten stattfindet. So ist es etwa denkbar, dass die Verwaltung der eigentlichen Antragstellung eine Anmeldung und sichere Authentifizierung an ihrem Webportal zur Voraussetzung einer elektronischen Antragstellung oder Statusabfrage macht und in diesem Zusammenhang Bestandsdaten des Bürgers erhoben und verarbeitet werden.¹¹⁰⁸ Die rechtliche Untersuchung auch solcher, nicht unmittelbar mit dem Vorgangsbearbeitungssystem verbundenen, Fragestellungen würde indes den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Aus diesem Grund bleibt im Folgenden die Frage nach einem rechtmäßigen Umgang mit Bestandsdaten außer Betracht.

1.2.1.2 Nutzungsdaten

Nutzungsdaten werden in § 15 Abs. 1 TMG implizit definiert als personenbezogene Daten, die erforderlich sind, um „die Inanspruchnahme von Telemedien zu ermöglichen und abzurechnen“. Soweit Nutzungsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, handelt es sich hierbei zugleich um die gesetzlich normierte Voraussetzung für einen zulässigen Umgang mit Nutzungsdaten bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung.

Angesichts der Vielfalt von Telemediendiensten und einer fortschreitenden Technikentwicklung hat der Gesetzgeber auf eine abschließende Aufzählung zulässiger Nutzungsdaten verzichtet.¹¹⁰⁹ Lediglich beispielhaft werden in

¹¹⁰⁷ S. hierzu sogleich Teil C.II.1.2.1.3.

¹¹⁰⁸ S. zum Zugangsschutz auch Teil D.II.21.

¹¹⁰⁹ So auch die Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/6098, 29, nach der die beispielhafte Aufzählung lediglich der Klarheit des Gesetzes dienen soll.

§ 15 Abs. 1 Satz 2 TMG Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über Beginn und Ende sowie des Umfangs der jeweiligen Nutzung und Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Telemedien als Nutzungsdaten aufgeführt. Es handelt sich hierbei sämtlich um Daten, die bei der Interaktion zwischen Nutzer und Anbieter während der konkreten Nutzung des Dienstes entstehen, wie beispielsweise Teilnehmerkennungen, Cookies, IP-Adressen und andere Bewegungsdaten des Internet.¹¹¹⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Datum grundsätzlich mehreren Zwecken dienen und damit gleichzeitig unterschiedlichen Datenarten zugehörig sein kann.¹¹¹¹ Nutzungsdaten können daher auch als Bestandsdaten einzuordnen sein, wenn sie nicht nur der konkreten Nutzung, sondern auch der allgemeinen Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses dienen. Dies betrifft etwa Merkmale zur Identifikation des Nutzers im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TMG, wie zum Beispiel statische IP-Adressen, Teilnehmerkennung und Passwort.¹¹¹²

Nutzungsdaten sind per definitionem personenbezogen, so dass bei einer anonymen oder pseudonymen Nutzung von Diensten auch keine Nutzungsdaten beim Diensteanbieter anfallen.¹¹¹³ Soweit der Bürger das Vorgangsbearbeitungssystem nutzt, um auf dem Portal der Behörde ein Web-Formular zur elektronischen Antragstellung auszufüllen, ist jedoch regelmäßig davon auszugehen, dass dabei auch Nutzungsdaten anfallen. Die bei dieser Interaktion entstehenden Daten dürften für die Verwaltung zumindest personenbeziehbar sein, da sie in der Lage ist, den Zeitpunkt der Übermittlung der personenbezogenen Antragsdaten¹¹¹⁴ mit dem Zeitpunkt der Nutzung des Telemediendienstes und der dabei verwendeten IP-Adresse abzugleichen. Dagegen ist die Verwaltung dann, wenn dem Bürger eine pseudonyme Antragstellung angeboten wird,¹¹¹⁵ ohne weiteres Zusatzwissen in der Regel nicht in der Lage, einen Bezug zwischen der IP-Adresse des Nutzers und seiner Identität herzustellen, so dass in diesem Fall grundsätzlich auch keine Nutzungsdaten entstehen.

¹¹¹⁰ S. auch die beispielhaften Aufzählungen bei *Roßnagel/Banzhaf/Grimm* 2003, 153; *Dix/Schaar*, in: *Roßnagel* 2004, § 6 TDDSG 85 ff.

¹¹¹¹ *Scholz* 2003, 233; *Jandt/Laue*, K&R 2006, 320; *Schmitz*, in: *Hoeren/Sieber* 2008, Teil 16.4 Rn. 117.

¹¹¹² *Schmitz*, in: *Spindler/Schmitz/Geis* 2004, § 6 TDDSG Rn. 9; *Spindler/Nink*, in: *Spindler/Schuster* 2008, § 15 TMG Rn. 2.

¹¹¹³ *Schaar* 2002, Rn. 423; *Yildirim* 2004, 69.

¹¹¹⁴ S. dazu sogleich Teil C.II.1.2.1.3.

¹¹¹⁵ S. dazu auch Teil C.II.4.2.1.

1.2.1.3 Inhaltsdaten

Von den Nutzungsdaten sind die personenbezogenen Daten zu unterscheiden, die mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems transportiert werden.¹¹¹⁶ Dies betrifft alle Daten, die im Zusammenhang mit der Durchführung des jeweiligen Verfahrens stehen und damit die ganz überwiegende Anzahl der im Vorgangsbearbeitungssystem verwendeten personenbezogenen Daten.

Zum einen handelt es sich dabei um alle personenbezogenen Daten, die auch in einem papierbasierten Verfahren ausgetauscht würden.¹¹¹⁷ So sind Inhaltsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem grundsätzlich alle Antragsdaten, die der Bürger der Behörde durch ein Web-Formular zukommen lässt und die der Verwaltung die Vorgangsbearbeitung ermöglichen.¹¹¹⁸ Darüber hinaus werden davon auch alle personenbezogenen Daten erfasst, die im weiteren Verlauf der Vorgangsbearbeitung durch die in das Technikersystem eingebundenen Stellen erhoben, verarbeitet oder genutzt werden und im Zusammenhang mit der Durchführung der Verwaltungsverfahren stehen.

Zum anderen sind dem Begriff der Inhaltsdaten aber auch solche personenbezogenen Daten zuzuordnen, die zwar bei einem papierbasierten Verfahren nicht entstehen würden, aber dennoch in einem engen Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren selbst stehen. So erfolgt eine etwaige qualifizierte Signierung der Antragsdaten durch den Bürger zwar nur in einem elektronischen Antragsverfahren, doch handelt es sich dabei im Regelfall um das Äquivalent einer rechtlich normierten oder vom Bürger freiwillig erfüllten Schriftform und steht damit im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verfahren selbst. Wird dabei das Zertifikat des Signaturschlüssel-Inhabers an die Verwaltung übermittelt, sind daher auch die nach §§ 5 und 7 SigG im Zertifikat aufgeführten Signaturdaten als Inhaltsdaten einzuordnen.

Kommt es durch den Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems zu einem Umgang mit Inhaltsdaten des Bürgers, greift ein differenziertes System allgemeiner datenschutzrechtlicher Zulässigkeitsbestände sowohl des bereichsspezifischen als auch des allgemeinen Datenschutzrechts ein. Im Rahmen dieser Untersuchung

¹¹¹⁶ Bäumler, DuD 1999, 259; Roßnagel/Banzhaf/Grimm 2003, 137, 152 ff.; Roßnagel, in: ders. 2004, Kap. 7.9 Rn. 37; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 15 TMG Rn. 3.

¹¹¹⁷ Yildirim 2004, 66.

¹¹¹⁸ S. Bizer, in: Roßnagel 2004, § 3 TDDSG Rn. 5; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 15 TMG Rn. 3.

soll die Zulässigkeit des Datenumgangs auf Inhaltsebene aus Gründen der Übersichtlichkeit jedoch allein an den Vorgaben des Bundesdatenschutzgesetzes gemessen werden.¹¹¹⁹ In seinem Anwendungsbereich sind die gesetzlichen Befugnisse zum Datenumgang für den öffentlichen Bereich im 2. Abschnitt des Bundesdatenschutzgesetzes (§§ 14 bis 16 BDSG) geregelt. Diese sind bei der datenschutzgemäßen Ausgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems entsprechend zu berücksichtigen.

1.2.2 Datenumgang und privatautonome Rechtssetzung

Angesichts des Konflikts zwischen einer mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung verbunden zunehmenden technisch-organisatorischen Vernetzung auf der einen und bestehender Begrenzungen durch gesetzliche Erlaubnistatbestände beim Umgang mit personenbezogenen Daten auf der anderen Seite, ließe sich daran denken, die Möglichkeiten einer privatautonomen Rechtssetzung zu nutzen, um sich einen vom Gesetz nicht zugelassenen Datenumgang legitimieren zu lassen. So könnten sie von der Verwaltung etwa dazu eingesetzt werden, um sich vom Bürger die Erlaubnis eines zusätzlichen, über die „Erforderlichkeit“ hinausgehenden Datenumgangs einzuholen.¹¹²⁰ Daneben könnten sie aber auch helfen, durch eine „subjektive Zwecksetzung“¹¹²¹ des Bürgers die gesetzlich festgeschriebene Zweckbindung des Datenumgangs zu überwinden. Dabei wird zum einen ins Feld geführt, dass sich auf diese Weise verstärkt der subjektive Wille des Bürgers berücksichtigen lasse und damit sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung gestärkt werde.¹¹²² Zum anderen könnte ein von gesetzlichen Grenzen unabhängiger Datenumgang sich primär an den technisch-organisatorischen Möglichkeiten der Datenvernetzung ausrichten, die durch die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie eröffnet wurden. Auf diese Weise ließen sich zusätzliche Potenziale einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung erschließen. Es stellt sich im Folgenden daher die Frage, welchen Voraussetzungen und Restriktionen es begegnet, wenn die Zulässigkeit des Datenumgangs durch eine Rechtssetzung des Bürgers erfolgt.

¹¹¹⁹ S. dazu Teil A.III.3.2.3.

¹¹²⁰ S. zur Erforderlichkeit Teil C.II.3.

¹¹²¹ S. dazu *Forgó/Krügel*, DuD 2005, 732 und *Forgó/Krügel/Rapp* 2006. Zur gesetzlichen Zweckbestimmung und Zweckbindung s. Teil C.II.2.

¹¹²² S. *Forgó/Krügel*, DuD 2005, 733f.; *Forgó/Krügel/Rapp* 2006, 37 ff.

1.2.2.1 Bestandteil informationeller Selbstbestimmung

Ausgangspunkt bildet dabei die Erkenntnis, dass die Funktion privatautonomer Rechtssetzung über die einer reinen Ermächtigungsgrundlage hinausgeht. Zur Verwirklichung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung reicht eine objektive Regulierung des Umgangs mit personenbezogenen Daten durch gesetzliche Vorschriften allein nicht aus. Vielmehr bedarf es auch individueller Einflussmöglichkeiten des Betroffenen.¹¹²³ Der Datenumgang soll grundsätzlich subjektiv nicht am Betroffenen vorbei laufen, sondern ihn einbeziehen, indem man ihm die Möglichkeit der Beteiligung an den konkreten Verarbeitungsabläufen bietet.¹¹²⁴ Diese Einflussmöglichkeit wird ihm durch die Möglichkeiten einer vertraglichen Ausgestaltung sowie der Einwilligung gegeben. Der Betroffene übt mit der Erteilung oder Verweigerung der Einwilligung die Befugnis aus, „selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten“¹¹²⁵ zu bestimmen und nutzt damit ein Instrument der informationellen Selbstbestimmung. Während verfassungsgemäße gesetzliche Beschränkungen einen gerechtfertigten Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht darstellen, bedeutet die Einwilligung somit keinen zusätzlichen Grundrechtsverzicht, sondern im Gegenteil individuelle Grundrechtsausübung.¹¹²⁶

1.2.2.2 Grenzen privatautonomer Rechtssetzung

Weder im Bundesdatenschutzgesetz noch im Telemediengesetz wird bei der Möglichkeit, die Zulässigkeit des Datenumgangs vertraglich oder mittels Einwilligung festzulegen, zwischen einer privatautonomeren Rechtssetzung gegenüber nicht-öffentlichen und öffentlichen Stellen unterschieden. Bei näherer Betrachtung ist indes festzustellen, dass die Möglichkeiten privatautonomer Rechtssetzung im nicht-öffentlichen und im öffentlichen Bereich differenziert zu beurteilen sind.

Im nicht-öffentlichen Bereich können die geltenden Befugnisse zum Datenumgang weitgehend durch eine Vereinbarung zwischen den Parteien gestaltet werden. Die Grundlage für den Umgang mit personenbezogenen Daten kann in diesem Bereich

¹¹²³ Albers 2005, 474.

¹¹²⁴ Albers 2005, 474.

¹¹²⁵ BVerfGE 65, 1 (42).

¹¹²⁶ Geiger, NVwZ 1989, 37; Bizer 1992, 140; Podlech/Pfeifer, RDV 1998, 144; Simitis, in: ders. 2006, § 4a Rn. 2; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 72; Yildirim 2004, 160. Dem gegenüber vertreten Robbers, JuS 1985, 930 und Stern 1994, 906 ff. die Auffassung, dass die Einwilligung einen Grundrechtsverzicht darstellt.

daher grundsätzlich der freie Wille des Betroffenen sein, der sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Weise ausübt, dass er in einer Einwilligung oder in einem Vertrag Umfang und Zweck des Umgangs mit seinen Daten festlegt.¹¹²⁷ Entsprechend bildet im nicht-öffentlichen Bereich die Einwilligung oder eine vertragliche Vereinbarung eine zentrale Legitimationsgrundlage des Datenumgangs.¹¹²⁸

Dies kann für den öffentlichen Bereich und damit für die elektronische Vorgangsbearbeitung so nicht gelten. Ausgangspunkt bildet dabei die Feststellung, dass auf dem Gebiet des grundrechtsrelevanten Verwaltungshandelns aufgrund des Gesetzesvorbehalts und der damit verbundenen Wesentlichkeitstheorie in grundrechtsrelevanten Bereichen ausschließlich der demokratisch in besonderer Weise legitimierte Gesetzgeber die Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung festlegt.¹¹²⁹ Übt die Verwaltung im Zusammenhang mit einem personenbezogenen Datenumgang öffentliche Gewalt aus, greift sie damit in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Die Festlegung, inwieweit durch die Ausübung öffentlicher Gewalt ein solcher grundrechtsrelevanter Eingriff legitimiert ist, liegt daher nicht in der Kompetenz der Verwaltung, sondern muss durch den Gesetzgeber erfolgen. Nur dieser ist somit befugt, im Rahmen hoheitlichen Handelns der Verwaltung die Grenzen eines personenbezogenen Datenumgangs zu bestimmen. Damit sind wiederum die Regelungen des Datenumgangs durch die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung und der Erforderlichkeit derart verbunden, dass der Verwaltung die – aber auch nur die – personenbezogenen Daten zur Verfügung stehen dürfen, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigt.¹¹³⁰ Das Gesetz übernimmt damit die Funktion einer die Freiheit des Einzelnen schützenden Grenze, die der Verwaltung vom Gesetzgeber gezogen wurde.¹¹³¹

Die Zulässigkeit des Datenumgangs bei Ausübung öffentlicher Gewalt ist auch keine Frage, die der Verfügungsbefugnis des Einzelnen übertragen ist. Ebenso wenig wie die Verwaltung in grundrechtsrelevanten Bereichen aufgrund des Gesetzesvorbehalts berechtigt ist, ihre Aufgaben jederzeit beliebig neu festzulegen, darf sie den Gesetzesvorbehalts dadurch umgehen, dass sie sich durch eine

¹¹²⁷ *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 546.

¹¹²⁸ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 73.

¹¹²⁹ S. dazu bereits Teil B.II.2.

¹¹³⁰ S. zu Zweckbindung und Erforderlichkeit Teil C.II.2 und Teil C.II.3.

¹¹³¹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 73.

Einwilligung des einzelnen Bürgers oder eine vertragliche Vereinbarung die Befugnis verschafft, mehr Daten oder Daten zu nicht gesetzlich festgelegten Zwecken zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.¹¹³² Soweit es daher im Zuge öffentlicher Gewaltausübung zu einem Umgang mit personenbezogenen Daten kommt – und damit im Bereich sowohl der Eingriffs- als auch der Leistungsverwaltung –, scheidet ein darüber hinausgehender Datenumgang auf der Grundlage privatautonomer Rechtssetzung aus.¹¹³³

Dieses Legitimationsdefizit der Verwaltung, sich einen über die gesetzlich festgelegte Aufgabenerfüllung hinausgehenden Datenumgang genehmigen zu lassen, kann auch nicht mit dem Argument überwunden werden, dass andernfalls der einzelne Bürger in der Ausübung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unzulässig beschränkt sei.¹¹³⁴ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dient gerade nicht ausschließlich der Verwirklichung des Einzelnen, sondern auch der Sicherung einer freiheitlich demokratischen Grundordnung, so dass der Bürger eben nicht absoluter und uneingeschränkter „Herr über seine Daten“ ist.¹¹³⁵ Diese Grundordnung wäre gefährdet, könnte der Einzelne im grundrechtsrelevanten Bereich staatlichen Handelns mit der Behörde Befugnisse zum Datenumgang beliebig aushandeln. Folge eines solchen Vorgehens wäre eine zunehmende Intransparenz der einzelnen Befugnisse öffentlicher Stellen zum Datenumgang. Es bestünde dann das Risiko, dass der Einzelne eben gerade nicht mehr kontrollieren kann, was der Staat wann bei welcher Gelegenheit über ihn weiß und er so an der Teilnahme am demokratischen Willensbildungsprozess gehindert wäre. Dieses Risiko würde durch den Umstand verschärft, dass personenbezogene Daten oftmals in multirelationalen Zusammenhängen verwendbar sind. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein und dasselbe Datum für unterschiedliche Bürger in gleicher Weise einen Personenbezug aufweist. Eine mit dem Bürger getroffene autonome Vereinbarung über einen personenbezogenen Datenumgang würde dann dazu führen, dass auch Dritte nicht mehr in der Lage wären, abzuschätzen, ob der Staat über die gesetzlich festgelegten Befugnisse hinaus weitere Daten über sie verwendet. Vor diesem Hintergrund vermag der Einzelne die besondere demokratische Legitimation des

¹¹³² Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 73; Simitis, in: ders. 2006, § 4a Rn. 15.

¹¹³³ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 73; LfD Niedersachsen 2002, § 4 Erl. 2; Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 38; Holznagel/Sonntag, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 24; Gola/Schomerus 2007, § 4 Rn. 16; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 4 Rn. 4; Roßnagel/Laue, DÖV 2007, 546.

¹¹³⁴ So aber Forgó/Krügel, DuD 2005, 732 ff. sowie Forgó/Krügel/Rapp 2006.

¹¹³⁵ S. dazu bereits Teil C.II.1.1.

Gesetzgebers und dessen objektive, vom konkreten Einzelfall und etwaigen Partikularinteressen unabhängige, Abwägungsentscheidung im Hinblick auf etwaige Eingriffsbefugnisse der Verwaltung nicht adäquat zu ersetzen.¹¹³⁶

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass eine privatautonome Rechtseinräumung des Bürgers für einen Datenumgang über die gesetzlichen Grenzen hinaus grundsätzlich unzulässig ist, soweit das System der Unterstützung öffentlicher Gewaltausübung dienen soll. Im Anwendungsszenario sind sowohl das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren als auch das gewerberechtliche Festsetzungsverfahren dem Bereich der grundrechtsrelevanten Eingriffsverwaltung zuzuordnen. Ein Datenumgang im Rahmen einer vernetzten Vorgangsbearbeitung ist daher für beide Verfahren nur im Rahmen der gesetzlichen Erlaubnistatbestände möglich.

Dieser Grundsatz gilt indes nur, soweit der Datenumgang tatsächlich im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse steht. Dagegen ist eine Einwilligung in einen Datenumgang im Zusammenhang mit der Erbringung freiwilliger und unregelter „Zusatzangebote“ grundsätzlich möglich. Soll die Einwilligung daher etwa im Zusammenhang mit einer lediglich informierenden Verwaltungstätigkeit erfolgen, ist es der Verwaltung möglich, sich einen personenbezogenen Datenumgang durch eine privatautonome Vereinbarung mit dem Bürger legitimieren zu lassen.¹¹³⁷ In diesem Sinne ist es beispielsweise denkbar, das Vorgangsbearbeitungssystem um Informationskomponenten wie etwa eine Statusabfrage zu ergänzen, bei der jedem Antrag eine Transaktionsnummer zugeordnet und dem Nutzer des Telemediendienstes übermittelt wird. Bei einer elektronischen Statusabfrage wird diese Transaktionsnummer dann vom Bürger an die Verwaltung übermittelt und von der Verwaltung dazu genutzt, die Abfrage einem bestimmten Verwaltungsverfahren zuzuordnen. Als Serviceleistung wird dem Bürger damit ermöglicht, sich auf elektronischem Weg über den Stand der Vorgangsbearbeitung zu informieren.

Daneben ist im Zusammenhang mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung aber auch die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Inhaltsdaten denkbar, die die Bearbeitung der Verwaltungsverfahren im Vorgangsbearbeitungssystem

¹¹³⁶ S. v. Mutius 2004, 115.

¹¹³⁷ Roßnagel 2000, 257 ff.; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 74; Roßnagel/Laue, DÖV 2007, 546.

erleichtern, ohne dass sie im strengen Sinn der Aufgabenerfüllung dienen.¹¹³⁸ Klassisches Beispiel dafür ist die Angabe einer Telefon- und Telefaxnummer oder einer E-Mail-Adresse, die die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit dem Bürger erleichtern und so zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen können. Auch in diesen Fällen ist es vertretbar, die betroffenen Bürger auf freiwilliger Basis um ihr Einverständnis in den Datenumgang zu bitten.¹¹³⁹ Voraussetzung dafür ist allerdings, dass unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts verhindert wird, dass öffentliche Stellen über den Weg einer privatautonomen Rechtssetzung ihre Befugnisse zum Datenumgang nach eigenem Belieben ausdehnen. Dieser darf auf Grundlage einer Vereinbarung mit dem Bürger im Vorgangsbearbeitungssystem nur insoweit stattfinden, als er zur Aufgabenerfüllung der öffentlichen Stelle geeignet und bestimmt (also zumindest nützlich) ist.¹¹⁴⁰ Daten, die in keinem Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen, dürfen dagegen auch auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem betroffenen Bürger nicht erhoben, verarbeitet oder genutzt werden.

1.2.2.3 Voraussetzungen der Einwilligung

In den Grenzen einer zulässigen privatautonomen Rechtssetzung im öffentlichen Bereich kommt der Einwilligung der betroffenen Person regelmäßig besondere Bedeutung zu. Mit ihr bestimmt der Betroffene die Zwecke des Datenumgangs und legitimiert die verantwortliche Stelle zum Datenumgang im Rahmen dieser Zwecke.¹¹⁴¹ Vor dem Hintergrund ihrer Tragweite kann sie aber nur dann als Zulässigkeitstatbestand dienen, wenn bestimmte Wirksamkeitsvoraussetzungen erfüllt werden. Im Zentrum steht dabei eine beweissichere Einwilligung, bei der der Einzelne vor Übereilung geschützt ist. Auf diese Weise sollen die Wirksamkeitsvoraussetzungen der Einwilligung die Selbstverwirklichungsbedingungen des Einzelnen schützen und ihm als potenziell sozial Schwächeren einen gewissen Grundschutz bieten, damit die Einwilligung nicht nur als formale Autonomie besteht.¹¹⁴² Gleichzeitig müssen sich die gesetzlichen Regelungen aber auch auf diesen Zweck beschränken, um den Betroffenen nicht zu bevormunden.¹¹⁴³

¹¹³⁸ S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 73f.; Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 38.

¹¹³⁹ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 74; Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 38.

¹¹⁴⁰ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 74; Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 39.

¹¹⁴¹ S. zur Zweckbestimmung und Zweckbindung als rechtliche Kriterien Teil C.II.2.

¹¹⁴² Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 91.

¹¹⁴³ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 91.

Damit die Einwilligung ohne einen unter Umständen aufwändigen Medienbruch verfahrensökonomisch in die elektronische Vorgangsbearbeitung integriert werden kann, ist es notwendig, dass dem Bürger die Möglichkeit eröffnet wird, eine etwaige Einwilligung auf elektronischem Weg zu erteilen. Dabei hat der Gesetzgeber in § 4a BDSG sowie – für den Anwendungsbereich des Telemediengesetzes – in § 13 TMG an die Erteilung der Einwilligung unterschiedliche formale und inhaltliche Voraussetzungen geknüpft. Während daher etwa bei der Einwilligung in den Umgang mit einer Transaktionsnummer als Nutzungsdatum des Vorgangsbearbeitungssystems die Einwilligungsvoraussetzungen des § 13 TMG zu beachten sind, findet auf die erweiterten Angaben zu den Kontaktdaten des Bürgers als Inhaltsdaten § 4a BDSG Anwendung.

1.2.2.3.1 Elektronische Einwilligung und Telemediengesetz

Im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes ist die elektronische Einwilligung als Ausnahmeregelung in § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 TMG gesetzlich normiert. Danach kann eine Einwilligung auch elektronisch erklärt werden, wenn der Diensteanbieter gewährleistet, dass die Einwilligungserklärung nur durch eindeutige und bewusste Handlung des Nutzers erfolgen kann (Nr. 1), dass die Erklärung protokolliert (Nr. 2) und ihr Inhalt jederzeit vom Nutzer abrufbar gehalten wird (Nr. 3).¹¹⁴⁴ Die Regelung wurde vom Gesetzgeber konzipiert, um dem Problem zu begegnen, dass die nach § 4a Abs. 1 Satz 3 BDSG grundsätzlich notwendige Schriftform mit einem Medienbruch verbunden und damit für den Bereich der neuen Medien oftmals ungeeignet ist, während die elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz noch keine ausreichende Verbreitung gefunden hat.¹¹⁴⁵ Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass etwa die Einwilligung des Bürgers in die Speicherung einer Transaktionsnummer auf Seiten der Verwaltung zur späteren Zuordnung einer Statusabfrage zu einem bestimmten Verwaltungsverfahren elektronisch erteilt werden kann.

Das Erfordernis einer eindeutigen und bewussten Handlung resultiert dabei aus den besonderen technikspezifischen Risiken einer computergestützten Kommunikation, bei der ohne zusätzliche Vorkehrungen nicht ohne weiteres zwischen

¹¹⁴⁴ S. zur elektronischen Einwilligung nach dem Telemediengesetz auch *Scholz* 2003, 283 ff.; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 66; *Holznapel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003 Kap. 4.8 Rn. 85 ff.; *Schwenke* 2006, 197 ff.

¹¹⁴⁵ BT-Drs. 14/6098, 28; *Engel-Flechsich*, DuD 1997, 13; *Scholz* 2003, 283; *Ranke* 2004, 108. Zur Schriftform der Einwilligung s. auch sogleich Teil C.II.1.2.2.3.2.

wichtigen und unwichtigen Handlungen unterschieden werden kann.¹¹⁴⁶ Sie soll damit den Betroffenen vor übereilten und unbedachten Erklärungen schützen und setzt damit die Warnfunktion der Schriftform in der Online-Umgebung um.¹¹⁴⁷

Die Protokollierungspflicht sowie die jederzeitige Abrufmöglichkeit des § 13 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 TMG dienen der Transparenz des Datenumgangs und der Akzeptanz der elektronischen Einwilligung.¹¹⁴⁸ Mit Hilfe der Protokollierung soll festgehalten werden, dass der Nutzer überhaupt eine Einwilligung erklärt hat. Sie sichert damit einerseits die informationelle Selbstbestimmung des Nutzers. Gleichzeitig dient sie der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Datenumgangs durch den Datenschutzbeauftragten des Diensteanbieters nach § 4g BDSG sowie durch die Aufsichtsbehörde nach § 38 BDSG. Sie liegt aber auch im Interesse des Diensteanbieters, da er mit der gespeicherten Einwilligung belegen kann, dass er zu einem zweckfremden Datenumgang befugt ist.¹¹⁴⁹ Dabei muss durch das Vorgangsbearbeitungssystem dokumentiert werden, dass der Nutzer zu einem bestimmten Zeitpunkt eine datenschutzrechtliche Einwilligung mit einem bestimmten Inhalt erklärt hat, so dass Erklärungshandlung und Erklärungsinhalt nachträglich festgestellt werden können.¹¹⁵⁰ Dies bedeutet jedoch auch, dass ein eigenes „Einwilligungsmanagement“ in das Vorgangsbearbeitungssystem integriert werden müsste. Dies kann unter Umständen zu einem Mehraufwand bei Gestaltung und Betrieb des Vorgangsbearbeitungssystems führen, der die Vorteile einer erteilten Einwilligung aufhebt.

Die jederzeitige Abrufbarkeit der Einwilligung bedeutet, dass der Betroffene unverzüglich nach einer Anfrage den genauen Inhalt der von ihm erteilten Einwilligung übermittelt bekommen muss.¹¹⁵¹ Eine zeitliche Grenze bildet dabei die Erforderlichkeit des Datenumgangs.¹¹⁵² Entfällt dieser und werden die Daten daraufhin gelöscht, besteht auch keine Pflicht der Behörde mehr, den Inhalt der Einwilligungserklärung abrufbar zu halten.¹¹⁵³

¹¹⁴⁶ BT-Drs. 13/7385, 23; *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 89.

¹¹⁴⁷ *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 89.

¹¹⁴⁸ BT-Drs. 13/7385, 23; *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 94.

¹¹⁴⁹ *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 94; *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 266.

¹¹⁵⁰ *Scholz* 2003, 285; *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 267.

¹¹⁵¹ *Scholz* 2003, 285; *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 284.

¹¹⁵² S. zu Erforderlichkeit Teil C.II.3.

¹¹⁵³ *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 284; *Schmitz*, in: Spindler/Schmitz/Geis 2004, § 4 TDDSG Rn. 22.

1.2.2.3.2 Elektronische Einwilligung und Bundesdatenschutzgesetz

Die elektronische Einwilligung nach § 13 Abs. 2 TMG beschränkt sich auf den Anwendungsbereich des Telemediengesetzes und damit auf die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Nutzungsdaten bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung.¹¹⁵⁴ Dagegen richten sich die Einwilligungsvoraussetzungen der dabei verwendbaren Inhaltsdaten – etwa der erweiterten Kontaktdaten – nach den Vorgaben des allgemeinen Datenschutzrechts.¹¹⁵⁵ Fraglich ist, welche Voraussetzungen eine elektronische Einwilligung zum Umgang mit Inhaltsdaten dabei erfüllen muss. Die Möglichkeit, auch im Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes auf elektronischem Weg in einen Datenumgang einzuwilligen, ist vom Gesetzgeber zwar nicht ausdrücklich normiert, wird von ihm allerdings auch nicht von vornherein ausgeschlossen.¹¹⁵⁶

Eine Einwilligung nach dem Bundesdatenschutzgesetz muss nach § 4a Abs. 1 Satz 3 BDSG grundsätzlich schriftlich erfolgen, soweit nicht wegen der besonderen Umstände eine andere Form angemessen ist. Die Schriftform erfüllt dabei sowohl eine Warn- als auch eine Beweisfunktion. Sie schützt den Betroffenen vor Übereilung, und ermöglicht es der datenverarbeitenden Stelle, im Streitfall den Umfang ihrer Legitimation nachzuweisen.¹¹⁵⁷ Die formalen Anforderungen an die Schriftform richten sich nach § 126 BGB. Danach ist grundsätzlich eine körperliche Urkunde notwendig, die von dem Aussteller eigenhändig durch Unterschrift zu unterzeichnen ist.¹¹⁵⁸ Für eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung lässt sich die Schriftform aber auch gemäß §§ 126 Abs. 3, 126a BGB mittels qualifizierter elektronischer Signatur nach dem Signaturgesetz erfüllen. Eine elektronische Einwilligung ist damit auch im Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes grundsätzlich realisierbar.

Aufgrund der notwendigen Schriftform gelten im Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes für die elektronische Einwilligung indes gegenüber § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 TMG modifizierte Zulässigkeitsvoraussetzungen. Das damit verbundene unterschiedliche Regelungsniveau hinsichtlich der verschiedenen

¹¹⁵⁴ S. Scholz 2003, 292; Bizer, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 223; Steidle 2005, 206.

¹¹⁵⁵ S. dazu zum allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungsrahmen auf Inhaltsebene Teil A.III.3.2.3.2.

¹¹⁵⁶ S. Tinnefeld/Ehmann/Gerling 2005, 312; Simitis, in: ders. 2006, § 4a Rn. 36.

¹¹⁵⁷ Holznagel/Sonntag, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 28; Simitis, in: ders. 2006, § 4a Rn. 33; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 4a BDSG Rn. 8.

¹¹⁵⁸ Holznagel/Sonntag, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 28; Scholz 2003, 280; Gola/Schomerus 2007, § 4a Rn. 13.

Datenarten könnte zu Schwierigkeiten bei einer ebenso rechtsgemäßen wie verfahrensökonomischen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems führen.

In diesem Zusammenhang ist zu differenzieren, ob für die Antragstellung die Schriftform gesetzlich vorgeschrieben oder ob auch eine formlose Antragstellung möglich ist. Im Fall einer gesetzlich vorgeschriebenen Schriftform muss der Bürger seinen Antrag bereits aufgrund der Regelung des § 3a Abs. 2 VwVfG elektronisch signieren. Die Einwilligung des Bürgers ließe sich dann unter den Bedingungen des § 4a Abs. 1 Satz 4 BDSG¹¹⁵⁹ grundsätzlich mit der Antragstellung verbinden. Dabei kann sich die Einwilligung sowohl auf den Umgang mit Inhalts- als auch mit Nutzungsdaten beziehen. Die Möglichkeit einer elektronischen Einwilligung nach § 13 Abs. 2 TMG schließt eine Einwilligung gemäß §§ 126 Abs. 3, 126a BGB nicht aus.¹¹⁶⁰

Anders stellt sich hingegen die Situation dar, wenn dem Bürger eine formlose Antragstellung möglich ist und der Antrag somit keiner qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz bedarf. Bittet in diesem Fall die Verwaltung in einem Web-Formular den Bürger für Zusatzleistungen um Zusatzdaten, die nicht im strengen Sinn für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind,¹¹⁶¹ wäre eine medienbruchfreie Einwilligung – soweit es sich dabei um Inhaltsdaten handelt – nur dann möglich, wenn der Bürger den Antrag elektronisch signiert. Aufgrund der bislang geringen Verbreitung elektronischer Signaturen könnte dies im Bereich des nicht formgebundenen Verwaltungshandelns zu einem ernsthaften Hindernis für eine verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung führen.

Es wäre daher zu überlegen, ob in diesem Fall nicht nach § 4a Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz BDSG ein besonderer Umstand vorliegt, der eine andere Form und damit eine an die Vorschrift des § 13 Abs. 2 TMG angelehnte elektronische Einwilligung auch für Inhaltsdaten angemessen erscheinen lässt. Ein „besonderer Umstand“ ist indes nicht allein deswegen gegeben, weil die Einwilligung über das Internet erfolgt. Zum einen ist eine Abweichung von der Schriftform für eine Abwicklung über das Internet keinesfalls zwingend.¹¹⁶² Zum anderen ist elektronische Kommunikation zunehmend Bestandteil alltäglicher Kommunikation,

¹¹⁵⁹ S. dazu Teil C.II.1.2.2.3.5.

¹¹⁶⁰ *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 3 TDDSG Rn. 132.

¹¹⁶¹ S. zum Grundsatz der Erforderlichkeit Teil C.II.3.

¹¹⁶² So sind Verfahren wie „Post Ident“ durchaus verbreitet, etwaige Formerfordernisse auch im Rahmen elektronischer Kommunikation zu erfüllen.

so dass sie auch unter diesem Gesichtspunkt kaum noch als „besonderer Umstand“ eingeordnet werden kann.¹¹⁶³

Daneben ist zu bedenken, dass es sich nach Wortlaut und Intention des Gesetzgebers bei § 4a Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz BDSG um eine Ausnahmevorschrift handelt, die grundsätzlich restriktiv anzuwenden ist.¹¹⁶⁴ Dies verbietet es, die Anwendung der Ausnahmevorschrift im Rahmen konventioneller Erklärungsmittel auf die Fälle elektronischer Kommunikation zu übertragen.¹¹⁶⁵ Insbesondere soweit darauf Bezug genommen wird, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Einwilligung auch mündlich erteilt werden darf, lassen sich deren Grundsätze für die elektronische Kommunikation so nicht übernehmen.¹¹⁶⁶ Während bei der mündlichen Erklärung sichergestellt werden kann, dass der Erklärende selbst die Einwilligung erklärt, ist dies bei einer schlichten elektronischen Erklärung wegen des Fehlens entsprechender Sicherungsmittel nicht ohne weiteres möglich. Es ist damit gerade nicht zweifelsfrei erkennbar, von wem die Erklärung abgegeben wurde.¹¹⁶⁷ Die Beweissicherheit der Einwilligungserklärung wäre grundsätzlich in Frage gestellt.¹¹⁶⁸

An dieser Auffassung vermag auch nicht ein Verweis auf die Vorschrift des Art. 7 lit. a) DSRL etwas zu ändern.¹¹⁶⁹ Zwar sieht die Richtlinie eine Schriftform nicht ausdrücklich vor, sondern fordert lediglich, dass der Betroffene „ohne Zweifel“ eingewilligt hat. Dies bedeutet aber nicht, dass deswegen auch in

¹¹⁶³ *Schaar*, MMR 2001, 647; *Scholz* 2003, 290; *Yildirim* 2004, 167.

¹¹⁶⁴ LG Darmstadt, RDV 1999, 28 (29); *Körner-Dammann*, NJW 1992, 730; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 94; *Scholz* 2003, 290; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 44.

¹¹⁶⁵ Als allgemein anerkannte „besondere Umstände“ werden in der Literatur die große Eilbedürftigkeit der Datenverarbeitung (z.B. medizinische Notfälle), eine drohende Zweckverfehlung (z.B. Straßeninterviews) oder auch der Fall einer Geschäftsbeziehung von längerer Dauer genannt, bei der es nicht vertretbar erscheint, bei jeder neuen Datenverarbeitung eine neue schriftliche Einwilligung zu verlangen, s. z.B. *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 46 ff.; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 13; *Schaffland/Wiltfang* 2008, § 4a Rn. 5; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 94f. m.w.N.

¹¹⁶⁶ A.A. etwa *Tiedemann*, NJW 1981, 948; *Globig*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.7 Rn. 46; *Holznapel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 37; *Schwenke* 2006, 201 ff. m.w.N., die unter Hinweis auf die Fälle einer mündlichen Einwilligung zumindest die Möglichkeit einer konkludenten Einwilligung bejahen, bei der es ausreichen soll, dass sich der Wille des Betroffenen zur Einwilligung durch eine eindeutige Handlung des Betroffenen zweifelsfrei ergibt. Würde man indes eine konkludente Einwilligung stets unter den Begriff des „besonderen Umstands“ subsumieren, bestünde das Risiko, dass das gesetzliche Schriftformerfordernis, entgegen dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers weitgehend leer laufen würde.

¹¹⁶⁷ *Scholz* 2003, 290f.; *Yildirim* 2004, 167; *Helfrich*, in: *Hoeren/Sieber* 2008, Teil 16.1 Rn. 68.

¹¹⁶⁸ *S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 94; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 37.

¹¹⁶⁹ So aber wohl *Holznapel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 38.

Deutschland im allgemeinen Datenschutz elektronische Einwilligungen ohne elektronische Signaturen nach dem Signaturgesetz generell zulässig sein müssen. Die EG-Datenschutzrichtlinie zwingt die Mitgliedsstaaten gerade nicht, ihr Datenschutzniveau einzuebnen.¹¹⁷⁰ Der deutsche Gesetzgeber hat sich im Rahmen der Einwilligung nach § 4a BDSG bewusst dafür entschieden, eine präzisere und restriktivere Formulierung als die EG-Datenschutzrichtlinie zu wählen, die deshalb auch zu beachten ist.¹¹⁷¹ Diese Auffassung wird auch dadurch gestützt, dass der für das Bundesdatenschutzgesetz zuständige Gesetzgeber bei der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2001 die Formerfordernisse des § 4a Abs. 1 Satz 3 BDSG gerade nicht an die ihm bekannten Regelungen des damaligen Teledienstedatenschutzgesetzes zur elektronischen Einwilligung angepasst hat. Er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass die einfache elektronische Form nicht ausreicht.¹¹⁷²

Für die rechtsgemäße Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies zur Folge, dass zur elektronischen Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten im Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes eine elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz notwendig ist, während für den Umgang mit Nutzungsdaten eine elektronische Einwilligung nach dem Telemediengesetz ausreicht.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Unanwendbarkeit des § 13 Abs. 2 TMG auf Inhaltsdaten im Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes mangels gesetzlicher Normierung dazu führt, dass keine Verpflichtung der datenverarbeitenden Stelle besteht, die Einwilligung entsprechend § 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 TMG zu protokollieren beziehungsweise jederzeit abrufbar zu halten.¹¹⁷³ Eine fehlende Protokollierung oder Abrufbarkeit der elektronischen Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten macht die Einwilligung daher nicht rechtswidrig und ist somit zu einer rechtskonformen Technikgestaltung grundsätzlich nicht notwendig.

Dennoch sollte im Sinne einer rechtsgemäßen Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems auch in diesen Fällen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung des Betroffenen auf eine Protokollierung und jederzeitige Abrufbarkeit der Einwilligungserklärung nicht verzichtet werden. So ermöglicht es die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zwar, den Betroffenen

¹¹⁷⁰ S. dazu Teil A.III.3.1.

¹¹⁷¹ *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 43 Fn. 102; a.A. *Holznapel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 38; *Schwenke* 2006, 202f.

¹¹⁷² *Schaar*, MMR 2001, 647; *Yildirim* 2004, 167.

¹¹⁷³ In diesem Sinn wohl auch *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 3 TDDSG Rn. 170. A.A. *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 37.

vor einer übereilten Einwilligung zu schützen und einen beweissicheren Nachweis für eine Einwilligungserklärung zu generieren. In Anbetracht der Tatsache, dass der Betroffene aber nicht verpflichtet ist, die Einwilligung bei sich zu speichern,¹¹⁷⁴ lassen sich die Ziele der Transparenz und Akzeptanz der elektronischen Einwilligung ohne Protokollierung und Abrufbarkeit bei der Verwaltung allein durch eine qualifizierte elektronische Signatur nicht in adäquater Weise erreichen.

Die unterschiedlichen Anforderungen an die Form der Einwilligung sind verwirrend und für die Beteiligten nicht leicht zu überschauen. Zudem können die von der jeweiligen Datenart abhängenden unterschiedlichen Bedingungen einer technisch-organisatorischen Umsetzung als „Behinderung“ von Verwaltungsabläufen wahrgenommen und zu Recht kritisiert werden.¹¹⁷⁵ Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, für eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbereiche zu sorgen.¹¹⁷⁶ Dabei sollte die datenverarbeitende Stelle im Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes dazu verpflichtet werden, eine jederzeitige Abrufbarkeit zu ermöglichen, damit Art, Umfang und Grenzen des erlaubten Datenumgangs stets überprüfbar sind.¹¹⁷⁷

Von den verschiedenen Landesgesetzgebern wurde die Forderung nach einer einheitlichen Regelung für alle Datenarten bereits teilweise aufgegriffen. Durch eine dem § 13 Abs. 2 TMG angeglichene Vorschrift zur elektronischen Einwilligung wurden dabei im Regelungsbereich einiger Landesdatenschutzgesetze die Voraussetzungen der elektronischen Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten denen für Nutzungsdaten angeglichen.¹¹⁷⁸ Dies hat jedoch auch dazu geführt, dass eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz für die Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten nicht erforderlich ist. Vor dem Hintergrund, dass elektronische Signaturverfahren auf Bürgerseite noch nicht in ausreichendem Maß verfügbar sind, erscheint dies vertretbar. Es sollte sich allerdings um eine zeitlich begrenzte Ausnahme handeln, die allein einer notwendigen Einheitlichkeit und Praktikabilität geschuldet ist. Langfristig ist eine beweissichere und den Betroffenen vor Übereilung schützende Grundrechtsausübung nur gewährleistet, wenn im Rahmen einer einheitlichen Regelung das

¹¹⁷⁴ S. Scholz 2003, 285 Fn. 488; Holznel/Sonntag, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 95.

¹¹⁷⁵ Körner-Dammann, NJW 1992, 730.

¹¹⁷⁶ Yildirim 2004, 167; Scholz 2003, 292.

¹¹⁷⁷ S. auch Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 94.

¹¹⁷⁸ S. etwa § 4 Abs. 4 LDSG BW; § 4 Abs. 3 BbgDSG; § 3 Abs. 4 Nr. 2 BremDSG; § 8 Abs. 2 DSG M-V; § 4 Abs. 6 DSG NRW; § 4 Abs. 5 SächsDSG; § 4 Abs. 3 DSG-LSA; § 12 Abs. 3 LDSG SH.

Schriftformerfordernis des § 4a BDSG beibehalten wird.¹¹⁷⁹ Dabei ist insbesondere zu beachten, dass nach dem im Juni 2009 in Kraft getretenen novellierten Personalausweisgesetz (PAuswG) der elektronische Personalausweis gemäß § 22 PAuswG als sichere Signaturerstellungseinheit im Sinne des Signaturgesetzes ausgestaltet ist. Im Zuge der Einführung des elektronischen Personalausweises ist damit zu rechnen, dass die qualifizierte elektronische Signatur in Zukunft eine stärkere Verbreitung in der Bevölkerung erfährt als bisher.

1.2.2.3.3 Einsichtsfähigkeit

Unabhängig davon, ob die Einwilligung auf elektronischem Weg erteilt wird, müssen auch die weiteren Voraussetzungen der Einwilligung für einen rechtmäßigen Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem erfüllt sein. So muss es nach § 4a Abs. 1 Satz 1 BDSG auf der freien Entscheidung des Betroffenen beruhen, ob er seine Einwilligung erteilt oder verweigert. Dies setzt wiederum die Einsichtsfähigkeit des Betroffenen in die Tragweite seiner Entscheidung voraus.¹¹⁸⁰ Da es sich bei der Einwilligung um eine Grundrechtsausübung handelt, kommt es dabei mangels eines rechtsgeschäftlichen Charakters nicht auf die Geschäftsfähigkeit des Betroffenen, sondern lediglich auf seine Fähigkeit an, die Konsequenzen seiner Einwilligung zu überblicken.¹¹⁸¹ Da das Vorgangsbearbeitungssystem – wie etwa im Anwendungsszenario – in Genehmigungsverfahren zum Einsatz kommen soll, dürften an der Einsichtsfähigkeit des Antragstellers regelmäßig keine vernünftigen Zweifel bestehen.

1.2.2.3.4 Zeitpunkt

Damit die Einwilligung ihre Aufgabe als Mittel zur Ausübung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Einzelnen entfalten kann, muss sie darüber hinaus

¹¹⁷⁹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 94; *Scholz* 2003, 292; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 130; *Yildirim* 2004, 167.

¹¹⁸⁰ *Scholz* 2003, 279 ff.; *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 318; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 10.

¹¹⁸¹ *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 21f.; *Schaffland/Wiltfang*, § 4a Rn. 21; *Zscherpe*, MMR 2004, 724; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 10; *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4a Rn. 5; *Spindler/Nink*, in: *Spindler/Schuster* 2008, § 4a BDSG Rn. 2; a.A. *Podlech/Pfeifer*, RDV 1998, 152; *LG Bremen*, DuD 2001, 620; *Fröhle* 2003, 234; *Helfrich*, in: *Hoeren/Sieber* 2008, Teil 16.1 Rn. 77, die in der Einwilligung eine rechtsgeschäftliche Erklärung sehen, sowie *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 20, der indes – in sich widersprüchlich – dennoch im Ergebnis ebenfalls keine Geschäftsfähigkeit verlangt.

zeitlich vor dem beabsichtigten Datenumgang erteilt werden.¹¹⁸² Eine nachträgliche Ablehnung kann einen bereits erfolgten Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen nicht mehr verhindern und auch nicht mehr rückgängig machen.¹¹⁸³ Bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem ist die Einwilligung daher vom Bürger vor dem beabsichtigten Datenumgang im Techniksystem und damit bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung einzuholen.

1.2.2.3.5 Erkennbarkeit

Würde jede Einwilligungserklärung zwischen dem Bürger und der Verwaltung individuell ausgehandelt, wäre dies weder praktikabel noch mit den Zielen einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung vereinbar.¹¹⁸⁴ Zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bietet es sich daher an, vom Bürger die Einwilligung für einen Datenumgang bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung in das Antragsformular in der Form vorgefertigter Erklärungen zu integrieren. Nach § 4a Abs. 1 Satz 4 BDSG ist bei der Verwendung von Formularen dabei darauf zu achten, dass die Einwilligungserklärung besonders hervorgehoben wird. Andernfalls kann die Schriftform nicht ihre Warnfunktion erfüllen. Die Einwilligungsklausel darf sich in derartigen Fällen nicht im „Kleingedruckten“ verstecken, sondern ist vielmehr an deutlich sichtbarer Stelle und zum Beispiel drucktechnisch von dem anderen Text abgesetzt darzustellen.¹¹⁸⁵ Der bloße Hinweis auf Allgemeine Geschäftsbedingungen, in denen der Datenschutz geregelt ist, genügt nicht.¹¹⁸⁶ Dies ist bei der Gestaltung der Web-Formulare zu beachten, die im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung zum Einsatz kommen sollen.

1.2.2.3.6 Freiwilligkeit

Eine entscheidende Voraussetzung für eine rechtmäßige Einwilligung besteht darin, dass sie nach § 4a Abs. 1 Satz 1 BDSG auf der freien Entscheidung des Betroffenen beruht. Als Legitimationsbasis und Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kann sie nur dann Geltung beanspruchen, wenn sie ohne Zwang und frei von äußeren Einflüssen erfolgt.¹¹⁸⁷ Dazu reichen die

¹¹⁸² *OLG Köln*, NJW 1993, 793; *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 19; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 15; *Schwenke* 2006, 192.

¹¹⁸³ *Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen* 2006, 38.

¹¹⁸⁴ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 97; *Yildirim* 2004, 167f.

¹¹⁸⁵ *BGH*, CR 2008, 720 (721) m. Anm. *Brisch/Laue*; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 14.

¹¹⁸⁶ *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 42; *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4a Rn. 13; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 14.

¹¹⁸⁷ *Geiger*, NVwZ 1989, 37; *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 54.

formalen Anforderungen der Schriftform und die Informationspflicht¹¹⁸⁸ der datenverarbeitenden Stelle nicht aus. Vielmehr muss jeder Versuch der datenverarbeitenden Stelle unterbunden werden, ihr Handeln an die Bereitschaft der Betroffenen zu knüpfen, in die Verwendung bestimmter sie betreffender Daten einzuwilligen.¹¹⁸⁹

Bei einem System zur elektronischen Vorgangsbearbeitung im öffentlichen Bereich ist eine Freiwilligkeit der Einwilligung im Verhältnis vom Bürger zur Verwaltung unter mehreren Gesichtspunkten entweder zu verneinen oder erscheint doch zumindest fraglich. So scheidet eine freiwillige Einwilligung aus, wenn der Datenumgang bereits aufgrund einer gesetzlichen Regelung möglich ist.¹¹⁹⁰ Der öffentlichen Verwaltung ist es grundsätzlich nicht gestattet, Maßnahmen als zustimmungsbedürftig zu deklarieren, die sie ohnehin durchführen dürfte, die der Bürger also mit seinem Willen letztlich nicht verhindern kann.¹¹⁹¹ Andernfalls würde die Einwilligung den Bürger über den wahren Sachverhalt täuschen und als leere Hülle missbraucht.¹¹⁹² Eine freiwillige Einwilligung ist im öffentlichen Bereich mithin von vornherein überhaupt nur für solche Datenverwendungen denkbar, die nicht von gesetzlich eingeräumten Befugnissen zum Datenumgang erfasst werden.

Eine Freiwilligkeit der Einwilligung ist aber auch dann zu verneinen, wenn das Verwaltungshandeln an die Erteilung einer Einwilligung „gekoppelt“ wird, um den Bürger in einen gesetzlich nicht legitimierten Datenumgang zu zwingen. Für den Anwendungsbereich des Telemediengesetzes ist ein solches Koppelungsverbot in § 12 Abs. 3 TMG ausdrücklich normiert. Jede Einwilligung unter Zwang oder Täuschung widerspricht dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Gedanken der Einwilligung als selbstständiger Willensäußerung und ist daher unzulässig.¹¹⁹³ Dieser Grundsatz gilt nicht nur für das Anbieten von Telemedien, sondern generell für „Verwaltungsleistungen“ des Staates. Der Bürger wird aufgrund der Monopolstellung der Verwaltung regelmäßig keine Möglichkeit haben, die Leistung von einem anderen Anbieter zu erhalten, so dass er in diesen

¹¹⁸⁸ S. dazu Teil C.II.1.2.2.3.7.

¹¹⁸⁹ Simitis, in: ders. 2006, § 4a Rn. 63.

¹¹⁹⁰ S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 92; Yildirim 2004, 170.

¹¹⁹¹ Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 42.

¹¹⁹² Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 42.

¹¹⁹³ Schaar, MMR 2001, 648; Bizer, in: Roßnagel 2004, § 3 TDDSG Rn. 113.

Fällen faktisch zur Einwilligung genötigt ist.¹¹⁹⁴ Dies führt dazu, dass die Verwaltung bei der Technikgestaltung auch die Möglichkeit berücksichtigen muss, dass die Einwilligung in einen bestimmten Datenumgang, wie etwa die Angabe zusätzlicher Kontaktdaten, vom Bürger verweigert wird. Es muss sichergestellt sein, dass in diesen Fällen die weitere Vorgangsbearbeitung und damit die Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren nicht von einer entsprechenden Einwilligung abhängig gemacht wird.

Schließlich ist die Freiwilligkeit der Einwilligung insbesondere dann fraglich, wenn die Behörde die Einwilligung zwar nicht ausdrücklich zur Bedingung einer positiven Entscheidung macht, sie jedoch formularmäßig vorformuliert in das Web-Formular des Antrags einbettet. Hier bestimmt im Wesentlichen die Behörde den Inhalt der Einwilligung. Um die Freiwilligkeit der Einwilligung zu sichern, muss auch in diesen Fällen verhindert werden, dass die Behörde aufgrund ihrer hoheitlichen Monopolstellung Einwilligungen faktisch erzwingt, weil sie durch die Formulargestaltung keine alternativen Einwilligungsmöglichkeiten zulässt.¹¹⁹⁵ Das Web-Formular des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher „einwilligungsfreundlich“ zu gestalten, um die Freiwilligkeit der Entscheidung des Betroffenen auch tatsächlich abzusichern. Dazu sollten alle unterschiedlichen Datenkategorien, Zwecke, Verarbeitungsalternativen und Empfänger jeweils so dargestellt werden, dass es sich der Betroffene – etwa durch Ankreuzen – aussuchen kann, welchem Datenumgang er zustimmen möchte und welchem nicht.¹¹⁹⁶

¹¹⁹⁴ S. *Holznel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 54. Noch weitergehend wohl *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 16, der generelle Zweifel an der Freiwilligkeit der Entscheidung des Bürgers im Verhältnis zwischen Bürger und Staat äußert und dies damit begründet, dass sich der Bürger mit einer Stelle konfrontiert sieht, die alle Merkmale staatlicher Autorität aufweist und deren Kompetenzen er schwer abschätzen kann. Auch im Bereich der Leistungsverwaltung habe der Bürger letztlich keine Wahl, weil er bei einer Verweigerung der Einwilligung immer auch das Risiko einer negativen Entscheidung befürchten müsse. Eine solche Auffassung geht indes zu einseitig von einem Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger aus und nimmt damit – voreilig – eine generelle Zwangswirkung bei Bitten um eine Einwilligung im öffentlichen Bereich an. Bei der Ablehnung der Freiwilligkeit ist jedoch generell Vorsicht geboten. Es sollte die Ausnahme sein, den Schutz des Betroffenen gegen seinen Willen zu erzwingen, da es – von Extremsituationen abgesehen – grundsätzlich nicht Aufgabe des Datenschutzes ist, den Betroffenen vor sich selbst zu schützen, s. auch *Globig*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 43.

¹¹⁹⁵ S. *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 97 m.w.N.

¹¹⁹⁶ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 97; *Scholz* 2003, 306.

1.2.2.3.7 Informiertheit und Bestimmtheit

Damit der Betroffene seine Einwilligung freiwillig erteilen kann, ist es unabdingbar, dass er vor seiner Einwilligung vollständig über den beabsichtigten Datenumgang informiert wird.¹¹⁹⁷ Entsprechend ist nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BDSG der Betroffene vor der Einwilligung auf die Freiwilligkeit seiner Angaben sowie nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BDSG „auf den vorgesehenen Zweck der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung sowie, soweit nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich oder auf Verlangen, auf die Folgen der Verweigerung der Einwilligung hinzuweisen“. Die Vorschrift setzt Art. 2 lit. h) DSRL in deutsches Recht um, wonach die Einwilligung „für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage“ erfolgen muss. Dem Betroffenen soll die Möglichkeit gegeben werden, Gefahren und Vorteile des Umgangs mit den ihn betreffenden Daten zu beurteilen.¹¹⁹⁸

Im Hinblick auf Sinn und Zweck der Informationspflicht und unter Berücksichtigung des Wortlauts der EG-Datenschutzrichtlinie enthält § 4a Abs. 1 Satz 2 BDSG nur Beispiele, die für den Betroffenen besonders wichtige Angaben benennen und sind nicht als Mindestmaß oder abschließende Aufzählung zu verstehen.¹¹⁹⁹ Allgemein umfasst die Informationspflicht damit alle im Einzelfall entscheidungsrelevanten Angaben, die notwendig sind, damit der Betroffene den Datenumgang beurteilen kann.¹²⁰⁰ Der Umfang der Informationspflicht orientiert sich dabei nicht an objektiven Kriterien, sondern ist in Abhängigkeit vom Empfängerhorizont des Betroffenen zu bestimmen; Unklarheiten gehen zu Lasten der verantwortlichen Stelle.¹²⁰¹

Entgegen dem Wortlaut des § 4a Abs. 1 Satz 2 BDSG muss dabei die Information über die Konsequenzen einer Verweigerung nicht nur im Einzelfall, sondern regelmäßig erfolgen.¹²⁰² Nur dann, wenn der Betroffene weiß, wie sich die Verweigerung seiner Einwilligung für ihn auswirkt, kann er eine überlegte Entscheidung darüber treffen, ob er die Einwilligung erteilen möchte oder nicht.

¹¹⁹⁷ *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 11; *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 3 TDDSG Rn. 120.

¹¹⁹⁸ *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 2 Rn. 69.

¹¹⁹⁹ *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 44.

¹²⁰⁰ *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 45; *Schwenke* 2006, 212. Eine Auflistung von Informationen, die regelmäßig notwendig sind, findet sich bei *OLG Hamm*, NJW-RR 1986, 931; *OLG Karlsruhe*, NJW-RR 1988, 304 sowie *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 45.

¹²⁰¹ *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 46; *Gola/Schomerus* 2007 § 4a Rn. 11.

¹²⁰² *Holznagel/Sonntag*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.8 Rn. 47; *Tinnefeld/Ehmann/Gehrling* 2005, 320; *Simitis*, in: *ders.* 2006, § 4a Rn. 74; *Schwenke* 2006, 213.

Für den Bereich der elektronischen Vorgangsbearbeitung auf Landes- und Kommunalebene ist aus diesem Grund in nahezu allen Landesdatenschutzgesetzen eine entsprechende uneingeschränkte Informationspflicht gesetzlich vorgeschrieben.¹²⁰³

Schließlich muss der Betroffene von der verantwortlichen Stelle aber auch über seine jederzeitige Widerrufsmöglichkeit informiert werden. Im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes wurde in § 13 Abs. 3 TMG eine solche Hinweispflicht ebenso ausdrücklich normiert wie in den meisten Landesdatenschutzgesetzen.¹²⁰⁴ Dabei muss nach § 13 Abs. 3 Satz 2 TMG die Unterrichtung für den Betroffenen jederzeit abrufbar gehalten werden.

Demgegenüber enthält das Bundesdatenschutzgesetz keine entsprechende Aussage zu einer etwaigen Hinweispflicht.¹²⁰⁵ Dennoch ist auch in seinem Anwendungsbereich von einer generellen Informationspflicht der verantwortlichen Stelle hinsichtlich eines Widerrufsrechts auszugehen. Erst ein entsprechender Hinweis versetzt den Betroffenen in die Lage, dieses Recht wahrzunehmen.¹²⁰⁶

Damit der Betroffene die Tragweite seines Einverständnisses angemessen überblicken kann, muss die Einwilligung auf den konkreten Einzelfall bezogen und somit hinreichend bestimmt sein.¹²⁰⁷ Aus diesem Grund sind weder Blankoeinwilligungen noch pauschal gehaltene Erklärungen, dass der Betroffene mit jeder Form des Datenumgangs einverstanden sei, mit den Anforderungen an eine freiwillige Einwilligung vereinbar.¹²⁰⁸ Der Erklärung muss sich vielmehr klar entnehmen lassen, unter welchen Bedingungen welche Daten nach der Vorstellung des Betroffenen erhoben, verarbeitet und genutzt werden.¹²⁰⁹ Gerade im Hinblick auf eine etwaige formularmäßige Integration der Einwilligungserklärung in das zur elektronischen Vorgangsbearbeitung bereitgestellte Web-Formular ist daher bei der Formulierung der Einwilligungserklärung besondere Sorgfalt geboten. Dabei ist

¹²⁰³ S. § 4 LDSG BW; Art. 15 BayDSG; § 6 BlnDSG; § 3 BremDSG; § 4 BbgDSG; § 4 DSG-LSA; § 5 HmbDSG; § 7 HDSG; § 4 NDSG; § 7 DSG M-V; § 5 LDSG R-P; § 4 SDSG; § 4 SächsDSG; §§ 11, 12 LDSG S-H; § 4 ThürDSG.

¹²⁰⁴ S. § 4 Abs. 2 Satz 4 LDSG BW; § 4 Abs. 2 Satz 3 BbgDSG; § 5 Abs. 2 Satz 2 HmbDSG; § 7 Abs. 2 Satz 5 HDSG; § 8 Abs. 1 DSG M-V; § 4 Abs. 1 Satz 5 DSG NW; § 4 Abs. 1 Satz 4 SDSG; § 4 Abs. 3 SächsDSG; § 4 Abs. 2 DSG-LSA; § 12 Abs. 2 LDSG S-H.

¹²⁰⁵ *Scholz* 2003, 298; *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG 291.

¹²⁰⁶ *S. Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 287.

¹²⁰⁷ *Holztagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 49; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 77.

¹²⁰⁸ *Yildirim* 2004, 172; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 77; *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4a Rn. 33; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 11.

¹²⁰⁹ *Holztagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 49.

insbesondere darauf zu achten, dass – soweit eine Einwilligung überhaupt zulässig ist – die Zwecke, zu denen der Datenumgang erfolgt, präzise zu bestimmen sind.

1.2.2.3.8 Widerrufbarkeit

Unabhängig davon, ob es sich um eine Einwilligung in den Umgang mit Nutzungs- oder Inhaltsdaten handelt, ist sie durch den Betroffenen grundsätzlich widerrufbar. Für Nutzungsdaten ergibt sich dies bereits aus § 13 Abs. 2 Nr. 4 TMG. In den meisten Landesdatenschutzgesetzen ist eine Widerrufsmöglichkeit ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben.¹²¹⁰ Dagegen ist im Bundesdatenschutzgesetz die Möglichkeit des Widerrufs nicht ausdrücklich normiert. Jedoch steht dem Betroffenen auch im Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes als Ausdruck seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein Widerrufsrecht zu.¹²¹¹ Der Widerruf gewährleistet die nachträgliche Korrektur des zunächst gebilligten Datenumgangs und ist demnach Ausdruck der Entscheidungsfreiheit des Betroffenen über den Umgang mit seinen Daten.¹²¹² Daneben dient der Widerruf aber auch dazu, den Betroffenen vor einer übereilt getroffenen Entscheidung zu schützen und dadurch ebenfalls seine informationelle Selbstbestimmung zu sichern.¹²¹³ Ebenso wie die Erteilung der Einwilligung kann sich auch der Widerruf auf bestimmte Phasen der Datenverarbeitung oder auf einzelne Daten beziehen. Es obliegt grundsätzlich allein dem Betroffenen, zu entscheiden, wer welche Daten über seine Person erheben, verarbeiten und nutzen kann.¹²¹⁴

Der Widerruf beseitigt die Zulässigkeit des Datenumgangs mit Wirkung für die Zukunft, so dass ein bis zu diesem Zeitpunkt erfolgter Datenumgang zulässig bleibt.¹²¹⁵ Er hindert die verantwortliche Stelle nur an der weiteren Verwendung der Daten. Dies ermöglicht einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Interesse des Nutzers, seine Einwilligung in einen bestimmten Datenumgang zurückzuziehen, und den Interessen der datenverarbeitenden Stelle, die im Vertrauen auf die Einwilligung des Betroffenen unter Umständen mit einer

¹²¹⁰ S. § 4 Abs. 2 Satz 4 LDSG BW; § 4 Abs. 2 Satz 3 BbgDSG; § 5 Abs. 2 Satz 2 HmbDsG; § 7 Abs. 2 Satz 5 HDSG; § 8 Abs. 1 DSG M-V; § 4 Abs. 1 Satz 5 DSG NW; § 4 Abs. 1 Satz 4 SDSG; § 4 Abs. 3 SächsDSG; § 4 Abs. 2 DSG-LSA; § 12 Abs. 2 LDSG S-H.

¹²¹¹ *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 64; *Simitis*, in: ders. § 4a Rn. 94 m.w.N.

¹²¹² *Scholz* 2003, 98.

¹²¹³ *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 288.

¹²¹⁴ *Yildirim* 2004, 173; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 97.

¹²¹⁵ *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 67; *Bizer*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 288; *Simitis*, in: ders. 2006, § 4a Rn. 101; *Gola/Schomerus* 2007, § 4a Rn. 18.

Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten über die gesetzlichen Befugnisse hinaus bereits begonnen hat.¹²¹⁶

In Bezug auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist dabei problematisch, dass nie sicher vorherbestimmbar ist, ob eine einmal erteilte Einwilligung des Betroffenen nicht nachträglich widerrufen wird. Durch eine entsprechende Technikgestaltung ist daher zum einen sicherzustellen, dass die Daten, deren Datenumgang auf einer Einwilligung des Betroffenen beruht, jederzeit aus dem System entfernt werden können. Zum anderen muss bei der Technikgestaltung berücksichtigt werden, dass der Widerruf die weitere Vorgangsbearbeitung nicht unmöglich machen darf, um nicht – indirekt – die Freiwilligkeit der Einwilligung zu gefährden.¹²¹⁷

1.3 Zusammenfassung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht schrankenlos gewährleistet. Im überwiegenden Individual- oder Allgemeininteresse muss der Einzelne auch Einschränkungen dieses Grundrechts hinnehmen. Ob, wann und inwieweit solche Einschränkungen im Zusammenhang mit der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems gerechtfertigt sind, ist dabei jedoch grundsätzlich nicht dem Verfahrensermessen der Verwaltung überlassen. Ein Umgang mit personenbezogenen Daten durch die Verwaltung gegen den Willen des Betroffenen darf grundsätzlich nur durch oder auf Grundlage eines formellen Gesetzes erfolgen. Dies gilt auch und gerade bezüglich eines vernetzten Datenaustauschs im Vorgangsbearbeitungssystem. Für während der Vorgangsbearbeitung gegebenenfalls anfallende Nutzungsdaten ist ein Datenumgang grundsätzlich nach Maßgabe von § 15 TMG zulässig. Für die den Inhaltsdaten zuzuordnenden Antragsdaten sind die datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestände für einen Datenumgang dagegen in den §§ 14 ff. BDSG normiert. Diese Normen bilden den Rahmen eines zulässigen Datenumgangs im Vorgangsbearbeitungssystem.

Zur Verwirklichung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung reicht eine objektive Regulierung des Umgangs mit personenbezogenen Daten durch gesetzliche Vorschriften allein nicht aus. Vielmehr bedarf es grundsätzlich auch individueller Einflussmöglichkeiten des Betroffenen durch die Möglichkeit

¹²¹⁶ Bizer, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 288.

¹²¹⁷ S. dazu bereits Teil C.II.1.2.2.3.6.

privatautonomer Rechtssetzung. Gegenüber der Verwaltung sind die Möglichkeiten einer solchen privatautonomen Rechtssetzung indes begrenzt. Die Festlegung, inwieweit durch die Ausübung öffentlicher Gewalt ein grundrechtsrelevanter Umgang mit personenbezogenen Daten stattfinden darf, liegt nicht in der Kompetenz der Verwaltung, sondern muss durch den Gesetzgeber erfolgen. Die Zulässigkeit des Datenumgangs bei Ausübung öffentlicher Gewalt ist auch keine Frage, die der Verfügungsbefugnis des Einzelnen übertragen ist. Soweit es daher im Zuge öffentlicher Gewaltausübung im Vorgangsbearbeitungssystem zu einem personenbezogenen Datenumgang kommt scheidet ein darüber hinausgehender Datenumgang auf der Grundlage privatautonomer Rechtssetzung aus.

Dieser Grundsatz gilt allerdings nur, soweit der Datenumgang der Verwaltung im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer hoheitlicher Befugnisse steht. Dagegen ist eine Einwilligung in einen Datenumgang im Zusammenhang mit der Erbringung freiwilliger und unregelter „Zusatzangebote“, wie etwa der Statusabfrage beim Vorgangsbearbeitungssystem, grundsätzlich möglich. Daneben ist im Zusammenhang mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung auch die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Inhaltsdaten denkbar, die die Bearbeitung der Verwaltungsverfahren im Vorgangsbearbeitungssystem erleichtern, ohne dass sie im strengen Sinn der Aufgabenerfüllung dienen.

Soweit eine Einwilligung ausnahmsweise zulässig ist, sind dabei unterschiedliche Wirksamkeitsvoraussetzungen zu beachten. Soll die Einwilligung elektronisch erteilt werden, so ist hinsichtlich der dabei zu berücksichtigenden Anforderungen bei der Technikgestaltung zu differenzieren. Hinsichtlich der Einwilligung in den Umgang mit Nutzungsdaten ist eine elektronische Einwilligung möglich. Daneben muss die Einwilligung protokolliert werden und jederzeit abrufbar sein. Eine Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten bedarf grundsätzlich der Schriftform. Für eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung bedarf es daher der Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz. Auch wenn diese nicht ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben ist, sollte auch hinsichtlich der Einwilligung in Inhaltsdaten im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung eine Protokollierung erfolgen und eine jederzeitige Abrufbarkeit der Einwilligungserklärung gegeben sein.

Aufgrund der Freiwilligkeit der Einwilligung darf die Vorgangsbearbeitung nicht von einer Einwilligungserteilung abhängig gemacht werden. Der Antragsteller sollte darüber hinaus die Möglichkeit haben, zu entscheiden, welchem Datenum-

gang er zustimmen möchte und welchem nicht. Für eine informierte Einwilligung muss die Einwilligung auf den konkreten Einzelfall bezogen und somit hinreichend bestimmt sein. Aus diesem Grund sind weder Blankoeinwilligungen noch pauschal gehaltene Erklärungen zulässig. Unabhängig davon, ob es sich um eine Einwilligung in den Umgang mit Nutzungs- oder mit Inhaltsdaten handelt, ist sie durch den Betroffenen grundsätzlich widerrufbar. Durch die Technikgestaltung darf ein wirksamer Widerruf nicht unterbunden und die weitere Vorgangsbearbeitung bei einem erfolgten Widerruf nicht verhindert werden.

2. Zweckfestlegung und Zweckbindung (K 17)

Ein zentrales aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht abgeleitetes Schutzkonzept besteht im datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckfestlegung und Zweckbindung. Der Umgang mit personenbezogenen Daten darf danach nur im Rahmen des durch eine Rechtsvorschrift oder – ausnahmsweise – aufgrund einer Einwilligung des Betroffenen festgelegten Zwecks erfolgen.

2.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Ausgangspunkt der Zweckfestlegung und Zweckbindung bildet der Grundgedanke des informationellen Selbstbestimmungsrechts, wonach der Einzelne für eine selbstbestimmte Entwicklung und Entfaltung befugt ist, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden und somit jeder selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen hat.¹²¹⁸ In dieses Grundrecht greift derjenige ein, der Daten der betroffenen Person gegen ihren Willen verarbeitet. Wird dieses Grundrecht zwar nicht schrankenlos gewährt, so ist der Eingriff doch nur zulässig, soweit der Gesetzgeber oder – im öffentlichen Bereich in engen Grenzen – der Betroffene ihn gebilligt haben.¹²¹⁹

Sowohl für die Einwilligung als auch für das Gesetz ist es aber erforderlich, dass die ausgesprochene Billigung den „Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt“.¹²²⁰ Die Voraussetzungen und der Umfang eines zugelassenen Datenumgangs müssen für den Betroffenen eindeutig erkennbar sein.¹²²¹ Nur so

¹²¹⁸ BVerfGE 65, 1 (42f.); 78, 77 (84); 84, 192 (194); 96, 171 (181); 103, 21 (32f.); 113, 29 (46); BVerfG, NJW 2006, 976 (978); NJW 2006, 1039 (1940).

¹²¹⁹ S. dazu Teil C.II.1.1.

¹²²⁰ BVerfGE 65, 1 (46).

¹²²¹ Heußner 1987, 237; s. zu dem daraus folgenden Transparenzgebot Teil C.II.4.3.

wird er in die Lage versetzt, Kenntnis über den Umgang mit seinen persönlichen Daten zu erlangen.¹²²² Würde der Datenumgang nicht an einen festgelegten Zweck gekoppelt, hätte dies zur Folge, dass der Betroffene nicht mehr sicher sein könnte, wer was wann bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.¹²²³ Dies würde nicht nur die Chancen individueller Freiheitsausübung beeinträchtigen, sondern auch das demokratische Gemeinwesen insgesamt gefährden.¹²²⁴ Daneben ermöglicht eine eindeutige Zweckfestlegung es dem Betroffenen aber auch, gegen einen rechtswidrigen oder fehlerhaften Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem vorzugehen, und ist damit notwendige Voraussetzung, um seine Rechte geltend machen zu können.¹²²⁵

Der Grundsatz der eindeutigen Zweckfestlegung wird ergänzt durch ein an die verantwortliche Stelle adressiertes Zweckbindungsgebot. Sind die Zwecke des Datenumgangs durch den Gesetzgeber oder – ausnahmsweise – die betroffene Person eindeutig festgelegt, ist die Verwaltung bei ihrem Datenumgang daran grundsätzlich gebunden.¹²²⁶ Ein Umgang mit personenbezogenen Daten darf dann nur im Rahmen dieser Zwecke erfolgen.¹²²⁷

Auf diese Weise bestimmen Zweckfestlegung und Zweckbindung Ziel und Umfang eines zulässigen Datenumgangs und beschränken ihn zugleich auf diese.¹²²⁸ Der durch einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand – oder ausnahmsweise durch eine Einwilligung – festgelegte Zweck darf von der Verwaltung nicht auf weitere oder andere Datenverwendungen ausgeweitet werden. Jede Überschreitung des zugewiesenen Rahmens zulässiger Datenverwendungen stellt dann eine Zweckänderung oder Zweckentfremdung und damit einen erneuten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der wiederum einer entsprechenden Erlaubnis bedarf.¹²²⁹ Dies schließt einerseits den Datenumgang für mehrere Zwecke zugleich nicht aus.¹²³⁰ Es bedeutet andererseits aber auch, dass

¹²²² *Simitis*, NJW 1984, 400; v. *Zeuschwitz*, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 4.

¹²²³ *BVerfGE* 65, 1 (43); v. *Zeuschwitz* in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 4.

¹²²⁴ S. dazu Teil B.II.8.

¹²²⁵ v. *Zeuschwitz*, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 4. Zu den Betroffenenrechten s. auch Teil C.II.5.

¹²²⁶ *Yildirim* 2004, 94.

¹²²⁷ *BVerfGE* 65, 1, (46, 61); *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 547.

¹²²⁸ *Simitis*, NJW 1984, 402; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 111; v. *Zeuschwitz*, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 33.

¹²²⁹ *Heußner* 1987, 238; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 115; *Yildirim* 2004, 95; s. zur Möglichkeit, zumindest nützliche Datenverwendungen unter Beachtung allgemeiner Einwilligungsvoraussetzungen durch Einwilligung zu ermöglichen Teil C.II.1.2.2.2.

¹²³⁰ *BVerfGE* 65, 1 (61 ff.).

jede zweckfreie Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von Daten rechtswidrig ist. Bei dem Zusammenspiel von Zweckfestlegung und Zweckbindung handelt es sich somit um das zentrale Element im Datenschutzkonzept des Bundesverfassungsgerichts.¹²³¹

2.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems wird durch den Grundsatz der Zweckbindung wesentlich beeinflusst. Dabei ist hinsichtlich der Zweckbindung der Verwaltung beim Umgang mit Nutzungsdaten auf der einen und dem Umgang mit Inhaltsdaten auf der anderen Seite zu differenzieren.

2.2.1 Zweckbindung bei Nutzungsdaten

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Nutzungsdaten ist nach § 15 Abs. 1 TMG auf den Umgang mit Nutzungsdaten bei der Inanspruchnahme des Telemediendienstes beschränkt. Für das Vorgangsbearbeitungssystem bedeutet dies, dass die Nutzungsdaten nicht mit anderen Telemediendiensten zusammengeführt werden dürfen. So darf etwa die Erhebung der IP-Adresse bei der Antragstellung nur dazu genutzt werden, die Kommunikation mit dem Formularserver der Verwaltung zu ermöglichen. Soweit zum Beispiel im Rahmen der Vorgangsbearbeitung eine Statusabfrage des Bürgers angeboten wird, darf die dazugehörige Transaktionsnummer in ihrer Eigenschaft als Nutzungsdatum nur dazu verwendet werden, eine solche Statusabfrage zu ermöglichen.

2.2.2 Zweckbindung bei Inhaltsdaten

Für eine rechtmäßige Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems kommt im Rahmen der Zweckbindung dem Umgang mit Inhaltsdaten eine besondere Bedeutung zu. Die Zwecke des Datenumgangs werden hier ebenfalls – soweit nicht ausnahmsweise eine privatautonome Rechtssetzung möglich ist – durch den Gesetzgeber vorgegeben. Den unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen ist indes nicht zu entnehmen, wie der gesetzlich festgelegte Zweck von der Verwaltung bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung praktisch zu ermitteln ist. So setzt das Bundesdatenschutzgesetz den Begriff „Zweck“ voraus, ohne ihn zu definieren oder zu umschreiben.¹²³² Andererseits ist es zur Gestaltung des Vorgangsbearbeitungs-

¹²³¹ *Simitis*, NJW 1984, 402; *Kutscha*, ZRP 1999, 157; *Bull*, RDV 1999, 151; *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 546f.

¹²³² *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 511.

systems unabdingbar, den Zweck vor einem Datenumgang im System genau zu identifizieren, um zweckfremde und damit unzulässige Datenverwendungen innerhalb des Systems zu vermeiden.

Im öffentlichen Bereich wird zur Konkretisierung des Zwecks allgemein an die jeweilige Aufgabe der Verwaltung angeknüpft, deren Erfüllung der Datenumgang dient.¹²³³ Dabei lässt sich die „Aufgabe“ generell auf unterschiedlichen Ebenen und damit unterschiedlich weit oder eng beschreiben. So können auf einer abstrakten Ebene allgemeine Staatsaufgaben wie etwa das Herstellen einer gerechten Wirtschafts- und Sozialordnung ebenso als „Aufgaben“ definiert werden wie die „Aufgaben“ kleinster Organisationseinheiten der Verwaltung wie etwa bestimmter Fachämter in der Kommunalverwaltung.¹²³⁴ Je nachdem, an welcher Ebene der Aufgabenerfüllung man anknüpft, kann dies somit eine sehr weite oder sehr enge Zweckbindung zur Folge haben. Der allgemeine Verweis, die Zwecke an der „Aufgabe“ der Verwaltung festzumachen, ermöglicht daher für sich genommen noch keine zuverlässige Ermittlung der gesetzlich zulässigen Zwecke eines Datenumgangs.¹²³⁵

In der Literatur wird daher teilweise dafür plädiert, die Verwaltung selbst entscheiden zu lassen, wie sie ihre Aufgabe und damit den Zweck konkretisiert, so dass sowohl eine sehr allgemeine (und damit weite) als auch eine konkrete (und damit enge) Festlegung des Zwecks möglich wäre.¹²³⁶ Hat die Verwaltung die Zwecke festgelegt, soll sie in der Folge nach den Grundsätzen von Treu und Glauben daran gebunden sein.¹²³⁷ Die vorherige Festlegung des Zwecks maßgeblich der Verwaltung zu überlassen, würde jedoch grundsätzlich dem materiellen Gehalt von Zweckfestlegung und Zweckbestimmung zuwiderlaufen, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglichst umfassend zu schützen. Dazu bedarf es vielmehr einer bewussten Einschränkung der multifunktionalen Verwendbarkeit von Daten durch die Verwaltung.¹²³⁸ Es ist daher von einer möglichst engen und präzisen Zweckfestlegung auszugehen. Die Konkretisierung des Zwecks muss somit an der konkreten Aufgabenerfüllung ansetzen.

¹²³³ *Dammann*, in: *Simitis 2006*, § 14 Rn. 42.

¹²³⁴ S. auch *Dammann*, in: *Simitis 2006*, § 14 Rn. 43.

¹²³⁵ S. v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel 2003*, Kap. 3.1 Rn. 22; *Dammann*, in: *Simitis 2006*, § 14 Rn. 41 ff.

¹²³⁶ *Dörr/Schmidt 1997*, § 14 Rn. 2; in diesem Sinn wohl auch *Schaffland/Wiltfang 2008*, § 14 Rn. 19.

¹²³⁷ S. dazu auch *Yildirim 2004*, 178; *Dammann*, in: *Simitis 2006*, § 14 Rn. 39.

¹²³⁸ *Kutscha*, ZRP 1999, 157.

Maßgeblich ist damit die gesetzliche Grundlage, die einen Datenumgang für den konkret zu erledigenden Verwaltungsvorgang erlaubt.¹²³⁹

2.2.2.1 Informationelle Gewaltenteilung

Als logische Konsequenz einer auf die konkrete Aufgabenerfüllung bezogenen Zweckbindung folgt, dass die Zweckbindung auch innerhalb der Verwaltung entsprechend zu berücksichtigen ist.¹²⁴⁰ Jeder Verwaltungsteil darf danach nur die Daten sammeln, verarbeiten und nutzen, die zur Erfüllung der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden konkreten Aufgaben erforderlich sind.¹²⁴¹ Würde bei der Bestimmung der zuständigen Stelle dabei im Sinne einer „Einheit der Staatsgewalt“ ein organisatorischer Behördenbegriff zugrunde gelegt und die Verwaltung als Informationseinheit betrachtet, würde der Grundsatz der Zweckbindung indirekt unterlaufen.¹²⁴² Das Wissen eines Teils der Verwaltung darf nicht zugleich das (fiktive) Wissen aller anderen Zweige der Verwaltung bedeuten.¹²⁴³

Dies gilt insbesondere auch für die im Anwendungsszenario erwähnte Gemeindeverwaltung.¹²⁴⁴ Anderenfalls bestünde die Möglichkeit, dass die unterschiedlichen Fachämter einer Gemeinde, die gegenüber Dritten als organisatorische Einheit auftritt, jederzeit ungehindert auf einen gemeinsamen Datenpool zugreifen könnten. Wären Informationen über den betroffenen Bürger für die Verwaltung auf diese Weise unkontrolliert verfügbar, könnte dies aufgrund der Monopolstellung der Verwaltung zum einen zu einer staatlichen Machtkonzentration führen.¹²⁴⁵ Zum anderen ist der Schutz der informationellen Selbstbestimmung vom Betroffenen her zu denken. Er soll die Möglichkeit haben, sich in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlichen Verwaltungseinheiten gegenüber selbstbestimmt darzustellen. Ein Zusammenführen von Daten über unterschiedliche Verwaltungskontexte hinaus würde nicht nur die Zweckbindung der Daten für bestimmte, gesetzlich normierte Verwendungszwecke unterlaufen, sondern auch

¹²³⁹ *Simitis*, NJW 1986, 2799; v. *Zeuschwitz*, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 22; *Globig*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8 Rn. 79; *Yildirim* 2004, 178; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 42f.

¹²⁴⁰ *Bäumler*, CR 1997, 171.

¹²⁴¹ *Bull*, RDV 1999, 148, 149; *Der Hessische Datenschutzbeauftragte* 2000, Kap. 16.3; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98; *Moos* 2005, Rn. 10. S. zur Erforderlichkeit Teil C.II.3.

¹²⁴² *Simitis*, NJW 1986, 2800; *Topp*, in: Roßnagel 2003, Kap. 8.12 Rn. 44; *Simitis*, in: *ders.* 2006, Einl. Rn. 36; *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 547; kritisch dazu *Di Fabio*, in: *Maunz/Dürig* 2009, Art. 2 Abs. 1 Rn. 184; *Scholz/Pitschas* 1984, 113, 120 ff.; *Lenk* 2002, 78f.

¹²⁴³ *Denninger*, KJ 1985, 222; *Hornung* 2007, 159.

¹²⁴⁴ *BVerfG*, NJW 1988, 959 (961); *Simitis*, NJW 1986, 2800.

¹²⁴⁵ *Bull*, DÖV 1979, 689 ff.; *Dix*, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.5 Rn. 3f.

zu einer Intransparenz beim Betroffenen führen. Dieser wüsste bei einem Kontakt mit der Verwaltung nicht mehr, welche Daten dieser aus anderen Verwendungskontexten bereits bekannt sind und im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens (unzulässigerweise) berücksichtigt werden.¹²⁴⁶ Dies würde die Selbstdarstellung der Betroffenen in Rahmen unterschiedlicher Kommunikationsbeziehungen erschweren.¹²⁴⁷

Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht das Prinzip der „informationellen Gewaltenteilung“ entwickelt, das Barrieren gegen die umfassende Datennutzung innerhalb der Verwaltung vorsieht. Das Bundesverfassungsgericht fordert dabei zum einen vom Gesetzgeber einen wirksamen Schutz gegen Zweckänderungen oder Zweckentfremdungen durch Weitergabe- und Verwertungsverbote.¹²⁴⁸ Zum anderen ist durch organisatorische Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass die vorgesehene Zweckbindung garantiert wird.¹²⁴⁹

2.2.2.1.1 Funktionaler Stellenbegriff

Im Anschluss an das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts wurde dem Ziel der „informationellen Gewaltenteilung“ insbesondere dadurch Rechnung getragen, dass zur Abgrenzung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche einer Behörde ein „funktionaler Stellenbegriff“ zugrunde gelegt wurde.¹²⁵⁰ Die Organisation der staatlichen Verwaltung ist danach so zu gestalten, dass eine Kenntnisnahme der Daten durch andere öffentliche Stellen, die sie für andere Zwecke nutzen könnten, ausgeschlossen ist.¹²⁵¹ Ein Datenumgang ist damit allein aus der konkreten Aufgabenzuweisung an die einzelne datenverarbeitende Stelle gerechtfertigt.¹²⁵² Nimmt eine als organisatorische Einheit anzusehende Behörde unterschiedliche Aufgaben wahr, so muss sie unter datenschutzrechtlichen

¹²⁴⁶ v. Zezschwitz, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 61; Roßnagel/Laue, DÖV 2007, 547.

¹²⁴⁷ Denninger, JA 1980, 284; Hufen, JZ 1984, 1077; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 126; v. Zezschwitz, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 1; Dix, in: Roßnagel 2004, Kap. 3.1 Rn. 4; Hornung 2005, 158 m.w.N.

¹²⁴⁸ BVerfGE 65, 1 (46); BVerfG, NJW 1988, 959 (961).

¹²⁴⁹ BVerfGE 65, 1 (69).

¹²⁵⁰ Heußner 1987, 232. Teilweise wird statt vom „funktionalen Stellenbegriff“ auch vom „funktionalen Behördenbegriff“ gesprochen. Inhaltliche Unterschiede ergeben sich daraus nicht.

¹²⁵¹ Tuner, CR 1986, 593; Wedde, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.3 Rn. 19; Dammann, in: Simitis 2006, § 2 Rn. 15.

¹²⁵² Tuner, CR 1986, 593.

Gesichtspunkten in einzelne, den jeweiligen Aufgaben entsprechende, in sich geschlossene und voneinander abgeschottete Teile aufgespalten werden.¹²⁵³

2.2.2.1.2 Funktionaler Stellenbegriff und Bundesdatenschutzgesetz

Diese funktionale Betrachtungsweise hat auch in den einfachgesetzlichen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes ihren Niederschlag gefunden. Dabei finden auf das Bundesdatenschutzgesetz zwar die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Organisationsgrundsätze Anwendung. Indem der Gesetzgeber gleichzeitig im Rahmen der Zulässigkeitsnormen für den öffentlichen Bereich (§§ 13 ff. BDSG) die Zweckbindung auf alle Phasen des Datenumgangs erstreckt, hat er sich aber im Ergebnis – spätestens seit der Novellierung des Gesetzes im Jahr 1990 – das hinter der datenschutzrechtlichen Figur des „funktionalen Stellenbegriffs“ stehende Ziel der informationellen Gewaltenteilung vollständig zu eigen gemacht.

Adressat der Vorschriften zum Datenumgang durch öffentliche Stellen nach §§ 13 ff. BDSG ist grundsätzlich die „verantwortliche Stelle“. Nach § 3 Abs. 7 BDSG ist darunter jede Person oder Stelle zu verstehen, „die personenbezogene Daten für sich selbst erhebt, verarbeitet oder nutzt oder dies durch andere im Auftrag vornehmen lässt“.¹²⁵⁴ Der Begriff der öffentlichen Stelle ist wiederum in § 2 Abs. 1 BDSG normiert. Danach werden als öffentliche Stellen insbesondere „Behörden“ bezeichnet. Mangels einer genaueren Konkretisierung des Behördenbegriffs im Bundesdatenschutzgesetz sind für die Definition der Behörde die jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetze heranzuziehen.¹²⁵⁵ Behörde im Sinne des § 2 BDSG ist damit nach § 1 Abs. 4 VwVfG im allgemeinen Verwaltungsverfahren „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“.

Auch wenn die Definition des § 1 Abs. 4 VwVfG selbst nicht organisationsrechtlicher Natur ist, setzt sie doch eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit der handelnden Stelle voraus.¹²⁵⁶ Da danach einzelne Funktionsgliederungen einer Behörde, wie etwa einzelne Referate, Dezernate, Abteilungen oder Ämter in Kommunen, regelmäßig nicht unter den Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG

¹²⁵³ *Simitis*, NJW 1986, 2800.

¹²⁵⁴ S. zur Auftragsdatenverarbeitung im Vorgangsbearbeitungssystem Teil C.II.2.2.3.

¹²⁵⁵ *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Rn. 19; *Tinnefeld/Ehmann/Gehrling* 2005, 261; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 2 Rn. 23; *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 2 Rn. 4; *Gola/Schomerus* 2007, § 2 Rn. 6; *Schaffland/Wiltfang* 2008, § 2 Rn. 1; a.A. wohl *Bonk/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* 2008, § 1 Rn. 236.

¹²⁵⁶ *BVerwG*, NVwZ 1986, 609; *Kopp/Ramsauer* 2008, § 1 Rn. 53; s. zum Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG auch Teil C.I.5.2.1.

fallen, kommt unselbstständigen Teilen und Untergliederungen einer Behörde auch im allgemeinen Datenschutzrecht regelmäßig keine eigene Stellenqualität zu.¹²⁵⁷

Im Anwendungsszenario hat dies für die datenschutzgemäße Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zur Folge, dass die Gemeindeverwaltung als selbstständige Organisationseinheit eine einheitliche verantwortliche Stelle im Sinne des § 3 Abs. 7 BDSG bildet. Die einzelnen Ämter der Gemeinde, die an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden werden, sind dagegen grundsätzlich unselbstständige Teile der verantwortlichen Stelle und somit nicht Dritte im Sinne des § 3 Abs. 8 Satz 2 BDSG. Ein Datenaustausch zwischen einzelnen Ämtern der gleichen Behörde innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems stellt daher keine Datenübermittlung nach § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG, sondern eine sonstige Form der Datennutzung im Sinne von § 3 Abs. 5 BDSG dar. Nur soweit aufgrund an das Vorgangsbearbeitungssystem angeschlossener Verwaltungseinheiten ein Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Behörden oder einer nicht-öffentlichen Stelle stattfindet, handelt es sich um eine Datenübermittlung. Im Anwendungsszenario ist dies etwa dann der Fall, wenn es im Rahmen des gewerberechlichen Festsetzungsverfahrens zu einer Anfrage des Gewerbeamts als Teil der Gemeindeverwaltung bei der zuständigen Polizeibehörde hinsichtlich möglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung kommt.

Dies darf jedoch nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass sich im Bundesdatenschutzgesetz insoweit ein organisationsrechtlicher Stellenbegriff durchgesetzt hätte, der einen ungehinderten Datenaustausch innerhalb der Behörde zulässt.¹²⁵⁸ Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte informationelle Gewaltenteilung wird vielmehr dadurch gewährleistet, dass der Gesetzgeber die Zweckbindung in § 14 Abs. 1 BDSG über die Übermittlung und die weiteren „Phasen“ der Datenverarbeitung hinaus auch auf die Nutzung nach § 3 Abs. 5 BDSG und damit auf jede Form der Verwendung personenbezogener Daten ausgedehnt hat.¹²⁵⁹ Danach ist nicht nur das Speichern und Verändern, sondern auch das Nutzen personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen (nur) dann zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgabe erforderlich ist und es für Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben

¹²⁵⁷ Insofern unterscheidet sich das Bundesdatenschutzgesetz etwa vom Sozialgesetzbuch, das den funktionalen Stellenbegriff im Gesetz ausdrücklich normiert, s. § 67 Abs. 9 Satz 3 SGB X.

¹²⁵⁸ In diesem Sinne aber *Gola/Schomerus* 2007, § 2 Rn. 6.

¹²⁵⁹ S. BT-Drs. 11/4306, 44; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 2 Rn. 16f.; *Eifert* 2006, 259.

worden sind. Davon ist auch und gerade die Nutzung durch die verantwortliche Stelle selbst erfasst. Auch ein Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Ämtern einer verantwortlichen Stelle im Vorgangsbearbeitungssystem darf daher grundsätzlich nur im Rahmen des ursprünglichen Erhebungszwecks stattfinden.

Auf diese Weise wird dem Risiko der Informationseinheit der Verwaltung und einer damit verbundenen zweckfremden Datenverwendung innerhalb der Gemeinde ebenso wirksam begegnet, wie wenn man jedes einzelne Amt als eigene verantwortliche Stelle und den Datenaustausch innerhalb einer Behörde als Übermittlung einordnen würde.¹²⁶⁰ Zudem fügt sich ein solches Vorgehen in die Begriffssystematik des Behördenbegriffs im Verwaltungsrecht ein und vermeidet so etwaige definitorische Inkongruenzen. Es ist darüber hinaus aber auch aus regelungssystematischen Erwägungen zu begrüßen. So ist die verantwortliche Stelle nicht nur Adressat bezüglich eines zweckgebundenen Datenumgangs, sondern auch hinsichtlich etwaiger Rechte des Betroffenen, der staatlichen Aufsicht oder der Verantwortlichkeit beim Datenumgang und damit auch hinsichtlich etwaiger Bußgeldtatbestände.¹²⁶¹ Sowohl die Betroffenen als auch die Aufsichtsbehörde können ihre Rechte effektiver geltend machen, wenn sie sich allgemein an die Gemeindeverwaltung als verantwortliche Stelle wenden können, als wenn es dazu zuvor – unter Umständen zeitintensiver – Ermittlungen bedürfte, welches Fachamt für den Datenumgang jeweils behördenintern verantwortlich ist. Schließlich ist aber auch zu bedenken, dass anderenfalls gemäß § 4f Satz 1 BDSG jedes Fachamt einen eigenen Datenschutzbeauftragten bestellen müsste. Dies kann nicht gewollt sein.

2.2.2.1.3 Informationelle Gewaltenteilung

Der enge Zweckbindungsgrundsatz und das mit ihm verbundene Prinzip der „informationellen Gewaltenteilung“ sind in der Vergangenheit insbesondere vor dem Hintergrund immer neuer technologischer Entwicklungen in die Kritik geraten. Soweit Zweckbindung und „informationelle Gewaltenteilung“ durch das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts als ein Grundsatz des Datenschutzrechts entwickelt und festgeschrieben wurde, war dies weitgehend von der Vorstellung einer papiergestützten Verwaltung geprägt. Ein wirksamer Datenschutz lässt sich aber nur dann umsetzen, wenn er sich in grundsätzlicher

¹²⁶⁰ In diesem Sinne aber wohl *Simitis*, NJW 1986, 2800.

¹²⁶¹ S. dazu näher *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.3, Rn. 1 ff.

Übereinstimmung mit der täglichen Verwaltungspraxis befindet.¹²⁶² In diesem Zusammenhang wird die Zweckbindung zunehmend als Haupthindernis für die Entwicklung und Integration „bürgerfreundlicher“ und „serviceorientierter“ E-Government-Entwicklungen angesehen.¹²⁶³

Dabei geht es insbesondere um die Möglichkeiten einer effektiveren Nutzung von bei der Verwaltung vorhandenen personenbezogenen Datenbeständen.¹²⁶⁴ Damit dies gelingen kann, wird versucht, Verwaltungsprozesse neu zu ordnen und den technologischen Entwicklungen anzupassen. Davon betroffen sind nicht nur die Unterstützungsmöglichkeiten bei Durchführung des Verfahrens durch die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems, sondern auch andere Erscheinungsformen des E-Government, wie „Lebenslagenkonzepte“, „One Stop Government“, die zunehmende Mobilität des Verwaltungsmitarbeiters oder die Aufgliederung der Verwaltung in Front und Back Offices.¹²⁶⁵

Zur Lösung des Konflikts zwischen zunehmender Vernetzung durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien auf der einen und den datenschutzrechtlichen Grundsätzen auf der anderen Seite, wird daher verstärkt versucht, E-Government-Entwicklungen durch eine generalklauselartige Ausweitung der Zweckbestimmung zu fördern, bereichsspezifische Regelungen um zusätzliche Datenübermittlungs- und -abfragemöglichkeiten zu erweitern¹²⁶⁶ oder eine subjektive Zweckbestimmung durch den Betroffenen gegenüber der Verwaltung zuzulassen.¹²⁶⁷ Diese Ansätze vermögen indes nicht zu überzeugen. Wird die Zweckbestimmung durch generalklauselartige Formulierungen ausgeweitet, besteht das Risiko, dass der Zweck so allgemein und abstrakt formuliert wird, dass er praktisch keine Grenzen setzt.¹²⁶⁸ Dies hat in der Praxis oft Folgen, die vom Konzept des Volkszählungsurteils so nicht gewollt gewesen sein können. Differenzierende, bereichsspezifische Normen haben dem gegenüber bereits in der Vergangenheit zu einer Normenflut für nahezu jeden Spezialbereich geführt. Das inhaltliche Ziel, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch normenklare, auch für den Bürger verständliche, Gesetze auf die wirklich

¹²⁶² *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 544.

¹²⁶³ So bereits im Jahr 1984 *Scholz/Pitschas* 1984; sowie neuerdings *Forgó/Krügel*, DuD 2005, 732 ff. S. auch *Beilecke*, DuD 1995, 668f.

¹²⁶⁴ *Kutscha*, ZRP 1999, 157.

¹²⁶⁵ S. dazu Teil A.II.2.3.1.

¹²⁶⁶ S. hierzu als Beispiel die umfangreichen Regelungen der §§ 61 ff. SGB VIII und §§ 67 ff. SGB X. zum Schutz personenbezogener Daten im Sozialbereich.

¹²⁶⁷ S. dazu *Forgó/Krügel*, DuD 2005, 732 ff.; *Forgó/Krügel/Rapp* 2006.

¹²⁶⁸ *Bull*, RDV 1999, 151 ff.; *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 545.

unabdingbaren Fälle einzuschränken, wurde dabei weitgehend verfehlt.¹²⁶⁹ Eine subjektive Zweckbestimmung würde dagegen dem Grundsatz zuwiderlaufen, dass die Handlungsbefugnisse im Bereich des grundrechtsrelevanten Verwaltungshandelns vom Gesetzgeber festgelegt werden. Die mit diesem Grundsatz verbundenen Zweckfestlegungen und Zweckbegrenzungen kann der einzelne Bürger nicht außerhalb eines ordentlichen gesetzgeberischen Verfahrens allein durch seinen Willen überwinden.¹²⁷⁰

Daneben wird aber auch verstärkt der Versuch unternommen, sich unter Verweis auf die EG-Datenschutzrichtlinie vom engen Zweckbindungsbegriff zu lösen.¹²⁷¹ Danach fordert Art. 6 Abs. 1 lit. b) DSRL, dass der Datenumgang nicht auf den Zweck beschränkt ist, sondern mit ihm lediglich „vereinbar“ sein muss.¹²⁷² Es handelt sich hierbei um eine abgeschwächte Zweckbindung. Ziel von Zweckfestlegung und Zweckbindung ist es jedoch, den Datenumgang an die Vorgaben des Gesetzgebers oder – im Wege der Einwilligung – des Betroffenen zu binden und damit vorhersehbar zu machen, um so die informationelle Selbstbestimmung zu schützen.¹²⁷³ Dieses Ziel wäre gefährdet, wenn angesichts der für den Betroffenen ohnehin kaum zu überblickenden vielfältigen, umfangreichen und komplexen Verarbeitungen von Daten, diese von der verantwortlichen Stelle mit dem Verweis auf die „Vereinbarkeit“ der Zwecke zusätzlich ausgeweitet werden könnten.¹²⁷⁴ Aus diesem Grund ist die abgeschwächte Konzeption der Zweckbindung in Art 6 Abs. 1 lit. b) DSRL vom deutschen Gesetzgeber nicht übernommen worden. Dieser hat vielmehr das enge Gebot der Zweckbindung in den §§ 13 ff. BDSG für jede Phase des Datenumgangs mit Inhaltsdaten durch öffentliche Stellen festgeschrieben.

Die „Einheit der Verwaltung“ besteht aufgrund der engen Zweckbindung somit nur noch in der Einheit des jeweiligen Verwaltungsverfahrens.¹²⁷⁵ Dass dies zu einem Spannungsverhältnis zwischen Zweckbindung und „informationeller Gewaltentei-

¹²⁶⁹ *Bäumler* 1998, 2; *Hoffmann-Riem*, AöR 1998, 517; *Kutscha*, ZRP 1999, 156; *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 545.

¹²⁷⁰ *Roßnagel/Laue*, DÖV 2007, 546; s. auch Teil C.II.1.2.2.2.

¹²⁷¹ Eine solch abgeschwächte Zweckbindung favorisieren etwa *Lenk*, DuD 2002, 545 sowie *Eifert* 2006, 309f., der eine „Zweckvereinbarkeit“ für ausreichend hält, solange dabei die Transparenz für den betroffenen Bürger gewahrt bleibt.

¹²⁷² *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 6 Rn. 10.

¹²⁷³ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 111f.

¹²⁷⁴ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 112; *Yildirim* 2004, 179.

¹²⁷⁵ *Beilecke*, DuD 1995, 669.

lung“ auf der einen und einem „auf Effektivität getrimmten Denken“¹²⁷⁶ bei der Umsetzung von E-Government-Konzepten auf der anderen Seite führen kann, soll dabei nicht verschwiegen werden. Datenschutz ist in diesem Zusammenhang kein Konservierungsmittel bestehender Verwaltungsstrukturen. Genauso wenig wie der Datenschutz den Aufgabenkreis der öffentlichen Verwaltung festzulegen vermag, kann er verbindliche und definitive Organisationsstrukturen vorschreiben. Er agiert zwar als Korrektiv angestrebter Verwaltungsaktivitäten und zwingt durchaus dazu, Mittel und Wege zu wählen, die den Respekt vor der informationellen Selbstbestimmung gewährleisten. Er definiert aber weder den Kanon der Verwaltungsaufgaben, noch das Ausmaß und den Inhalt notwendiger struktureller Veränderungen.¹²⁷⁷

Berücksichtigt man jedoch die technisch-organisatorischen Möglichkeiten, die sich aus dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikations-Technologien ergeben, wird deutlich, dass eine elektronische, vernetzte Vorgangsbearbeitung nicht zwangsläufig neuer gesetzlicher Regelungen zum Datenumgang oder einer grundsätzlichen Neubestimmung der Zweckbindung bedarf. Mit moderner Technik lässt sich nicht nur das Verwaltungshandeln an das Informationszeitalter anpassen, sondern auch die Zweckbindung mit den Zielen einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung in Einklang bringen.¹²⁷⁸ Damit dies gelingen kann, bedarf es allerdings einer Technikgestaltung, die die Zweckbindung bereits auf der Stufe der Technikentwicklung berücksichtigt. Richtig eingesetzt, kann Informations- und Kommunikationstechnik so dazu beitragen, die Zweckbindung teilweise sogar effektiver zu gewährleisten, als dies bisher im Rahmen papierbasierter Verwaltungsstrukturen der Fall ist.

2.2.2.2 Zweckbindung im Vorgangsbearbeitungssystem

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat der Grundsatz der Zweckbindung zur Folge, dass bei der Ermittlung der jeweiligen Zwecke an der konkreten Aufgabenerfüllung anzuknüpfen ist. Dabei widerspricht es grundsätzlich nicht dem Gebot der Zweckbindung, unterschiedliche, rechtlich voneinander unterscheidbare Verwaltungsverfahren unter dem Gesichtspunkt einer gemeinsamen „Lebenslage“ zusammenzufassen. Die „Aufgabenerfüllung“ und damit der Zweck des Datenumgangs besteht dann aber nicht in der Abwicklung der

¹²⁷⁶ Bäumler, CR 1997, 171.

¹²⁷⁷ Simitis, DuD 1995, 648f.

¹²⁷⁸ S. Roßnagel/Laue, DÖV 2007, 547.

„Lebenslage“, sondern wird durch die materiellen Rechtsvorschriften der einzelnen, rechtlich voneinander unabhängigen Verwaltungsverfahren festgelegt. Andernfalls würde die Zusammenfassung unterschiedlicher Verwaltungsverfahren dazu führen, dass die Verwaltung durch die technische und organisatorische Gestaltung der Vorgangsbearbeitung Einfluss auf die Festlegung der zulässigen Zwecke eines Datenumgangs erhalten könnte. Da die Zweckfestlegung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, muss sie aber grundsätzlich in der Hand des Gesetzgebers verbleiben, dem es allein obliegt, das Spannungsverhältnis zwischen technisch möglicher Datenvernetzung und dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung sozialverträglich auszugestalten.

Dies schließt nicht aus, dass Daten zugleich zu mehreren Zwecken im Vorgangsbearbeitungssystem erhoben, verarbeitet und genutzt werden. So ist es im Anwendungsszenario möglich, dass eine Anfrage etwa bei dem gemeindlichen Grünamt hinsichtlich möglicher Gefahren für umstehende Bäume bei der Durchführung der geplanten Veranstaltung sowohl dem Zweck dient, zu einer Entscheidung über das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren zu gelangen als auch, über den Antrag auf die gewerberechtliche Festsetzung zu entscheiden. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass der zulässige Datenumgang für jede Phase präzise und bereichsspezifisch zu bestimmen ist. Es darf keine Unklarheit darüber herrschen, zur Erfüllung welcher Verwaltungsaufgabe – etwa Genehmigung der Sondernutzung und/oder Festsetzung der Veranstaltung – der konkrete Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem jeweils erfolgt. Dies macht es notwendig, die jeweiligen Datenströme im Vorgangsbearbeitungssystem genau zu analysieren und den zugrunde liegenden Aufgaben eindeutig zuzuordnen.

2.2.2.2.1 Datenerhebung

Der Erhebungszweck bildet grundsätzlich den Maßstab für die weiteren Phasen des Datenumgangs. So ist das Speichern, Verändern oder Nutzen nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BDSG nur dann zulässig, wenn es für die Zwecke erfolgt, für die Daten erhoben wurden. Die Datenerhebung selbst darf nach § 13 Abs. 1 BDSG wiederum nur stattfinden, soweit dies zur Aufgabenerfüllung der verantwortlichen Stelle erforderlich ist.¹²⁷⁹ Die Norm enthält damit zwar keine ausdrückliche Positivierung der Zweckbindung. Weil jedoch nur die für die Aufgabenerfüllung „erforderlichen“ Daten erhoben werden dürfen, wirkt sich der Erforderlichkeitsgrundsatz als

¹²⁷⁹ S. Erforderlichkeitsgrundsatz Teil C.II.3.

mittelbar zweckbindende Vorschrift aus.¹²⁸⁰ Erhebungszweck und die im konkreten Fall zu erfüllende Aufgabe sind identisch.¹²⁸¹ Darüber hinaus ist die Erhebung besonderer Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 BDSG zulässig. Für das Vorgangsbearbeitungssystem bedeutet dies, dass bei der Technikgestaltung ein besonderes Augenmerk auf die Identifikation der Erhebungsvorgänge zu legen ist und diese anhand der ihr zu Grunde liegenden Aufgabenerfüllung auszugestalten sind.

Eine Datenerhebung liegt nach § 3 Abs. 3 BDSG immer dann vor, wenn sich die verantwortliche Stelle Daten über den Betroffenen verschafft. Sie setzt damit sowohl ein aktives als auch zielgerichtetes Tun der erhebenden Stelle voraus.¹²⁸² Daran fehlt es, wenn die Daten der verantwortlichen Stelle ohne eigenes Zutun von dem Betroffenen selbst oder von Dritten ohne Aufforderung zugeleitet werden.¹²⁸³ Teilweise wird daraus gefolgert, dass bei einer unaufgeforderten Antragstellung, keine Datenerhebung vorliegt.¹²⁸⁴ Würde dies auch für den Fall der Antragstellung mittels eines durch das Vorgangsbearbeitungssystem bereitgestellten Web-Formulars gelten, wäre der Grundsatz der Zweckbindung nicht bereits bei der Gestaltung des Web-Formulars, sondern nach § 14 Abs. 1 Satz 2 BDSG erst bei einer erstmaligen Speicherung der Daten im Vorgangsbearbeitungssystem zu beachten.¹²⁸⁵

Der Bürger füllt das Web-Formular grundsätzlich selbst aus und bestimmt in der Regel auch den Zeitpunkt, zu dem er der Behörde die Daten zur weiteren Verarbeitung und Nutzung zur Verfügung stellen möchte. Stellt man daher auf den Zeitpunkt der tatsächlichen Antragstellung ab, liegt das „aktive Tun“ auf Seiten des Bürgers, der sich im Rahmen von Antragsverfahren aus eigenem Antrieb an die Behörde wendet.

¹²⁸⁰ v. Zezschwitz, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 21.

¹²⁸¹ Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 77.

¹²⁸² Schild, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.2 Rn. 37; Gola/Schomerus 2007, § 3 Rn. 24; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 3 Rn. 24.

¹²⁸³ Schild, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.2 Rn. 38; Dammann, in: Simitis 2006, § 3 Rn. 104; Gola/Schomerus 2007, § 3 Rn. 24.

¹²⁸⁴ S. Sokol, in: Simitis 2006, § 13 Rn. 11; Wedde, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 13 Rn. 5.

¹²⁸⁵ Darüber hinaus bestünde mangels datenschutzrechtlicher Relevanz des Ausfüllvorgangs weder eine Pflicht, das Formular nach den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Datensparsamkeit zu gestalten, noch die Benachrichtigungspflichten des § 4 Abs. 3 BDSG bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen.

Eine Mitwirkung des Betroffenen schließt eine Datenerhebung indes nicht grundsätzlich aus. Vielmehr ist sie in der Regel notwendiger Bestandteil der Direkterhebung. Dies ergibt sich auch aus einem Umkehrschluss zu § 4 Abs. 2 Satz 2 BDSG, der den Gegensatz zur Direkterhebung beim Betroffenen als eine Datenerhebung „ohne seine Mitwirkung“ bezeichnet.¹²⁸⁶ Ob das Ausfüllen des Web-Formulars im Zusammenhang mit einer datenschutzrelevanten Datenerhebung steht, lässt sich daher nicht allein anhand eines aktiven Tuns der betroffenen Person beurteilen. Vielmehr bedarf es einer näheren Betrachtung der Handlungen sowohl des Betroffenen als auch der verantwortlichen Stelle, unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der datenschutzrechtlichen Erhebungsvorschriften.

Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Verwaltung davor zu schützen ist, dass sie dem umfangreichen Regelungssystem datenschutzrechtlicher Vorschriften unterworfen wird, obwohl ihr ohne oder gegen ihren Willen und damit ohne eigenes Zutun Daten zuwachsen. Gleichzeitig ist allerdings auch der notwendige Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu beachten, der es erforderlich macht, auch die der Datenspeicherung vorgelagerte Phase einer „Datenbeschaffung“ in die datenschutzrechtlichen Schutzkonzepte mit einzubeziehen. Damit soll dem Kontrollverlust entgegengewirkt werden, den Betroffene mit der Erhebung durch öffentliche Stellen bezüglich ihrer Daten erleiden können.¹²⁸⁷ Die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe seiner persönlichen Daten zu bestimmen, ist nur dann umfassend gewährleistet, wenn bereits die Datenerhebung, als unter Umständen markanteste und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung am stärksten eingreifende Aktivität, in den Schutzbereich datenschutzrechtlicher Vorschriften integriert wird.¹²⁸⁸

Entscheidend ist daher, dass die Verwaltung mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems ein eigenes Web-Formular für einen bestimmten Zweck bereithält. Die Verwaltung liefert das Formular, das der Bürger ausfüllen muss. Durch die Formulargestaltung und die damit verbundene gezielte, auf einen bestimmten Zweck abgestimmte, Abfrage von Daten beim betroffenen Bürger sollen die Angaben leichter im Vorgangsbearbeitungssystem verarbeitet und genutzt werden können. Die Verwaltung setzt das Formular somit im eigenen Interesse und

¹²⁸⁶ S. auch *Sokol*, in: *Simitis 2006*, § 4 Rn. 20; s. zum Grundsatz der Direkterhebung Teil C.II.5.2.1.

¹²⁸⁷ *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007*, § 13 Rn. 1.

¹²⁸⁸ *Sokol*, in: *Simitis 2006*, § 13 Rn. 1; *Dammann*, in: *Simitis 2006*, § 3 Rn. 100.

zielgerichtet ein und übernimmt damit einen wichtigen – aktiven – Part bei der Antragsstellung. Insoweit ist eine andere Situation gegeben als bei einer papierbasierten, allein vom Bürger ausgehenden und nicht an einem Formular ausgerichteten Antragstellung. Die Verwaltung gibt durch die Formulargestaltung den maßgeblichen Rahmen vor, innerhalb dessen der Bürger seine Angaben machen und den er – wenn überhaupt – nur in sehr engen Grenzen selbst beeinflussen kann. Der Bürger ist damit bereits durch die Gestaltung des Web-Formulars einem gewissen Kontrollverlust ausgesetzt und in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung in einer Weise berührt, vor der ihn die datenschutzrechtlichen Erhebungsvorschriften gerade schützen sollen. In der Formulargestaltung ist daher eine zielgerichtete Vorbereitungshandlung zur Datenerhebung zu sehen, die sich im Zeitpunkt des Ausfüllens durch den Betroffenen als „Datenbeschaffung“ im Sinne des § 3 Abs. 3 BDSG konkretisiert.¹²⁸⁹

Für das Vorgangsbearbeitungssystem hat dies zur Folge, dass sich bereits die Gestaltung des Web-Formulars am Zweckbindungsgrundsatz ausrichten muss. Personenbezogene Daten dürfen daher nur insoweit erhoben werden, als sie im Zusammenhang mit den jeweiligen Verwaltungsverfahren stehen, die mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems durchgeführt werden sollen. Eine Datenerhebung für darüber hinausgehende Zwecke ist unzulässig.

Dies gilt auch für etwaige Datenerhebungen, die im weiteren Verlauf der Vorgangsbearbeitung aufgrund fehlender Informationen beim betroffenen Bürger selbst oder bei Dritten stattfinden. Auch in diesem Fall muss die Kenntnis der Daten im Zusammenhang mit der konkreten Aufgabenerfüllung stehen.

2.2.2.2.2 Datenverarbeitung und Nutzung

Ist die Zweckbindung durch die Datenerhebung festgelegt, orientiert sich daran auch die Zulässigkeit des weiteren Datenumgangs. So bestimmt § 14 Abs. 1 Satz 1 BDSG, dass das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten für die Zwecke erfolgen muss, für die die Daten erhoben wurden. Durch den Verweis in § 15 Abs. 1 Nr. 2 BDSG sowie § 16 Abs. 1 Nr. 1 BDSG auf

¹²⁸⁹ In diesem Sinne auch *Schaar* 2002, Rn. 192; *Gola/Schomerus* 2007, § 3 Rn. 24 die von einer Datenerhebung ausgehen, wenn dem Betroffenen ein Formular zur Verfügung gestellt wird, sowie *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 3 Rn. 24, der eine zielgerichtete Entgegennahme eines Antrags für einen bestimmten Zweck zur Datenerhebung ausreichen lässt; a.A. *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 3 Rn. 105, wonach für den Begriff des Erhebens Art und Anlass der Datenbeschaffung, ihr Zweck und die beabsichtigte oder tatsächliche Verwendung irrelevant sein sollen.

§ 14 BDSG wird auch die Übermittlung an öffentliche beziehungsweise nicht-öffentliche Stellen an den ursprünglichen Zweck der Erhebung oder Speicherung gebunden. Jeder Datenumgang, der nicht mit dem ursprünglichen Erhebungszweck übereinstimmt, stellt daher eine Zweckänderung dar und ist nur unter den in § 14 Abs. 2 BDSG aufgezählten engen Voraussetzungen zulässig.¹²⁹⁰ Daneben darf eine Zweckänderung nach § 14 Abs. 5 BDSG in Bezug auf die erhobenen besonderen Arten von Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG nur unter engen Voraussetzungen aus Forschungszwecken erfolgen oder dann, wenn die Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 6 oder 9 BDSG eine Erhebung dieser Daten zulassen würden, wodurch im Wesentlichen Gründe der Gefahrenabwehr erfasst sind. Personenbezogene Daten, die ausschließlich zu Zwecken der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebes einer Datenverarbeitungsanlage gespeichert werden, dürfen nach § 14 Abs. 4 BDSG nur für diese Zwecke verwendet werden. Aufgrund der Vorschriften des § 15 Abs. 3 BDSG sowie § 16 Abs. 4 BDSG besteht die Zweckbindung des ursprünglichen Erhebungszwecks auch nach einer Datenübermittlung fort, da der Dritte sie grundsätzlich nur zu den Zwecken verarbeiten oder nutzen darf, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems hat dies zur Folge, dass sich der Datenumgang grundsätzlich entlang der rechtskonformen Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren ausrichten muss. Werden Daten in dem Vorgangsbearbeitungssystem lediglich für ein bestimmtes Verfahren erhoben oder gespeichert, dürfen sie für andere, ebenfalls durch das Vorgangsbearbeitungssystem abzuwickelnde Verfahren nur verwendet werden, wenn die damit verbundene Zweckänderung nach § 14 Abs. 2 BDSG zulässig ist. Anderenfalls ist der zweckfremde Datenumgang rechtswidrig und muss daher unterbleiben. Entsprechend dürfen im Anwendungsszenario Daten, die ausschließlich der Zuverlässigkeitsprüfung eines Veranstalters im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens dienen, grundsätzlich nicht für das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren verwendet werden. Daran ist sowohl die Steuerung der entsprechenden Datenströme im System auszurichten als auch gegebenenfalls die Gestaltung der

¹²⁹⁰ S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 115f.; Globig, in: Roßnagel 2003 Kap. 4.7 Rn. 103; Yildirim 2004, 180; Gola/Schomerus 2007, § 15 Rn. 9. Die Vorschrift des § 15 Abs. 1 Nr. 2 BDSG stellt insoweit eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne von § 1 Abs. 1 VwVfG dar, durch die generelle Regelungen der Amtshilfe in den §§ 4 ff. VwVfG eingeschränkt werden, da diese allein eine Zweckänderung und damit eine Durchbrechung der Zweckbindung nicht legitimiert. Grundlegend zum Zusammenhang zwischen Amtshilfe und Datenschutz auch Schlink, NVwZ 1986, 249 ff.

Benutzeroberflächen der jeweiligen Sachbearbeiter. Diese dürfen nur im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung Zugriff auf die Daten erhalten.¹²⁹¹

2.2.2.3 Technisch-organisatorische Absicherung der Zweckbindung

Die rechtliche Absicherung der Zweckbindung reicht für einen umfassenden Schutz der informationellen Selbstbestimmung allein nicht aus. Vielmehr sind die rechtlichen Vorgaben im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht geforderten „informationellen Gewaltenteilung“ um technische und organisatorische Schutzmaßnahmen zu ergänzen.¹²⁹² Dem Systemdatenschutz kommt damit bei der Gewährleistung informationeller Gewaltenteilung eine wichtige Aufgabe zu.¹²⁹³ Grundsätzlich sollen die verwendeten Produkte und eingerichteten Datenverarbeitungsprozesse nur die Maßnahmen der verantwortlichen Stellen zulassen, die dem Zweck des Datenumgangs entsprechen.¹²⁹⁴

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen ist, dass die zu unterschiedlichen Zwecken erhobenen Daten getrennt verarbeitet und genutzt werden, um so zu verhindern, dass sich Daten aus unterschiedlichen Zusammenhängen und Entstehungsgründen zusammenführen lassen.¹²⁹⁵ Indem Daten aus unterschiedlichen Lebensbereichen und sozialen Beziehungen getrennt gehalten werden, soll die Chance eigener Selbstdarstellung in unterschiedlichen Kommunikationsbeziehungen gewahrt bleiben.¹²⁹⁶

Ein getrennter Datenumgang allein reicht dabei allerdings nicht aus, um die informationelle Gewaltenteilung technisch-organisatorisch abzusichern. Ein

¹²⁹¹ S. zu technischen Realisierungsansätzen einer solchen Zweckbindung innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems *Audersch/Peters/Laue* 2007, 166 ff.; *Laue/Maidl/Peters*, DuD 2007, 810 ff. sowie *Laue/Maidl/Peters* 2009, 75 ff.

¹²⁹² *BVerfGE* 65, 1 (69); *BVerfG*, NJW 1988, 959 (961).

¹²⁹³ Zum Systemdatenschutz s. Teil C.II.4. *Scholz* 2003, 377f. weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass durch die Datentrennung bereits ein wichtiger Beitrag zur Datenvermeidung und Datensparsamkeit geleistet wird.

¹²⁹⁴ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 126.

¹²⁹⁵ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 126. Zu den bei einer Datenvernetzung entstehenden Profilrisiken s. auch *Jandt/Laue*, K&R 2006, 316 ff. Damit darf nicht der Umstand verwechselt werden, dass ein Datum unter Umständen gleichzeitig mehreren Erhebungszwecken dienen kann. In diesem Fall ist ein gemeinsamer Datenumgang im Rahmen der jeweiligen Zwecke im Sinne einer ressourcenschonenden Technikgestaltung selbstverständlich möglich, s. dazu bereits Teil C.2.2.2.

¹²⁹⁶ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 126; *Scholz* 2003, 378; v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 3.1 Rn. 1.

umfassender Schutz der Zweckbindung ist vielmehr nur dann gewährleistet, wenn der getrennte Datenumgang durch eine zweckgebundene Abschottung der Daten zusätzlich abgesichert wird.¹²⁹⁷

2.2.2.4 Zweckbindung bei zeitlich versetzter Antragstellung

Fraglich könnte sein, inwieweit sich der Grundsatz der Zweckbindung bei einer zeitlich versetzten Antragstellung auswirkt. Auch wenn Daten für die unterschiedlichen Verfahren grundsätzlich in gleicher Weise und damit für mehrere Zwecke relevant sein können, beschränkt sich der Zweck des Datenumgangs im Fall einer zeitversetzten Antragstellung zunächst lediglich auf die Durchführung des zeitlich ersten – beispielsweise straßenrechtlichen – Verfahrens. Hinsichtlich des weiteren – zum Beispiel gewerberechtlichen – Verfahrens, hat sich die zur Zweckfestlegung notwendige Aufgabe dagegen noch nicht hinreichend konkretisiert, da lediglich die Erwartung einer Antragstellung besteht. Für eine Zweckfestlegung auf eine Prognoseentscheidung zu vertrauen, die wesentlich von einem nur erwarteten, keinesfalls jedoch zwingenden, Verhalten des Betroffenen abhängt, ist indes mit den Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung nicht vereinbar, wonach der Betroffene selbst über die Preisgabe seiner Daten entscheiden können soll.

Sollen daher Daten des zeitlich ersten Verfahrens – soweit dies möglich ist – im Vorgangsbearbeitungssystem auch für ein zeitlich nachfolgendes Verfahren zur Verfügung stehen, für das die Behörde ebenfalls zuständig ist, um so unnötige Mehrfachangaben zu vermeiden, ist danach zu differenzieren, ob das erste Verfahren im Zeitpunkt der weiteren Antragstellung bereits abgeschlossen wurde oder nicht.

Ist die Bearbeitung des Ausgangsverfahrens im Vorgangsbearbeitungssystem zum Zeitpunkt der weiteren Antragstellung noch nicht vollständig abgeschlossen, lässt sich das System grundsätzlich so gestalten, dass die vom System bereits gespeicherten Daten, die auch für das weitere Verfahren relevant sind, dem Bürger bei der zweiten Antragsstellung vom Vorgangsbearbeitungssystem automatisiert zur Verfügung gestellt werden. Dabei handelt es sich nicht um eine Zweckänderung, die den Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 BDSG unterliegen würde. Zwar werden die Daten zu einem Zweck gebraucht, der mit dem ursprünglichen Erhebungs- oder Speicherungszweck nicht identisch ist. Dies ist allerdings datenschutzrechtlich ohne Bedeutung. Weil die Daten dem betroffenen Bürger

¹²⁹⁷ BVerfGE 65, 1 (50).

selbst zur Verfügung gestellt werden, handelt es sich nicht um eine Übermittlung nach § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG. Der betroffene Bürger selbst ist nicht Dritter im Sinne des § 3 Abs. 8 Satz 3 BDSG. Verwendet der Bürger die Daten daher zur erneuten Antragstellung, werden sie im Vorgangsbearbeitungssystem erstmalig auch zur Aufgabenerfüllung des zeitlich nachfolgenden Verfahrens gespeichert. Der Zweck des Datenumgangs ist damit nicht geändert, sondern in zulässiger Weise um einen weiteren Zweck erweitert worden.

Problematisch ist die Datenverwendung dagegen dann, wenn die Vorgangsbearbeitung im Ausgangsverfahren durch die abschließende Verwaltungsentscheidung bereits vollständig beendet wurde. Ist über den Erlass des Verwaltungsakts hinaus eine Speicherung der Daten nicht erforderlich, wären die Daten grundsätzlich aus dem System zu löschen, da sie für das Ausgangsverfahren nicht mehr benötigt werden, während sich der neue – von der bisherigen Aufgabenerfüllung divergierende – Zweck noch nicht hinreichend konkretisiert hat. Bei einer weiteren Vorhaltung der Daten würde es sich dann um eine zweckfreie und damit rechtswidrige Vorratsdatenspeicherung handeln.¹²⁹⁸

Sollen dem betroffenen Bürger auch in einem solchen Fall bei der Antragstellung für das weitere Verfahren Doppelangaben erspart bleiben, kann dies nicht über eine Aufweichung des Zweckbindungsgrundsatzes gelingen. Vielmehr müssen dann technische und organisatorische Realisierungsalternativen implementiert werden, die trotz bestehender datenschutzrechtlicher Grundsätze einen rechtmäßigen Datenumgang gewährleisten.

Dabei sind unterschiedliche Realisierungsansätze denkbar, die hier lediglich angedeutet werden können. So wäre es denkbar, die Daten zu pseudonymisieren, um sie anschließend im System zu speichern, wobei die Zuordnungsregel nur noch dem Betroffenen bekannt ist. Er kann diese bei erneuter Antragstellung nutzen, um die Daten automatisiert in das Web-Formular zu übertragen. Durch die Pseudonymisierung entfällt für die Behörde mangels Personenbezug der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz. Dennoch sind Vorsorgeregelungen zu treffen, um die Eigenschaften der Daten zu sichern, pseudonym zu sein.¹²⁹⁹ Es ist nicht auszuschließen, dass aufgrund etwaigen Zusatzwissens einer spätere Personenbeziehbarkeit eintritt, etwa dann, wenn im Beispielszenario die

¹²⁹⁸ v. Zezschwitz, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.1 Rn. 43; s.. zum Verbot einer Datenspeicherung auf Vorrat Teil C.II.3.2.3.

¹²⁹⁹ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 107f.

Veranstaltung stets von der gleichen Person beantragt wird. Sobald es gegenüber der Behörde zu einer solchen Aufdeckung des Pseudonyms kommt, sind alle zu diesem Pseudonym gespeicherten Angaben mit einem Schlag zuordenbar. Viele Schutzmaßnahmen, die das Datenschutzrecht für die Verarbeitung personenbezogener Daten fordert, die aber mangels Personenbezug unterbleiben konnten, können dann nicht mehr sinnvoll nachgeholt werden.¹³⁰⁰

Eine andere Möglichkeit bestünde in der Ablage der Daten in einem zentralen Behördenverzeichnis, bei der die Daten mit dem öffentlichen Schlüssel des Betroffenen verschlüsselt werden, so dass nur ihm eine Entschlüsselung möglich ist. Dabei kann es für den Betroffenen jedoch zum einen unter Umständen schwierig sein, festzustellen, welche seiner Daten verschlüsselt auf dem Server der Behörde vorgehalten werden, und damit zur Intransparenz führen. Zum anderen birgt eine solche zentrale Verzeichnislösung ein hohes Missbrauchs- und Schadenspotential, in dem Moment, in dem der entsprechende Verschlüsselungsalgorhythmus gebrochen wird.¹³⁰¹

Eine weitere datenschutzkonforme Möglichkeit, den Bürger vor unnötigen Doppeleingaben zu bewahren, ist die Idee eines Wallets (dt.: Brieftasche) auf Bürgerseite.¹³⁰² Werden diese Daten für eine Transaktion benötigt, so lassen sich diese aus dem Wallet übernehmen. Die getätigten Vorgänge werden in einem Log-File dokumentiert und das Wallet durch Passwort geschützt, so dass die Daten vor fremden Zugriffen sicher hinterlegt sind. Dazu könnte etwa das Web-Formular des ersten Antrags so indexiert werden, dass aus ihnen hervorgeht, ob die Daten auch für das jeweils andere Verfahren benötigt werden. Diese Angaben werden dann im Wallet des Bürgers gespeichert. Stellt er zeitlich verzögert einen weiteren Antrag für das zweite Verfahren, so kann er auf die im Wallet gespeicherten Daten zurückgreifen, indem diese Daten automatisch in die entsprechenden Felder des zweiten Web-Formulars übertragen werden.¹³⁰³

Schließlich ließe sich aber auch daran denken, die Möglichkeiten des elektronischen Personalausweises oder aber den Identitätsbestätigungsdienst von Bürgerportalen zu nutzen, der in § 6 des geplanten Bürgerportalegesetz¹³⁰⁴ vom Gesetzgeber vorgesehen ist, um dem Bürger zumindest für eine bestimmte Anzahl

¹³⁰⁰ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 108; Roßnagel/Scholz, MMR 2000, 730.

¹³⁰¹ S. auch Roßnagel, DuD 2002, 284.

¹³⁰² S. dazu näher Roßnagel 2002, 94.

¹³⁰³ S. auch Roßnagel, DuD 2002, 283; ders. 2002, 107 ff.

¹³⁰⁴ S. BT-Drs. 16/12598, 4.

an Daten wie Namen, Adresse, Geburtstag, Geburtsort und ähnlichem einen doppelten Eingabeaufwand zu ersparen, ohne dass dazu die Daten des Ausgangsverfahrens über dessen Abschluss hinaus weiter gespeichert werden müssten.¹³⁰⁵

2.2.3 Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung

Das Vorgangsbearbeitungssystem unterstützt die Durchführung des allgemeinen Verwaltungsverfahrens entlang der Prozesskette von der Antragstellung über die Vorgangsbearbeitung im engeren Sinn bis hin zur Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung durch ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Informations- und Kommunikationstechnologien. Ziel ist dabei eine optimierte, möglichst medienbruchfreie Ablauforganisation. Zum Betrieb eines solchen Systems fehlt den verantwortlichen Stellen indes in der Regel das notwendige technische und organisatorische Know-how. Es ist daher zu erwarten, dass bei der Einbindung der verschiedenen Informations- und Kommunikationstechnologien auch auf externe Diensteanbieter – so genannte Intermediäre¹³⁰⁶ – zurückgegriffen wird.

Dabei ist es grundsätzlich denkbar, unterschiedliche Prozessschritte der Vorgangsbearbeitung an externe Dienstleister auszulagern.¹³⁰⁷ Dies entspricht der Tendenz im E-Government, die bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren anfallenden Dienste verstärkt durch Externe betreiben zu lassen. So könnten im Vorgangsbearbeitungssystem beispielsweise der Betrieb des Formularservers, eine gegebenenfalls erforderliche Signaturprüfung, die Ver- und Entschlüsselung, aber auch die technische Aufbereitung der Antragsdaten für die weitere Verwendung innerhalb der Workflow Engine durch externe Diensteanbieter vorgenommen werden. Daneben kann aber grundsätzlich auch daran gedacht werden, dass sich externe Dienstleister zwar nicht an der Abwicklung der Vorgangsbearbeitung im System beteiligen, sie aber die zum Betrieb des Systems notwendigen IT-Ressourcen wie etwa Speicherplatz oder Netzwerkkapazitäten zur Verfügung stellen.

Kommt dabei der externe Dienstleister mit personenbezogenen Daten des betroffenen Bürgers in Berührung, erfolgt der tatsächliche Datenumgang nicht

¹³⁰⁵ S. dazu auch *Reisen*, DuD 2008, 164 ff. (Personalausweis) sowie *Stach*, DuD 2008, 184 ff. (Bürgerportale).

¹³⁰⁶ S. zum Begriff des Intermediärs auch *Yildirim* 2004, 48.

¹³⁰⁷ Dies wird im Allgemeinen auch als „Outsourcing“ bezeichnet, der die Begriffe „outside“, „resources“ und „using“ zusammenfasst. Allgemein zum Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung s. *Büllesbach/Rieß*, NVwZ 1995, 444 ff.; *Zundel*, CR 1996, 763.

durch die eigentlich dafür zuständige verantwortliche öffentliche Stelle, sondern durch einen Dritten. Damit sind zum einen unter dem Gesichtspunkt der Zweckbindung neue Risiken für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden. Die Daten befinden sich im Zeitpunkt des Datenumgangs nicht im direkten Einflussbereich und damit nicht unter unmittelbarer Kontrolle der verantwortlichen Stelle. Dies verringert die faktischen Einflussmöglichkeiten der verantwortlichen Stelle und erhöht das Risiko eines zweckfremden Datenumgangs.¹³⁰⁸ Zum anderen stellt sich dabei aber auch die Frage nach der Zulässigkeit des Datenumgangs durch den Dritten und damit die Frage nach der Erlaubnisnorm für den Datenumgang. Vor diesem Hintergrund hängt der zulässige Umfang einer solchen Einbindung von Dritten in die elektronische Vorgangsbearbeitung im Wesentlichen davon ab, ob die Dienstleistung des Dritten als Auftragsdatenverarbeitung oder Funktionsübertragung einzuordnen ist.

2.2.3.1 Auftragsdatenverarbeitung

Eine Auftragsdatenverarbeitung liegt nach allgemeiner Ansicht dann vor, wenn dem Auftragnehmer die Entscheidungsbefugnis über die Daten fehlt und er beim Datenumgang unselbstständig tätig sowie den Weisungen des Auftraggebers unterworfen ist.¹³⁰⁹ Dabei spielt weder der zivil- oder öffentlich-rechtliche Charakter der Rechtsbeziehung zwischen den Stellen eine Rolle noch die Art der personenbezogenen Daten.¹³¹⁰ So kann der Umgang mit Nutzungsdaten ebenso Bestandteil einer Auftragsdatenverarbeitung sein wie der Umgang mit Inhaltsdaten. Entscheidend ist allein, dass der externe Dienstleister die Daten in vollständiger Abhängigkeit zum Auftraggeber nach dessen Vorgaben erhebt, verarbeitet oder nutzt und damit gleichsam als dessen verlängerter Arm tätig wird, so dass er insofern nur eine Hilfs- oder Unterstützungsfunktion ausübt, ohne einen eigenen Handlungs- oder Entscheidungsspielraum zu besitzen.¹³¹¹ Der Auftragsschwerpunkt richtet sich dabei in erster Linie auf die technische Durchführung des Datenumgangs.¹³¹²

¹³⁰⁸ S. auch *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 402.

¹³⁰⁹ *Yildirim* 2004, 216; *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 11 Rn. 5.

¹³¹⁰ S. *Yildirim* 2004, 215; *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 17; *Gola/Schomerus* 2007, § 11 Rn. 6.

¹³¹¹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 124; *Hoeren*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.6 Rn. 97; *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 402; *Konferenz der Datenschutzbeauftragten* 2006, 21; *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 17.

¹³¹² *Kramer/Hermann*, CR 2003, 938.

Der Mangel an faktischer Kontrolle über den Datenumgang und das damit verbundene Risiko für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird in diesem Fall grundsätzlich durch die Regelung des § 11 BDSG in Verbindung mit § 3 Abs. 7 BDSG kompensiert. Danach verbleibt dem Auftraggeber sowohl in materieller als auch in technisch-organisatorischer Hinsicht die datenschutzrechtliche Verantwortung für einen rechtmäßigen Datenumgang.¹³¹³ Dies bedeutet insbesondere auch, dass er Adressat der Rechte des Betroffenen auf Auskunft, Löschung oder Sperrung sowie Schadensersatz bleibt.¹³¹⁴

Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BDSG hat der Auftraggeber den Auftragnehmer sorgfältig auszuwählen. Der Vertrag zwischen den beiden Parteien ist schriftlich abzuschließen. Dabei schreibt der Gesetzgeber in § 11 Abs. 2 Satz 2 BDSG den Vertragsparteien in einer nicht abschließenden („insbesondere“) detaillierten Auflistung vor, was bei einer derartigen Auftragserteilung im Einzelnen zu regeln ist. Davon umfasst sind beispielsweise die Festlegung des Datenumgangs, technisch-organisatorischer Maßnahmen und etwaige Unterauftragsverhältnisse. Schließlich hat sich der Auftraggeber nach § 11 Abs. 2 Satz 3 BDSG sowohl vor Beginn der Datenverarbeitung durch den Auftragnehmer und sodann regelmäßig von der Einhaltung der vereinbarten technisch-organisatorischen Maßnahmen beim Auftragnehmer zu überzeugen. Außerhalb von Weisungen darf der Auftragnehmer die ihm zur Verarbeitung und Nutzung überlassenen Daten nach § 11 Abs. 3 BDSG weder für seine eigenen Zwecke noch für Zwecke Dritter verwenden.¹³¹⁵

Da im Fall einer Auftragsdatenverarbeitung der Auftragnehmer gemäß § 3 Abs. 8 Satz 3 BDSG nicht als „Dritter“, sondern datenschutzrechtlich als eine Einheit mit dem Auftraggeber betrachtet wird, handelt es sich bei der Datenweitergabe zwischen den beiden Parteien auch nicht um eine Übermittlung im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG, sondern um eine Datennutzung nach § 3 Abs. 5 BDSG durch die verantwortliche Stelle.

¹³¹³ Zu darüber hinausgehenden Überlegungen, die fehlende Chance des Auftraggebers, den Datenumgang beim Auftragnehmer tatsächlich zu überwachen durch eine subsidiäre Haftung des Auftragnehmers für den rechtmäßigen Datenumgang zu kompensieren, s. *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 124.

¹³¹⁴ *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 41; s. zu den Rechten des Betroffenen Teil C.II.5.2.

¹³¹⁵ S. dazu im Einzelnen auch *Hoeren*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.6 Rn. 100 ff. sowie *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 40 ff.

2.2.3.2 Funktionsübertragung

Von der Auftragsdatenverarbeitung ist die Funktionsübertragung abzugrenzen. Eine Funktionsübertragung ist dann anzunehmen, wenn dem Dienstleister eigene Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des „Wie“ und der Auswahl der Daten zustehen, so dass seine Tätigkeit über die Wahrnehmung reiner Hilfsfunktionen hinausgeht.¹³¹⁶ Er erledigt bei der Funktionsübertragung die ihm übertragene Aufgabe selbstständig und in der Regel zumindest auch zu eigenen Geschäftszwecken, so dass der Auftraggeber den Datenumgang nicht mehr als „Herr des Geschehens“ durch Weisungen inhaltlich steuern und beeinflussen kann.¹³¹⁷ Eine Funktionsübertragung liegt jedenfalls immer dann vor, wenn nicht nur Teile des Datenumgangs, sondern die gesamte materielle Aufgabe, der der Datenumgang dient, an Dritte übertragen wird.¹³¹⁸

Im Falle einer Funktionsübertragung ist der Dienstleister nicht der verantwortlichen Stelle zuzuordnen, sondern Dritter im Sinne des § 3 Abs. 8 BDSG. Dies hat zur Folge, dass die Datenweitergabe zwischen zwei verantwortlichen Stellen stattfindet, so dass es sich um eine Übermittlung nach § 3 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 BDSG handelt, die in vollem Umfang an den datenschutzrechtlichen Übermittlungsvorschriften zu messen ist. Im Gegensatz zur Auftragsdatenverarbeitung trägt darüber hinaus nicht der Auftraggeber, sondern der Dienstleister die Verpflichtungen aus dem Bundesdatenschutzgesetz und den bereichsspezifischen Datenschutzbestimmungen. Er und nicht der Auftraggeber ist Adressat der Rechte des Betroffenen und er muss dafür sorgen, dass die Voraussetzungen des Datenschutzes und der Datensicherheit erfüllt werden.¹³¹⁹

Im öffentlichen Bereich unterliegt eine Funktionsübertragung grundsätzlich dem Gesetzesvorbehalt. Soweit eine entsprechende gesetzliche Regelung nicht existiert, ist sie daher unzulässig. Der Gesetzesvorbehalt folgt dabei zum einen aus dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG. Danach ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe „in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ Eine Übertragung von Aufgaben der öffentlichen

¹³¹⁶ S. Kramer/Hermann, CR 2003, 939; Walz, in: Simitis 2006, § 11 Rn. 17.

¹³¹⁷ Tinnefeld/Ehmann/Gerling 2005, 404; Wedde, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 11 Rn. 14; Gola/Schomerus 2007, § 11 Rn. 9.

¹³¹⁸ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 124; Hoeren, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.6 Rn. 97; Eifert 2006, 260.

¹³¹⁹ Yildirim 2004, 218.

Verwaltung ist damit zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Dabei ist jedoch stets der Schutzzweck der Vorschrift zu beachten, der unter anderem darin besteht, dem Bürger eine sachkundige Verwaltung zu sichern, die unparteiisch und allein am Gemeinwohl orientiert ist.¹³²⁰ Sie sichert damit die gesetzmäßige, rechtsstaatliche Verwaltung zusätzlich ab und trägt damit auch zur Grundrechtsverwirklichung bei.¹³²¹ Der Bürger soll vor Rechtsverlust, Rechtsverschleierung und Verschlechterung seines Grundrechtsschutzes geschützt werden.¹³²² Maßgebliche Grenze für die Übertragbarkeit „hoheitlicher Befugnisse“ an Private ist damit im Sinne der Wesentlichkeitstheorie deren Eingriffsrelevanz für die Grundrechte.¹³²³ Vom Gesetzesvorbehalt sind sowohl der Bereich der Eingriffs- als auch der Leistungsverwaltung und somit wesentliche Einsatzbereiche eines Vorgangsbearbeitungssystems erfasst.¹³²⁴

Zum anderen wäre mit einer Funktionsübertragung aber auch eine Änderung der Zuständigkeitsverteilung zwischen den einzelnen Stellen verbunden. Durch das Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung werden jedoch ebenfalls die rechtlichen Anforderungen der Gesetzesbindung und des Grundrechtsschutzes konkretisiert. Sie stellt sicher, dass die personell, fachlich und örtlich jeweils dazu am besten geeignete Behörde mit der Erfüllung einer Aufgabe betraut werden soll, und steht damit grundsätzlich nicht zur Disposition von Behörde und Dienstleister.¹³²⁵ Sind hoheitliche Aufgaben somit einer öffentlichen Stelle übertragen worden, darf sie nur durch diese durchgeführt und ohne gesetzliche Regelung nicht auf andere Stellen übertragen werden.

2.2.3.3 Auftragsdatenverarbeitung im Techniksystem

Ausgehend von der Unterscheidung zwischen Auftragsdatenverarbeitung auf der einen und Funktionsübertragung auf der anderen Seite, sind die möglichen Unterstützungsleistungen externer Dienstleister im Vorgangsbearbeitungssystem entsprechend einzuordnen. Dabei kann die Beteiligung des Dienstleisters an der

¹³²⁰ *BVerfGE* 21, 329 (345); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 33 Abs. 4 GG Rn. 31.

¹³²¹ *BVerfGE* 70, 251 (267); *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 33 Abs. 4 GG Rn. 33.

¹³²² *Büllesbach/Rieß*, NVwZ 1995, 445.

¹³²³ *BVerfGE* 98, 280 (298); s. dazu auch *Büllesbach/Rieß*, NVwZ 1995, 445; s. zur Wesentlichkeitstheorie Teil B.II.2.2.

¹³²⁴ *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck 2005, Art. 33 Abs. 4 GG Rn. 31, 34; *Masing*, in: Dreier 2006, Art. 33 Rn. 66.

¹³²⁵ *Yildirim* 2004, 217; *Tinnefeld/Ehmann/Gerling* 2005, 405; s. dazu Teil C.I.5.2.1.

Vorgangsbearbeitung – abhängig von vertraglichen Vereinbarungen und technisch-organisatorischen Begebenheiten – in vielfältiger Art und Weise ausgestaltet sein. Eine Abgrenzung zwischen Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung kann sich somit als schwierig erweisen und muss sich grundsätzlich an der Ausgestaltung des konkreten Einzelfalls orientieren.¹³²⁶ Im Folgenden lassen sich daher nur generelle Leitlinien aufzeigen.

Soweit sich die Unterstützung des Dienstleisters darauf beschränkt, technische Infrastruktur-Komponenten wie Speicherplatz oder Netzwerkkapazitäten zur Verfügung zu stellen, handelt es sich um eine klassische Hilfsfunktion der eigentlichen Vorgangsbearbeitung. Sie ist dem Bereich der Auftragsdatenverarbeitung zuzuordnen und unterliegt den Voraussetzungen des § 11 BDSG.¹³²⁷

Schwieriger gestaltet sich die Einordnung, wenn durch den externen Dienstleister der Betrieb einzelner technisch-organisatorischer Abläufe im Vorgangsbearbeitungssystem übernommen wird, wie zum Beispiel die Anbindung der Web-Formulare an das System oder eine Signaturprüfung. Teilweise wird dabei vertreten, dass sich die Frage, ob eine Datenverarbeitung im Auftrag oder eine Funktionsübertragung vorliegt, überhaupt nur dann stellen soll, wenn es sich um eine „Kernaufgabe“ der Verwaltung handelt.¹³²⁸ Diese Auffassung vermag indes nicht nur deswegen nicht zu überzeugen, weil dem Datenschutzrecht die Unterscheidung zwischen Aufgaben der Verwaltung und ihren „Kernaufgaben“ fremd ist.¹³²⁹ Sie führt vielmehr auch deswegen nicht weiter, weil ihr Ergebnis nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist. So sollen etwa Zeitstempeldienste „Kernaufgaben“ darstellen, Signaturprüfungen dagegen nicht.¹³³⁰ Beide Funktionen können im Rahmen des Vorgangsbearbeitungssystems jedoch einen wichtigen Beitrag zu einer beweissicheren und rechtsgemäßen Durchführung des Verwaltungsverfahrens leisten und damit gleichermaßen der Aufgabenerfüllung der Verwaltung dienen.

¹³²⁶ *Konferenz der Datenschutzbeauftragten* 2006, 21; *Gola/Schomerus* 2007, § 11 Rn. 9; Zur Kritik an den Abgrenzungsschwierigkeiten von Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung s. auch *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 17; *Hoeren*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.6 Rn. 99; *Eifert* 2006, 262 ff.

¹³²⁷ *Walz*, in: *Simitis* 2006, § 11 Rn. 14; *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 11 Rn. 11.

¹³²⁸ So *Yildirim* 2004, 219 ff.

¹³²⁹ So auch *Eifert* 2006, 263 Fn. 1114.

¹³³⁰ S. *Yildirim* 2004, 222f.

Ebenso wenig lässt sich bei der rechtlichen Einordnung daran anknüpfen, dass sich die technisch-organisatorischen Maßnahmen des externen Dienstleisters häufig bereits als inhaltliche Schritte der Vorgangsbearbeitung erweisen, etwa dann, wenn eine erfolgreiche Signaturprüfung oder ein vollständig ausgefüllter Antrag zur Voraussetzung für die Weiterleitung im System gemacht wird.¹³³¹ Eine Datenverarbeitung im Auftrag wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Dienstleistung eine inhaltliche Qualität zukommt.¹³³² Auch hochkomplexe Aufgaben können im Rahmen eines Auftragsverhältnisses übertragen werden.¹³³³ Entscheidend ist vielmehr, wie präzise die inhaltlichen Vorgaben des Auftraggebers hinsichtlich des Umfangs und der Ziele der Datenverarbeitung sind. Wird daher zwischen dem Dienstleister und der für das Verwaltungsverfahren zuständigen Behörde eine detaillierte Vereinbarung getroffen, die dem Dienstleister keine oder lediglich marginale Entscheidungsspielräume eröffnet, handelt es sich bei der Datenverarbeitung trotz inhaltlichen Bezugs zur Vorgangsbearbeitung um eine reine Hilfsfunktion für die eigentliche Sachentscheidung.¹³³⁴ Auch hinsichtlich technischer Unterstützungsfunktionen, die einen inhaltlichen Bezug aufweisen, ist daher im Regelfall von einer Auftragsdatenverarbeitung auszugehen, so dass eine Einbindung solcher Diensteanbieter unter den Voraussetzungen des § 11 BDSG grundsätzlich möglich ist.

Die Grenze der Auftragsdatenverarbeitung im Vorgangsbearbeitungssystem ist somit dann erreicht, wenn dem Dienstleister ein eigener Beurteilungsspielraum beim Datenumgang zukommt, indem er zum Beispiel an die Workflow Engine angebunden wird, um in eigener Verantwortung anstatt der dafür eigentlich zuständigen Stelle inhaltliche Aufgaben der Vorgangsbearbeitung zu übernehmen. Im Anwendungsszenario wäre dies etwa dann der Fall, wenn im Rahmen der Vorgangsbearbeitung Anfragen hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit nicht an die dafür zuständige Polizeibehörde, sondern an einen privaten Sicherheitsdienst delegiert würden. In diesem Fall wäre die Grenze zur reinen Hilfsfunktion überschritten, so dass eine (unzulässige) Funktionsübertragung vorläge.

Damit nicht zu verwechseln ist der Umstand, dass private oder öffentliche Stellen aufgrund eines besonderen – der zuständigen Behörde nicht zur Verfügung stehenden – Sachverständs an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden

¹³³¹ Eifert 2006, 263.

¹³³² Tinnefeld/Ehmann/Gerling 2005, 404; kritisch Eifert 2006, 263f.

¹³³³ Tinnefeld/Ehmann/Gerling 2005, 404.

¹³³⁴ Büllsbach/Rieß, NVwZ 1995, 446; Sutschet, RDV 2004, 97 ff..

werden können, wie zum Beispiel ein Zertifizierungsdiensteanbieter zum Abgleich der Gültigkeit eines Signaturzertifikats. Die Weitergabe von Daten erfolgt in diesen Fällen nicht aufgrund einer Funktionsübertragung, sondern dient der Aufgabenerfüllung der zuständigen Stelle.

2.3 Zusammenfassung

Der Grundsatz der Zweckbindung beeinflusst die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems wesentlich. Dabei ist hinsichtlich der Zweckbindung der Verwaltung beim Umgang mit Nutzungsdaten auf der einen und dem Umgang mit Inhaltsdaten auf der anderen Seite zu differenzieren. Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Nutzungsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem – wie etwa der Umgang mit einer Transaktionsnummer zur Ermöglichung einer Statusabfrage – ist gesetzlich auf die Inanspruchnahme des Vorgangsbearbeitungssystems als Telemediendienst beschränkt. Die Zwecke des Datenumgangs auf Inhaltsebene werden ebenfalls – soweit nicht ausnahmsweise eine privatautonome Rechtssetzung möglich ist – durch den Gesetzgeber vorgegeben. Im öffentlichen Bereich ist zur Konkretisierung des Zwecks an der spezifischen Aufgabenerfüllung anzusetzen. Maßgeblich ist die gesetzliche Grundlage, die einen Datenumgang für den konkret zu erledigenden Verwaltungsvorgang erlaubt.

Diese Zweckbindung ist auch innerhalb der Verwaltung entsprechend zu berücksichtigen. Jeder Verwaltungsteil darf im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung nur die Daten erheben, verarbeiten und nutzen, die zur Erfüllung der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden konkreten Aufgaben erforderlich sind. Hierbei darf das Wissen eines Teils der Verwaltung nicht zugleich zu einem (fiktiven) Wissen aller anderen Zweige der Verwaltung führen. Im Sinne einer „informationellen Gewaltenteilung“ ist dabei von einem funktionalen Stellenbegriff auszugehen. Ein Datenumgang ist damit allein aus der konkreten Aufgabenzuweisung an die einzelne datenverarbeitende Stelle gerechtfertigt. Nimmt eine Behörde daher unterschiedliche Aufgaben wahr, so muss sie unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten in einzelne, den jeweiligen Aufgaben entsprechende, in sich geschlossene und voneinander abgeschottete Teile aufgespalten werden.

Vor diesem Hintergrund darf keine Unklarheit darüber herrschen, zur Erfüllung welcher Verwaltungsaufgabe der konkrete Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem jeweils erfolgt. Dies macht es notwendig, die jeweiligen Datenströme

im Vorgangsbearbeitungssystem genau zu analysieren und den zugrunde liegenden Aufgaben eindeutig zuzuordnen. Werden Daten in dem Vorgangsbearbeitungssystem lediglich für ein bestimmtes Verfahren erhoben, gespeichert oder genutzt, dürfen sie für andere, ebenfalls durch das Vorgangsbearbeitungssystem abzuwickelnde Verfahren nur verwendet werden, wenn die damit verbundene Zweckänderung gesetzlich zulässig ist. Diese Zweckbindung ist durch technisch-organisatorische Maßnahmen abzusichern. Dabei muss sichergestellt werden, dass die zu unterschiedlichen Zwecken erhobenen Daten, getrennt verarbeitet und genutzt werden. Ein solchermaßen getrennter Datenumgang muss zusätzlich durch eine zweckgebundene Abschottung der Daten sichergestellt werden.

Der Grundsatz der Zweckbindung ist bei der Technikgestaltung insbesondere auch bei einer etwaigen zeitversetzten Antragstellung im Rahmen einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung zu berücksichtigen. Ist die Bearbeitung des Ausgangsverfahrens im Vorgangsbearbeitungssystem zum Zeitpunkt der weiteren Antragstellung noch nicht vollständig abgeschlossen, dürfen die Daten, die auch für das weitere Verfahren relevant sind, vom Vorgangsbearbeitungssystem ebenfalls verwendet werden. Wurde die Vorgangsbearbeitung im Ausgangsverfahren jedoch durch die abschließende Verwaltungsentscheidung bereits vollständig beendet und ist über den Erlass des Verwaltungsakts hinaus eine Speicherung der Daten nicht erforderlich, sind die Daten grundsätzlich aus dem System zu löschen.

Werden einzelne Prozessschritte der Vorgangsbearbeitung an externe Dienstleister ausgelagert, ist dies nur im Wege der Auftragsdatenverarbeitung zulässig. Der Betrieb einzelner technisch-organisatorischer Abläufe im Vorgangsbearbeitungssystem, etwa die Anbindung der Web-Formulare an das System oder eine Signaturprüfung, ist grundsätzlich als Auftragsdatenverarbeitung zu qualifizieren. Die Grenze der Auftragsdatenverarbeitung ist dann erreicht, wenn dem Dienstleister ein eigener Beurteilungsspielraum beim Datenumgang zukommt. Daher ist es unzulässig, externe Dienstleister an die Workflow Engine anzubinden, die in eigener Verantwortung an Stelle der dafür eigentlich zuständigen Stelle inhaltliche Aufgaben der Vorgangsbearbeitung übernehmen.

3. Erforderlichkeit (K 18)

Indem Zweckfestlegung und Zweckbindung an die jeweilige Aufgabenerfüllung anknüpfen, umreißen und begrenzen sie die Erhebungs-, Verarbeitungs- und Nutzungsbefugnisse, die die öffentliche Stelle im Rahmen ihrer gesetzlichen

Zuständigkeit besitzt. Dem Kriterium der Erforderlichkeit kommt dem gegenüber die Aufgabe zu, die Befugnisse zum Datenumgang im Rahmen der Zweckbindung näher zu konkretisieren.

3.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Als Ausgangspunkt der Herleitung der Erforderlichkeit aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung dient die Feststellung, dass zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung ein grundsätzliches Verbot des Datenumgangs besteht, das ausschließlich aufgrund einer Erlaubnisnorm oder einer Vereinbarung zwischen den Parteien durchbrochen werden darf.¹³³⁵ Ein Datenumgang ist damit nur im Ausnahmefall möglich. Der Erforderlichkeitsgrundsatz begrenzt wiederum den ausnahmsweise erlaubten Datenumgang im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation.¹³³⁶ Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind danach nur dann verhältnismäßig, wenn sie die Erlaubnis zum Umgang mit den Daten auf das für das Erreichen eines bestimmten Zwecks Erforderliche begrenzen.¹³³⁷

Dabei ist an die Beurteilung der Erforderlichkeit aufgrund ihrer Schutzfunktion für das informationelle Selbstbestimmungsrecht ein strenger Maßstab anzulegen.¹³³⁸ Alle Stellen, die mit personenbezogenen Daten umgehen, müssen sich auf das zum Erreichen des Zwecks erforderliche Minimum beschränken, um den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen so gering wie möglich zu halten.¹³³⁹ Ein Datenumgang ist damit nur dann zum Erreichen eines bestimmten Zwecks erforderlich, wenn die sich aus dem Zweck ergebende Aufgabe ohne den konkreten Datenumgang nicht, nicht rechtzeitig, nicht vollständig oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand erreicht werden könnte.¹³⁴⁰ Er muss also „conditio sine qua non“ für die Aufgabenerfüllung sein.¹³⁴¹ Die bloße Geeignetheit oder Zweckmäßigkeit zur Aufgabenerfüllung allein begründet keinesfalls die

¹³³⁵ S. dazu Teil C.II.1.

¹³³⁶ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98.

¹³³⁷ *BVerfGE* 65, 1 (43, 46).

¹³³⁸ *Yildirim* 2004, 175; *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 25; *Gola/Schomerus* 2007, § 13 Rn. 3.

¹³³⁹ *BVerfGE*, 65, 1 (46).

¹³⁴⁰ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98; *Globig*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.7 Rn. 57; *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26; *Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen* 2006, 43; *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 13 Rn. 15.

¹³⁴¹ *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26; *Globig*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.7 Rn. 58.

Erforderlichkeit, sondern ist allenfalls ihre notwendige Grundvoraussetzung.¹³⁴² Fehlt es schon an der Geeignetheit und Zweckmäßigkeit, kann der Datenumgang keinesfalls erforderlich sein.¹³⁴³

3.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Die Begrenzungsfunktion des Erforderlichkeitsgrundsatzes führt zu Einschränkungen eines an sich zulässigen Datenumgangs hinsichtlich des Umfangs der im Technikersystem verwendeten Daten, der Beschränkung des Datenumgangs im Vorgangsbearbeitungssystem auf die zur konkreten Aufgabenerfüllung erforderlichen Phasen sowie zu einer Limitierung des Datenumgangs in zeitlicher Hinsicht.

3.2.1 Datenumfang

Es dürfen nur die Daten erhoben, verarbeitet und genutzt werden, die zur konkreten Aufgabenerfüllung unabdingbar sind. Für eine rechtsgemäße Technikgestaltung ist daher sorgfältig zu analysieren, welche Daten für die Erfüllung der mit dem Betrieb des Vorgangsbearbeitungssystems verfolgten Zwecke unabdingbar sind. Dies hängt wiederum maßgeblich von den jeweils mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems konkret durchzuführenden Verwaltungsverfahren ab. Im Folgenden ist daher nur eine beispielhafte Aufzählung möglich.

3.2.1.1 Nutzungsdaten

Beim Betrieb eines Vorgangsbearbeitungssystems ist grundsätzlich nur der Umgang mit Daten unabdingbar, die den Aufbau einer Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Behörde ermöglichen und damit in der Regel die Erhebung und Verarbeitung der IP-Adresse des betroffenen Bürgers.¹³⁴⁴ Angaben über Beginn und Ende sowie Umfang der jeweiligen Nutzung sind für eine elektronische Vorgangsbearbeitung hingegen in der Regel ohne Relevanz. Ob darüber hinaus der Umgang mit weiteren Nutzungsdaten, wie beispielsweise die Verwendung einer Transaktionsnummer, erforderlich ist, hängt entscheidend davon ab, inwieweit der Telemediendienst über die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung hinaus gegenüber dem Bürger weitere Funktionalitäten bereithält.

¹³⁴² OLG Dresden, MMR 2003, 593; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 98; Globig, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.7 Rn. 58; Wedde, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 13 Rn. 15.

¹³⁴³ Sokol, in: Simitis 2006, § 13 Rn. 26.

¹³⁴⁴ S. zum Personenbezug einer IP-Adresse bei der elektronischen Antragstellung Teil C.II.1.2.1.2.

3.2.1.2 Inhaltsdaten

Besonderes Augenmerk bei der Technikgestaltung ist auf die Konkretisierung der erforderlichen Inhaltsdaten zu legen, da sie die ganz überwiegende Anzahl personenbezogener Daten einer elektronischen Vorgangsbearbeitung ausmachen.¹³⁴⁵ So können etwa im Fall einer formbedürftigen Antragstellung die Daten des Signaturzertifikats erforderlich sein, um die Einhaltung der elektronischen Form überprüfen zu können.¹³⁴⁶ Ebenso kann es zu einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung, aber auch, um den Adressaten der Vorgangsbearbeitung abschließenden Verwaltungsakts eindeutig zu bestimmen, erforderlich sein, den Antragsteller eindeutig zu identifizieren. Regelmäßig sind daher auch die Verwendung von Namen, Anschrift oder Geburtsdatum des Antragstellers im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung im System zulässig.¹³⁴⁷

Darüber hinaus kann aber auch die Verwendung weiterer personenbezogener Angaben erforderlich sein, damit die jeweils zuständige Behörde in die Lage versetzt wird, alle entscheidungsrelevanten Umstände zur Grundlage ihrer Verwaltungsentscheidung zu machen. Dazu gehört im Anwendungsszenario etwa die Angabe von Zeit, Ort und Art der Veranstaltung, aber auch die Vorlage von Lageplänen. Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Zusatzdaten, wie die Angabe von Telefon, Telefax oder E-Mail erleichtern hingegen lediglich die Durchführung der Verwaltungsverfahren im Vorgangsbearbeitungssystem, ohne dass ihr Fehlen die Aufgabenerfüllung vereiteln würde.¹³⁴⁸ Mangels Erforderlichkeit ist ihre Verwendung daher nur bei einer entsprechenden Vereinbarung mit dem betroffenen Bürger zulässig.¹³⁴⁹

Da sich die Analyse der erforderlichen Daten stets eng an den jeweiligen Zwecken und damit an der konkreten Aufgabenerfüllung orientieren muss, kann dies auch zur Folge haben, dass die Verwendung einiger Daten zur Durchführung aller mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems abzuwickelnder Verfahren gleichermaßen benötigt wird. Andere Daten können dagegen unter Umständen nur hinsichtlich eines von mehreren mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems durchgeführten Verfahren erforderlich sein. Dies gilt im Anwendungsszenario etwa für alle Daten,

¹³⁴⁵ S. dazu Teil C.II.1.2.1.3.

¹³⁴⁶ S. zum Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form Teil A.III.2.2.

¹³⁴⁷ Zu den Möglichkeiten der pseudonymen Ausgestaltung des Systems unter dem Gesichtspunkt der Datenvermeidung und Datensparsamkeit s. Teil C.II.4.

¹³⁴⁸ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 73f.; *Globig*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.7 Rn. 38.

¹³⁴⁹ S. dazu Teil C.II.1.2.2.2.

die unabdingbar sind, damit die zuständige Behörde im Rahmen des gewerbe-
rechtlichen Festsetzungsverfahrens die Zuverlässigkeit des Veranstalters
beurteilen kann, wie Angaben über etwaige Steuerschulden, Vorstrafen,
Rückstände bei der Zahlung von Sozialabgaben und anderen, auf das konkrete
Gewerbe bezogenen Tatsachen.¹³⁵⁰

3.2.2 Phasen des Datenumgangs

Der Datenumgang ist nicht nur auf die zur Aufgabenerfüllung und damit zur
Durchführung der Verwaltungsverfahren erforderlichen Daten zu beschränken,
sondern auch auf die zur Zweckerreichung notwendigen Phasen des Datenum-
gangs. So ist zum Beispiel eine Speicherung der Daten dann zulässig, wenn eine
Erhebung der Daten nicht ausreicht, eine Übermittlung dann erlaubt, wenn die
Kenntnisnahme der Daten unverzichtbar ist.¹³⁵¹

Vor diesem Hintergrund darf nach § 13 BDSG eine Datenerhebung nur stattfinden,
soweit dies zur konkreten Aufgabenerfüllung und damit zur rechtskonformen
Durchführung des jeweiligen Verwaltungsverfahrens im Vorgangsbearbeitungssys-
tem erforderlich ist. Die Prüfung der Erforderlichkeit der konkreten Datenerhe-
bung umfasst dabei insbesondere die Frage, ob eine Direkterhebung beim
Betroffenen vorzunehmen ist oder diese ohne Mitwirkung des Betroffenen bei
Dritten stattfinden darf, etwa weil der betroffene Bürger nicht über die
notwendigen Daten verfügt oder eine wahrheitsgemäße Angabe nicht zu erwarten
ist.¹³⁵²

Auch die weiteren Phasen des Datenumgangs und damit die Gestaltung des
Vorgangsbearbeitungssystems sind diesbezüglich einer eingehenden Analyse zu
unterziehen. Nach § 14 Abs. 1 BDSG darf die Speicherung, Veränderung oder
Nutzung ebenfalls nur stattfinden, soweit dies für die durch den Erhebungszweck
festgelegte Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Gleiches gilt für die Datenübermitt-
lung an externe Stellen nach §§ 15 und 16 BDSG.

Eine entsprechende Analyse kann dabei ergeben, dass bestimmte weitere
Fachämter oder Behörden an die Workflow Engine angebunden und an sie
personenbezogene Daten weitergegeben und durch sie verarbeitet werden

¹³⁵⁰ S. zu den typischerweise erforderlichen Daten einer Zuverlässigkeitsprüfung auch *Müller*, in:
Roßnagel 2003, Kap. 8.8 Rn. 32 ff.; *Marcks*, in: Landmann/Rohmer 2009, § 35 Rn. 34 ff.

¹³⁵¹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98.

¹³⁵² S. zur Direkterhebung als Sicherung der Transparenz des Datenumgangs Teil C.II.5.2.1.

müssen, da anderenfalls dem zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens eigentlich zuständigen Fachamt eine umfassende Sachentscheidung mangels entsprechenden Expertenwissens nicht vollständig oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand möglich wäre.¹³⁵³ Unter dem Blickwinkel einer verfahrenswirtschaftlichen Vorgangsbearbeitung ist es dabei auch möglich, die Datenweitergabe für die unterschiedlichen Verfahren zu bündeln, wenn die Datenweitergabe für mehrere Verfahren in gleicher Weise erforderlich ist. Gleichzeitig kann dies aber auch dazu führen, dass eine Weitergabe an ein bestimmtes Amt oder eine bestimmte Stelle unterbleiben muss, weil es ihrer Einbindung zur Entscheidungsfindung im konkreten Verfahren nicht bedarf. Dies betrifft im Beispielfall etwa die Anbindung der Steuer- oder der Sozialbehörde an die Vorgangsbearbeitung zur Entscheidung über das straßenrechtliche Sondernutzungsverfahren.

3.2.3 Zeitliche Begrenzung

Der Datenumgang darf schließlich nur in dem Zeitraum erfolgen, in dem er zur Zweckerreichung notwendig ist. Nach Art. 6 Abs. 1 lit. e) DSRL sollen Daten nicht länger in einer Form aufbewahrt werden, die eine Identifizierung der Person ermöglicht, als dies für die Realisierung der Zwecke erforderlich ist, für die sie erhoben oder verarbeitet werden.¹³⁵⁴ Erforderlich ist ein Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem erst dann und nur so lange, wie die Aufgabe aktuell ist, das heißt, ihre Erfüllung ansteht.¹³⁵⁵ Das bedeutet zum einen, dass ein Datenumgang auf Vorrat für künftige Zwecke mangels Erforderlichkeit rechtswidrig ist.¹³⁵⁶ Dies erfordert zum anderen aber auch eine frühestmögliche Löschung der Daten aus dem System.¹³⁵⁷ Der Erforderlichkeitsgrundsatz begrenzt damit insbesondere die Möglichkeiten einer zeitlich versetzten Antragstellung.¹³⁵⁸

Vor diesem Hintergrund sind die Erhebung und Verarbeitung von Nutzungsdaten regelmäßig nur insoweit erforderlich, als sie dazu dienen, einen entsprechenden Kommunikationskanal zwischen Bürger und Verwaltung im Internet zum Ausfüllen

¹³⁵³ S. zu den Voraussetzungen einer Datenübermittlung unter dem Blickwinkel der Erforderlichkeit auch näher *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 15 Rn. 11.

¹³⁵⁴ In diese Richtung tendierend auch *BVerfGE* 65, 1 (51).

¹³⁵⁵ *Yildirim* 2004, 177; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 19.

¹³⁵⁶ S. *BVerfGE* 65, 1 (46); *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98; v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 3.1 Rn. 37; *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 19; *Gola/Schomerus* 2007, § 13 Rn. 4.

¹³⁵⁷ *BVerfGE* 100, 313 (362); *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 99.

¹³⁵⁸ S. dazu Teil C.II.2.2.2.3.

des Web-Formulars oder zur Statusabfrage herzustellen.¹³⁵⁹ Eine darüber hinausgehende, dauerhafte Speicherung von Nutzungsdaten ist zur elektronischen Vorgangsbearbeitung dagegen in der Regel nicht erforderlich und muss daher unterbleiben. Dies folgt auch aus § 13 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 TMG, wonach die bei der Nutzung des Dienstes anfallenden personenbezogenen Daten über den Ablauf des Zugriffs oder der sonstigen Nutzung unmittelbar gelöscht oder in den Fällen gesetzlicher, satzungsmäßiger oder vertraglicher Aufbewahrungspflichten zumindest gesperrt werden müssen. Eine Ausnahme gilt bezogen auf das Vorgangsbearbeitungssystem aber etwa für die Speicherung einer mit einem Verwaltungsvorgang verbundenen Transaktionsnummer im System. Die Speicherung ist in diesem Fall für die Dauer des Verwaltungsverfahrens erforderlich, um bei einer etwaigen Statusabfrage des Antragstellers diese einem bestimmten Verwaltungsvorgang zuordnen zu können.

Beim Umgang mit Inhaltsdaten sind die Aufgaben im Vorgangsbearbeitungssystem grundsätzlich dann erfüllt, wenn das Verfahren vollständig abgeschlossen wurde. Dies ist in der Regel zum Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung der Fall und damit bei Erlass des mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erstellten Verwaltungsakts. Dies hat zur Folge, dass die Daten mangels Erforderlichkeit ab diesem Zeitpunkt nicht weiter im System vorgehalten werden dürfen, sondern zu löschen sind.

Zumindest solange der mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems erlassene Verwaltungsakt noch nicht bestandskräftig geworden ist und daher von dem Antragsteller rechtlich angegriffen werden kann, besteht indes die Notwendigkeit, die im Rahmen des jeweiligen Verwaltungsverfahrens verwendeten Daten weiter vorzuhalten. Auch aus der Natur der Aufgabe und den Bedingungen ihres Vollzugs kann sich aber die Notwendigkeit ergeben, personenbezogene Daten über den Abschluss der Vorgangsbearbeitung im Techniksystem hinaus vorzuhalten, ohne dass bereits zu diesem Zeitpunkt definitiv feststeht, ob und wann die Daten tatsächlich gebraucht werden.¹³⁶⁰ Eine solche Speicherung kann etwa dann erforderlich sein, wenn die Daten noch zu Kontroll- oder Vollzugszwecken benötigt werden. In diesen Fällen steht der Verwendungszweck bereits fest und ist mit der ursprünglichen Zwecksetzung verbunden, lediglich der Zeitpunkt der Aktualisierung der Erforderlichkeit im Einzelfall bleibt bei manchen Aufgaben offen.¹³⁶¹ Da

¹³⁵⁹ S. dazu Teil C.II.1.2.1.2.

¹³⁶⁰ *Yildirim* 2004, 177; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 19; *Gola/Schomerus* 2007, § 14 Rn. 8.

¹³⁶¹ *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 19.

das Vorgangsbearbeitungssystem allerdings nur für eine technische Unterstützung der Ablauforganisation vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zur erstmaligen Verwaltungsentscheidung, etwa dem ursprünglichen Genehmigungsbescheid, ausgerichtet ist, sind die Daten in diesen Fällen an das mit dem System verbundene Dokumenten-Management-System zu übertragen.¹³⁶² Die Frage der weiteren Datenverwendung ist dann nicht mehr Teil der Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungs-, sondern des Dokumenten-Management-Systems.

3.2.4 Einzelfallorientierung und Vorgangsbearbeitungssystem

Soweit in bereichsspezifischen Vorschriften bereits abschließend festgelegt ist, welche Daten für welchen Zweck erhoben, verarbeitet oder genutzt werden können, ist die Frage nach der Erforderlichkeit des konkreten Datenumgangs in diesen Bereichen generell entschieden.¹³⁶³ In diesem Fall lässt er sich ohne weiteres auch im Vorgangsbearbeitungssystem entsprechend abbilden.

In der Regel existiert jedoch keine solche gesetzliche Festlegung. Als unbestimmter Rechtsbegriff kommt in diesen Fällen die Erforderlichkeit zur Konkretisierung nicht ohne wertende Elemente aus.¹³⁶⁴ Die Beurteilung, wann ohne den konkreten Datenumgang die Aufgabenerfüllung nicht rechtzeitig ist, wann sie als nicht vollständig anzusehen ist und insbesondere wann ein zusätzlich zu betreibender Aufwand unverhältnismäßig wird, hängt dann von der Bewertung im Einzelfall ab.¹³⁶⁵ Der Datenumgang muss danach im konkreten Einzelfall unverzichtbar sein, um die Zweckerreichung nicht zu gefährden.¹³⁶⁶

Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz bei der Gestaltung des Techniksystems im Hinblick auf eine verfahrensökonomische Vorgangsbearbeitung notwendigerweise vorrangig unter dem Blickwinkel eines typisierten Verwaltungsvorgangs und damit unabhängig vom konkreten Einzelfall erfolgt. Dennoch kann ein zur Aufgabenerfüllung typischer Geschehensablauf durchaus als geeigneter Anknüpfungspunkt einer rechtsgemäßen Technikgestaltung dienen. Auf diese Weise lassen sich bereits wesentliche Rahmenbedingungen eines „typischerweise“ erforderlichen

¹³⁶² S. zur Unterscheidung von Vorgangsbearbeitungssystem und Dokumenten-Management-System Teil A.I.1.3.3.

¹³⁶³ *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26. S. zu Beispielen solcher bereichsspezifischen Regelungen auch *Gola/Schomerus* 2007, § 13 Rn. 3.

¹³⁶⁴ *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 25; *Gola/Schomerus* 2007, § 13 Rn. 3.

¹³⁶⁵ *Globig*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 4.7 Rn. 59.

¹³⁶⁶ *Hornung* 2005, 156; *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26.

Datenumgangs abstecken. Dabei darf allerdings nicht ohne weiteres auf überkommene Verwaltungsabläufe zurückgegriffen werden. Vielmehr muss sich die Systemarchitektur stets am Ideal einer „schlanken Verwaltung“ orientieren.¹³⁶⁷

Bei einer entsprechend sorgfältigen Analyse ist es damit grundsätzlich möglich, das Vorgangsbearbeitungssystem für eine Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle am Kriterium der Erforderlichkeit auszurichten. Für eine rechtsgemäße Technikgestaltung reicht es indes nicht aus, lediglich festzustellen, dass ein konkretes Datum in der Mehrzahl der Fälle für einen bestimmten Datenumgang benötigt und deshalb etwa in Web-Formularen ein entsprechendes Eingabefeld vorgesehen wird.¹³⁶⁸ Indem die Erforderlichkeit am konkreten Einzelfall anknüpft, stellt auch die Verarbeitung von üblicherweise benötigten Daten, die im Einzelfall jedoch nicht erforderlich sind, eine unzulässige Vorratsdatenspeicherung dar.¹³⁶⁹ Dieses Risiko besteht insbesondere dann, wenn es sich um Ermessensentscheidungen handelt oder ein unbestimmter Rechtsbegriff vorhanden ist. Das Vorgangsbearbeitungssystem muss es daher ermöglichen, gegebenenfalls auch ein Weniger an personenbezogenen Daten zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen, wenn dies die Umstände des Einzelfalls erfordern.

3.3 Zusammenfassung

Der Erforderlichkeitsbegriff ist eng auszulegen. Aus diesem Grund dürfen nur die Daten erhoben, verarbeitet und genutzt werden, die zur konkreten Aufgabenerfüllung unabdingbar sind. Im Rahmen einer sorgfältigen Analyse ist bei der Technikgestaltung zum einen zu berücksichtigen, dass bei einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung gegebenenfalls einzelne Daten nicht für alle Verfahren gleichermaßen erforderlich sind. Zum anderen kann eine solche Analyse ergeben, dass auf eine Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung durch das Vorgangsbearbeitungssystem verzichtet werden muss, wenn sie zur jeweiligen Zweckerreichung nicht unabdingbar sind.

Der Datenumgang darf nur in dem Zeitraum erfolgen, der zur Zweckerreichung notwendig ist. Die Erhebung und Verarbeitung von Nutzungsdaten ist regelmäßig

¹³⁶⁷ S. *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 25; *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 13 Rn. 15.

¹³⁶⁸ S. v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 3.1 Rn. 37; *Yildirim* 2004, 176; *Dammann*, in: *Simitis* 2006, § 14 Rn. 17; *Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen* 2006, 44.

¹³⁶⁹ S. *BVerfGE* 65, 1 (46); *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 98; v. *Zeuschwitz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 3.1 Rn. 37; *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 13 Rn. 26; *Gola/Schomerus* 2007, § 13 Rn. 4.

nur erforderlich, um einen Kommunikationskanal zur Verwaltung aufzubauen. Eine darüber hinausgehende, dauerhafte Speicherung von Nutzungsdaten muss daher in der Regel unterbleiben. Beim Umgang mit Inhaltsdaten dürfen die Daten grundsätzlich nach dem Zeitpunkt der die elektronische Vorgangsbearbeitung abschließenden Verwaltungsentscheidung nicht weiter im System vorgehalten werden, sondern sind zu löschen. Besteht die Notwendigkeit, die Daten über die eigentliche Vorgangsbearbeitung hinaus weiter vorzuhalten, sind die Daten an das angebundene Dokumenten-Management-System zu übertragen.¹³⁷⁰

Bei der Beurteilung, welcher Datenumgang für welchen Zeitraum erforderlich ist, kann grundsätzlich von einem typischen Verwaltungsvorgang ausgegangen werden. Im Einzelfall muss das Vorgangsbearbeitungssystem es aber ermöglichen, dass gegebenenfalls auch ein Weniger an personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt wird.

4. Datenvermeidung und Datensparsamkeit (K 19)

Das Erforderlichkeitsprinzip beschränkt das Erheben, Verarbeiten und Nutzen personenbezogener Daten auf das für den Erhebungszweck notwendige Maß. Es verpflichtet jedoch nicht, das unter bestimmten Umständen Erforderliche selbst noch einmal durch Überprüfung der Umstände am Erforderlichkeitsprinzip zu messen und nach diesem die Umstände zu ändern.¹³⁷¹ Demgegenüber erweitert der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit den Grundsatz der Erforderlichkeit durch eine Präferenzregel zur Gestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen.¹³⁷²

Er fordert von der verantwortlichen Stelle eine aktive Gestaltung ihrer technischen und organisatorischen Verfahren. Gestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen müssen sich an dem Ziel orientieren, keine oder so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen. Gegebenenfalls hat dabei die verantwortliche Stelle ihre Verarbeitungszwecke im Sinne einer „datensparsamen“ Konkretisierung zu überdenken.¹³⁷³ Der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit hat damit einen eigenen, über das

¹³⁷⁰ S. zur Unterscheidung von Vorgangsbearbeitungssystem und Dokumenten-Management-System Teil A.I.1.3.3.

¹³⁷¹ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 101; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 1 Rn. 40.

¹³⁷² *Bizer*, in: *Simitis* 2006, § 3a Rn. 2.

¹³⁷³ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 101; *Hornung* 2005, 249.

Erforderlichkeitsprinzip hinausgehenden Regelungsgehalt.¹³⁷⁴ Er beinhaltet dabei nicht die Vermeidung von Daten schlechthin, sondern nur die Vermeidung des Personenbezugs von Daten.¹³⁷⁵

4.1 Ableitung aus rechtlichen Anforderungen

Hinter dem Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit steht der Gedanke des Systemdatenschutzes.¹³⁷⁶ Ausgangspunkt bildet dabei die Erkenntnis, dass vor dem Hintergrund fortschreitender Technikentwicklungen rechtliche Regelungen, die lediglich reaktiv Veränderungen der technischen Entwicklungen begegnen, nicht ausreichen, um das informationelle Selbstbestimmungsrecht hinreichend zu schützen.¹³⁷⁷ Den Herausforderungen einer dynamischen Technikentwicklung, für den einzelnen unübersichtlicher Strukturen, unbemerkter Datenerhebungen und undurchschaubarer Verarbeitungsformen muss vielmehr auch durch technisch-organisatorische Maßnahmen begegnet werden.¹³⁷⁸ Dabei wird der Schutz personenbezogener Daten durch eine proaktive Technikgestaltung in das Vorfeld des Datenumgangs verlagert, um so die Risiken für das informationelle Selbstbestimmungsrecht von vornherein auf ein Minimum zu reduzieren.¹³⁷⁹ Technischer Datenschutz kann so effektiver sein als ein rein rechtlicher Datenschutz. Was technisch verhindert wird oder unterbunden werden kann, muss nicht mehr verboten werden.¹³⁸⁰

Der Systemdatenschutz ist dabei durch Maßnahmen des Selbstdatenschutzes zu ergänzen.¹³⁸¹ Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Datenvernetzung wird dem Einzelnen durch die Etablierung von Selbstschutzmöglichkeiten die Möglichkeit eröffnet, den zur Verwirklichung informationeller Selbstbestimmung notwendigen Einfluss auf die Datenverwendung zu behalten und eine unzulässige Datenverarbeitung zu verhindern, ohne dabei auf Fremdschutz durch hoheitliche

¹³⁷⁴ Roßnagel, NVwZ 1998, 4; Bäuml, DuD 1999, 260; Hornung 2005, 249; Gola/Schomerus 2007, § 3a Rn. 5.

¹³⁷⁵ Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen 2006, 45.

¹³⁷⁶ S. dazu grundlegend Podlech 1982, 451 ff.; Roßnagel 1993, 241 ff.; Bizer 1999, 28 ff.; Dix, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.5 Rn. 1 ff., 19 ff.

¹³⁷⁷ Roßnagel 1993, 243 f.; Bäuml, DuD 1997, 447f.; Hornung 2005, 249; Bizer, in: Simitis 2006, § 3a Rn. 9; Gola/Schomerus 2007, § 3a Rn. 1.

¹³⁷⁸ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 39.

¹³⁷⁹ BT-Drs. 14/4329, 33; Roßnagel, MMR 9/1998, VI; Simitis, DuD 2000, 725; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 40; Scholz 2003, 373; Steidle 2005, 323.

¹³⁸⁰ Roßnagel, DuD 1999, 255; ders., in: ders. 2003, Kap. 3.4 Rn. 47.

¹³⁸¹ Hoffmann-Riem, AÖR 1998, 535; Scholz 2003, 357; Bizer, in: Simitis 2006, § 3a Rn. 26. S. grundlegend zum Selbstdatenschutz auch Roßnagel, in: ders. 2003, Kap. 3.4.

Stellen angewiesen zu sein. Durch persönliche Einflussnahme auf die Verarbeitungsvorgänge stärkt ein autonomer Selbstschutz das Individuum, da jeder Einzelne im konkreten Fall entscheiden kann, ob und in welchem Umfang er von seinen Möglichkeiten Gebrauch machen will oder nicht.¹³⁸² Selbstschutz ist dabei sowohl auf rechtlicher als auch auf technischer Ebene zu fördern.¹³⁸³

Eine zentrale Selbstschutztechnik stellt die Möglichkeit dar, anonym oder pseudonym zu handeln.¹³⁸⁴ Insbesondere die Nutzung von Pseudonymen kann bei Transaktionen im Internet einen gebotenen Kompromiss zwischen dem Bedarf an Authentifizierung der Kooperationspartner auf der einen und dem Bedarf an Sicherung der informationellen Selbstbestimmung auf der anderen Seite darstellen.¹³⁸⁵ Pseudonymes Handeln lässt sich dabei durch umfassende Konzepte des Identitätsmanagement umsetzen und weiterentwickeln.¹³⁸⁶

Selbstschutz ist jedoch auf Systeme und Strukturen angewiesen, die es ermöglichen, von den jeweiligen Mitteln Gebrauch zu machen. Er kann daher nur dann funktionieren, wenn die Selbstschutzinstrumente auch von der verantwortlichen Stelle und den Herstellern des Techniksystems grundsätzlich unterstützt werden. Insofern ist er wiederum mit dem Systemdatenschutz eng verknüpft. Beide Ansätze sind nicht streng zu trennen, sondern bedürfen der gegenseitigen Ergänzung.¹³⁸⁷

¹³⁸² *Roßnagel*, ZRP 1997, 29.

¹³⁸³ *Scholz* 2003, 358. S. zu Beispielen eines technisch unterstützten Selbstschutzes *Roßnagel*, ZRP 1997, 29; *ders.*, in: *ders.* 2003, Kap 3.4.

¹³⁸⁴ *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 722; *Scholz* 2003, 358.

¹³⁸⁵ *Roßnagel/Scholz*, MMR 2000, 721f.; *Roßnagel*, in: *ders.* 2004, Einf. Rn. 61.; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 103.

¹³⁸⁶ *Scholz* 2003, 358. In der Vergangenheit sind dabei eine ganze Reihe unterschiedlicher Konzepte zum Identitätsmanagement entwickelt worden. Lediglich beispielhaft sei dabei auf das in *Roßnagel* 2002 beschriebene Forschungsprojekt „Datenschutz in Telediensten (DASIT)“ sowie auf die Realisierungsansätze in den von der Europäischen Union geförderten Forschungsprojekten „Privacy and Identity Management for Europe (PRIME)“, <https://www.prime-project.eu/> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009) und „Future of Identity in the Information Society (FIDIS)“, <http://www.fidis.net/> (zuletzt aufgerufen am 31.07.2009) verwiesen. Darüber hinaus weist auch die von der Bundesregierung im Rahmen der E-Government 2.0-Strategie geförderte Realisierung von Bürgerportalen Potenziale zum Identitätsmanagement auf, s. *Stach*, DuD 2008, 184 ff.; *Knopp/Wilke/Hornung/Laue*, MMR 2008, 726.

¹³⁸⁷ *Scholz* 2003, 358.

4.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist einfachgesetzlich in der Vorschrift des § 3a BDSG geregelt, der im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes durch § 13 Abs. 6 TMG ergänzt wird.¹³⁸⁸ So haben sich nach § 3a Satz 1 BDSG Gestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen an dem Ziel auszurichten, keine oder so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen. Nach § 3a Satz 2 BDSG sowie § 13 Abs. 6 TMG ist dabei insbesondere von den Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung Gebrauch zu machen, soweit dies nach dem Verwendungszweck möglich ist und keinen im Verhältnis zu dem angestrebten Zweck unverhältnismäßigen Aufwand erfordert, beziehungsweise ist die Nutzung von Telemedien anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist.

Datenvermeidung und Datensparsamkeit im Vorgangsbearbeitungssystem stehen daher unter den Vorbehalten der Verhältnismäßigkeit und des technisch Möglichen.¹³⁸⁹ Der Verwaltung werden bei der Umsetzung von Datenvermeidung und Datensparsamkeit Wahlmöglichkeiten eingeräumt, die sich jedoch innerhalb eines „Korridors“ bewegen, dessen Grenzen nicht überschritten werden dürfen.¹³⁹⁰ Sie beschränken sich allerdings nur auf die Mittel der Umsetzung. Im Übrigen handelt es sich sowohl bei § 3a BDSG als auch bei § 13 Abs. 6 TMG um eine echte Rechtspflicht der verantwortlichen Stelle, für eine datenvermeidende Gestaltung ihrer Datenverarbeitungssysteme zu sorgen.¹³⁹¹

Im Regelungssystem von § 3a BDSG und § 13 Abs. 6 TMG kommen Datenvermeidung und Datensparsamkeit durch einen dreistufigen Aufbau zum Ausdruck.¹³⁹² Auf der ersten Stufe enthält er die Vorgabe, auf personenbezogene Daten vollständig zu verzichten, wenn die Funktion auch anderweitig – etwa durch Maßnahmen des Selbst Datenschutzes – erbracht werden kann. Ist dieses Ziel mangels alternativer Möglichkeiten nicht erreichbar, ist auf der zweiten Stufe die verantwortliche Stelle gehalten, den Verarbeitungsprozess so zu gestalten, dass

¹³⁸⁸ BT-Drs. 13/7385, 23; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 3.4 Rn. 25 ff.

¹³⁸⁹ *Hornung* 2005, 250; *Bizer*, in: *Simitis* 2006, § 3a Rn. 75 ff.; *Gola/Schomerus* 2007, § 3a Rn. 8.

¹³⁹⁰ *Hornung* 2005, 248; *Bizer*, in: *Simitis* 2006, § 3a Rn. 41.

¹³⁹¹ *Bäumler*, DuD 1999, 260; *Fritsch/Roßnagel/Schwenke/Stadler*, DuD 2005, 593; *Hornung* 2005, 247; *Bizer*, in: *Simitis* 2006, § 3a Rn. 41. Der Gesetzgeber spricht in diesem Zusammenhang von einer „Zielvorgabe“, s. BT-Drs. 16/13657, 27. S. zur Diskussion um die Rechtsnatur des § 3a BDSG auch *Hornung* 2005, 247 m.w.N.

¹³⁹² *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 101; *Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen* 2006, 45.

die Verwendung personenbezogener Daten minimal ist. Die dritte Stufe beinhaltet eine zeitliche Beschränkung dahingehend, personenbezogene Daten frühestmöglich zu löschen, zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren.

Für das Vorgangsbearbeitungssystem hat der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit zur Folge, dass im Sinne des dreistufigen Aufbaus das Verfahren der elektronischen Vorgangsbearbeitung bei der Technikgestaltung für jede Phase des Datenumgangs einer eingehenden Analyse zu unterziehen ist. Dabei darf nicht allein an die technische Umsetzung des papierbasierten Verwaltungsverfahrens angeknüpft werden. Vielmehr ist das Verwaltungsverfahren wiederum an den technischen Umsetzungsmöglichkeiten einer elektronischen Vorgangsbearbeitung zu spiegeln.

4.2.1 Datenvermeidung im Vorgangsbearbeitungssystem

Auch der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems im Verwaltungsverfahren sollte es dem Bürger ermöglichen, mit der Verwaltung in Kontakt zu treten, ohne dabei personenbezogene Daten hinterlassen zu müssen. Dies führt bezogen auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems als Telemediendienst etwa dazu, dass bei der Technikgestaltung im Sinne eines effektiven Systemdatenschutzes auf den Einsatz so genannter „Aktiver Inhalte“ sowie den Einsatz von Cookies wegen der damit verbundenen Profilirisiken weitgehend verzichtet werden sollte.¹³⁹³ Aufgrund der Notwendigkeit, in den unterschiedlichen Phasen der Vorgangsbearbeitung die Daten dem betroffenen Bürger eindeutig zuordnen zu können, scheidet eine darüber hinausgehende anonyme Inanspruchnahme des Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich aus.¹³⁹⁴

Fraglich ist jedoch, inwieweit es dem betroffenen Bürger durch eine entsprechende Technikgestaltung ermöglicht werden kann, das System zumindest unter Verwendung eines Pseudonyms zu nutzen. Dem Interesse am Schutz der informationellen Selbstbestimmung des Bürgers steht dabei das Interesse der Verwaltung an der eindeutigen und sicheren Identifizierung ihres Kommunikationspartners im elektronischen Verwaltungsverfahren gegenüber.¹³⁹⁵ In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass durch das Vorgangsbearbei-

¹³⁹³ Moos 2005, Rn. 48; Konferenz der Datenschutzbeauftragten 2006, 54. Zu den Risiken einer solchen Technologie für das informationelle Selbstbestimmungsrecht s. Scholz 2003, 315 ff.; Bizer, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 165 ff.

¹³⁹⁴ Hornung 2005, 251.

¹³⁹⁵ Yildirim 2004, 236.

tungssystem die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren ermöglicht werden soll. Aufgrund dessen begegnet ein pseudonymes Auftreten des Bürgers gegenüber der Verwaltung unterschiedlichen Hindernissen.

4.2.1.1 Beteiligten- und Handlungsfähigkeit

Ein Hindernis für das pseudonyme Handeln im Verwaltungsverfahren könnte sich aus der Rolle des Antragstellers als Beteiligter am Verwaltungsverfahren nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG ergeben. § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG enthält allerdings lediglich die Festlegung, dass unter anderem natürliche Personen Beteiligte am Verwaltungsverfahren sein können. Dass diese sich unter Pseudonym am Verwaltungsverfahren beteiligen können, wird dadurch nicht ausgeschlossen.¹³⁹⁶

Da mit der Antragstellung die Abgabe einer Erklärung und damit eine Verfahrenshandlung verbunden ist, müsste der Betroffene trotz pseudonymen Handelns ferner die notwendige Handlungsfähigkeit besitzen. Dies ist nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG dann der Fall, wenn er gemäß §§ 104 ff. BGB geschäftsfähig ist. Daran ließe sich bei einem pseudonymen Handeln zweifeln, weil damit nicht ohne weiteres überprüfbar ist, ob die Voraussetzung des § 12 VwVfG erfüllt ist.¹³⁹⁷ Der Bürger könnte sich in diesem Fall indes grundsätzlich unterschiedlicher Authentisierungslösungen bedienen, die es ihm ermöglichen, der Behörde das Geburtsdatum zukommen zu lassen, ohne dass es dabei zu einem Personenbezug kommen muss.¹³⁹⁸

4.2.1.2 Bestimmtheitsgebot

Darüber hinaus ließe sich daran denken, dass eine pseudonyme Antragstellung dadurch verhindert wird, dass zur Vermeidung von Verwechslungen für die Bestimmtheit des Verwaltungsakts nach § 37 VwVfG eine genaue Bezeichnung des Adressaten erforderlich ist.¹³⁹⁹ Dazu bedarf es jedoch grundsätzlich nicht der Angabe sämtlicher zur Identifizierung des Bürgers dienender Informationen.

¹³⁹⁶ *Gundermann*, DuD 2003, 283.

¹³⁹⁷ *Gundermann*, DuD 2003, 283; *Yildirim* 2004, 237.

¹³⁹⁸ So könnte etwa eine Lösungsmöglichkeit in der Einbindung eines qualifizierten Zertifikats nach § 7 SigG bestehen, bei der das Geburtsdatum entweder im Schlüsselzertifikat selbst oder in einem Attributzertifikat nach § 7 Abs. 1 Nr. 9 SigG enthalten ist, s. *Gundermann*, DuD 2003, 283; *Yildirim* 2004, 237. Daneben sind aber auch Lösungen denkbar, bei denen z.B. die Authentisierungsfunktionen des elektronischen Personalausweises oder von Bürgerportalen genutzt werden, s. dazu näher *Reisen*, DuD 2008, 164 ff. (Personalausweis) sowie *Stach*, DuD 2008, 184 ff. und *Knopp/Wilke/Hornung/Laue*, MMR 2008, 723 ff. (Bürgerportale).

¹³⁹⁹ S. dazu Teil C.I.13.2.2.3.

Zwingend ist lediglich die zweifelsfreie Identitätsfeststellung.¹⁴⁰⁰ Durch die Einbindung entsprechender Authentisierungslösungen ließe sich sicherstellen, dass aufgrund der Verknüpfung des Pseudonyms mit einer eindeutigen Identität Verwechslungen vermieden werden.¹⁴⁰¹

4.2.1.3 Schriftform

Schwierigkeiten begegnet ein pseudonymes Handeln indes dann, wenn – etwa zur Antragstellung – die Schriftform vorgeschrieben ist. Zwar kann im Verwaltungsrecht eine angeordnete „Schriftform“ nicht ohne weiteres mit der des Privatrechts nach § 126 BGB gleichgesetzt werden. § 126 BGB und dessen typische Elemente – Verkörperung und eigenhändige Unterschrift – gelten im Verwaltungsrecht weder analog noch als allgemeine Rechtsgrundsätze.¹⁴⁰² Im Regelfall fordert aber auch das Verwaltungsrecht für die Schriftform die Verkörperung einer Gedankenerklärung und die eigenhändige Unterschrift des Ausstellers. Die Unterschrift dient dabei oftmals auch der Identifikation des Antragstellers.¹⁴⁰³ Nach § 3a Abs. 2 Satz 2 VwVfG kann die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen wird. In § 3a Abs. 2 Satz 3 VwVfG heißt es, dass die „Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselnehmers nicht ermöglicht“, unzulässig ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 3a Abs. 2 Satz 3 VwVfG eine Antragstellung unter Pseudonym nicht generell für rechtlich unzulässig erklärt.¹⁴⁰⁴ Zum einen geht schon aus der Gesetzesbegründung unmissverständlich hervor, dass die Vorschrift es dem Bürger gerade ermöglichen soll, der Behörde im Sinne der Datenvermeidung auch im Fall schriftformbedürftiger Anträge unter Verwendung eines

¹⁴⁰⁰ *Yildirim* 2004, 238. S. dazu Teil C.I.13.2.2.3.

¹⁴⁰¹ Auch hier ließen sich qualifizierte Zertifikate, bei denen nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 SigG durch die Zertifizierungsinfrastruktur sicherzustellen ist, dass das Pseudonym dem Signaturschlüssel-Inhaber unverwechselbar zugeordnet ist, ebenso nutzen wie etwa Bürgerportale bei der – vergleichbar mit dem Regelungssystem von SigG und SigV – die eindeutige Erstregistrierung als Vertrauensanker zentraler Bestandteil der gesamten Infrastruktur ist, s. *Knopp/Wilke/Hornung/Laue*, MMR 2008, 723 ff.

¹⁴⁰² *BVerwGE* 2, 190 (191); *Eifert*, Beilage 2 zu Heft 10/2000 K&R, 12; a.A. *Clausen*, in: *Knack* 2004, § 22 Rn. 14.

¹⁴⁰³ S. zu weiteren möglichen Funktionen der Unterschrift BT-Drs. 14/4987, 16.

¹⁴⁰⁴ S. auch BT-Drs. 14/9000, 31; *Schlatmann*, DVBl. 2002, 1010; *Roßnagel*, NJW 2003, 472; *Gundermann*, DuD 2003, 282; *Yildirim* 2004, 237; a.A. z.B. *Skrobotz* 2005, 225 ff.; *Hornung* 2006, 59f.

Pseudonyms gegenüberzutreten.¹⁴⁰⁵ Zum anderen ergibt sich die prinzipielle Zulässigkeit der Verwendung von Pseudonymen unter Wahrung der Schriftform aus der Gesetzeshistorie. So enthielten die unterschiedlichen Referentenentwürfe zum Dritten Verwaltungsverfahrensänderungsgesetz noch die Formulierung, dass „die Signatur mit einem Pseudonym [...] die Schriftform [nicht ersetzt]“. ¹⁴⁰⁶ In der Literatur stieß diese Formulierung zum Teil auf heftige Kritik, da es dem Ziel der Datenvermeidung zuwiderlaufe.¹⁴⁰⁷ Der Umstand, dass der Gesetzgeber in § 3a Abs. 2 Satz 3 VwVfG schließlich von dem ursprünglichen Referentenentwürfen abgewichen ist, im selben Gesetzgebungsverfahren aber die gleichlautende Vorschrift des § 87a Abs. 3 Satz 3 AO gegenüber den Referentenentwürfen unverändert gelassen hat, zeigt, dass der Gesetzgeber die Kritik aufnehmen und sich zu eigen machen wollte. Alleinige Voraussetzung soll daher die sichere Identifizierung des Signaturschlüssel-Inhabers sein, um eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Verwaltung durch Verwendung eines Pseudonyms zu verhindern.¹⁴⁰⁸ Diese lässt sich grundsätzlich aber auch bei einer qualifizierten Signierung unter Pseudonym nach § 7 Abs. 1 Nr. 1 SigG über die Dokumentation des Zertifizierungsdiensteanbieters gewährleisten.¹⁴⁰⁹

Gleichzeitig hat es der Gesetzgeber jedoch versäumt, der Behörde im Bedarfsfall auch einen entsprechenden Auskunftsanspruch zuzubilligen. So ist der Zertifizierungsdiensteanbieter nur in den eng begrenzten Ausnahmefällen des § 14 Abs. 2 SigG zur Auskunft über die Identität eines Zertifikatsinhabers verpflichtet.¹⁴¹⁰ Diese greifen für den Bereich des allgemeinen Verwaltungsverfahrens regelmäßig nicht ein. Die Verwaltung ist somit auf die Mitwirkung des Bürgers angewiesen, um im Zweifel die eindeutige Identität feststellen zu können, etwa indem dieser eine Einwilligung zur Abfrage beim Zertifizierungsdiensteanbieter erteilt oder aber, indem sich der Bürger vom Zertifizierungsdiensteanbieter über die zur eindeutigen Identifizierung notwendigen Angaben ein Attributzertifikat nach § 5 Abs 2 SigG ausstellen lässt.¹⁴¹¹ Der Wortlaut des § 3a Abs. 2 Satz 3 VwVfG

¹⁴⁰⁵ BT-Drs. 14/9000, 31.

¹⁴⁰⁶ Auszugsweise abgedruckt bei *Nedden* 2002, 111.

¹⁴⁰⁷ S. etwa *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 150; *Nedden* 2002, 112f.

¹⁴⁰⁸ BT-Drs. 14/9000, 31.

¹⁴⁰⁹ S. *Roßnagel*, NJW 2003, 472; *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.7 Rn. 116 ff.

¹⁴¹⁰ S. dazu auch *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.7 Rn. 116 ff.; *Skrobotz* 2006, 226.

¹⁴¹¹ In beiden Fällen dürfte dann aber aufgrund der zumindest denkbaren Personenbeziehbarkeit regelmäßig keine Pseudonymität mehr vorliegen, so dass eine solche Lösung nicht der Datenvermeidung dient.

suggeriert damit eine Eindeutigkeit der Identifikation für die Verwaltung, die in Wirklichkeit nicht besteht.¹⁴¹²

Damit dürfte eine datenvermeidende Vorgangsbearbeitung regelmäßig an der praktischen Umsetzbarkeit einer pseudonymen Antragstellung in den Fällen scheitern, in denen mit einer gesetzlich angeordneten Schriftform auch eine Identifikationsfunktion erfüllt werden soll.¹⁴¹³ In diesen Fällen ist es der Verwaltung nicht zuzumuten, dem Bürger die Möglichkeit einer pseudonymen Antragstellung eröffnen zu müssen, ohne sich selbst im Zweifelsfall – auch ohne Mitwirkung des Bürgers – von der eindeutigen Identität des Antragstellers überzeugen zu können.¹⁴¹⁴ Der Gesetzgeber ist daher aufgefordert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen entsprechenden Auskunftsanspruch zu schaffen, der den Interessen des Bürgers an einer Datenvermeidung und Datensparsamkeit ebenso Rechnung trägt wie den Interessen der Verwaltung, bei berechtigten Ansprüchen eine Auskunft über die eindeutige Identität des Bürgers zu erhalten.

4.2.1.4 Untersuchungsgrundsatz

Aber auch soweit der Antrag nicht der gesetzlich angeordneten Schriftform bedarf – wie etwa bei den Verwaltungsverfahren im Anwendungsszenario –, sind die Möglichkeiten einer pseudonymen Antragstellung Beschränkungen unterworfen, soweit im Zweifelsfall nicht die Möglichkeit einer eindeutigen Identifikation des Bürgers durch die Behörde besteht. Eine solche Beschränkung folgt aus dem Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG.¹⁴¹⁵ Zwar ist eine umfassende Sachverhaltsermittlung trotz Verwendung eines Pseudonyms dann nicht ausgeschlossen, wenn es zur Ermittlung der entscheidungsrelevanten Umstände

¹⁴¹² Das aufgrund eines mangelnden Auskunftsanspruchs bestehende Risiko einer nicht eindeutigen Identifizierung ist dabei im Übrigen nicht auf die Verwendung eines Pseudonym-Zertifikats beschränkt. Es existiert vielmehr auch dann, wenn bei einem Erstkontakt der Signaturschlüsselhaber keinen weltweit eindeutigen Namen besitzt und der Behörde – mangels Zusatzinformationen – deswegen keine eindeutige Zuordnung möglich ist, s. *Hornung* 2006, 61f.; *Eifert* 2006, 116f.

¹⁴¹³ Kritisch zum mangelnden Aufdeckungsanspruch auch *Roßnagel*, NJW 2001, 1821; *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 152. Auf die Probleme des Aufdeckungsverfahrens wurde im Übrigen bereits bei den Beratungen zum SigG 1997 aufmerksam gemacht, s. *Roßnagel*, in: ders. 2004, Einl. SigG Rn. 83.

¹⁴¹⁴ S. auch *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.7 Rn. 121.

¹⁴¹⁵ S. dazu Teil C.I.7.

unter keinem denkbaren Gesichtspunkt eines Umgangs mit personenbezogenen Daten des Bürgers bedarf.¹⁴¹⁶

Regelmäßig wird zu einer umfassenden Sachverhaltsermittlung jedoch die Feststellung der Identität des Antragstellers notwendig sein, etwa um die Beweismittel nach § 26 VwVfG, wie die Einholung von Auskünften jeder Art, die Anhörung von Zeugen und Sachverständigen, die Beiziehung von Urkunden und Akten sowie die Inaugenscheinnahme zu ermöglichen.¹⁴¹⁷ Eine solche Notwendigkeit einer eindeutigen Identitätsfeststellung ist insbesondere dann notwendig, wenn es sich bei der beantragten Entscheidung um eine Ermessensentscheidung handelt, bei der persönliche Merkmale des betroffenen Bürgers eine Rolle spielen. Aber auch dann, wenn es zur Verwaltungsentscheidung der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe bedarf, kann es erforderlich sein, das Pseudonym des Bürgers aufzudecken. So ist im Anwendungsszenario die Prüfung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens nur möglich, wenn der zuständigen Behörde die Identität des Antragstellers bekannt ist.

4.2.1.5 Verwaltungsvollstreckung und -kontrolle

Schließlich wird die Verwendung von Pseudonymen dann behindert, wenn sich an die mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems getroffene Verwaltungsentscheidung eine Verwaltungsvollstreckung oder Verwaltungskontrolle anschließt und dabei die Identität des betroffenen Bürgers zur Vornahme der Verwaltungshandlung unumgänglich ist.¹⁴¹⁸ Im Anwendungsszenario kann es etwa notwendig sein, die Einhaltung von Auflagen bei der Durchführung der genehmigten Veranstaltung durch die zuständige Ordnungsbehörde vor Ort zu kontrollieren. Es muss ihr dann auch möglich sein, im Bedarfsfall die Identität des Veranstalters zu ermitteln, um ihn – etwa in seiner Eigenschaft als Störer – zu kontaktieren und in die Verantwortung zu nehmen.

Die Verwendung von Pseudonymen durch den Antragsteller ist damit im Zusammenhang mit der Verfahrensabwicklung in einem elektronischen Vorgangsbearbeitungssystem nicht grundsätzlich und für alle Fälle ausgeschlossen.

¹⁴¹⁶ S. zu Beispielen für Verfahren, bei denen Pseudonyme genutzt werden könnten wie z.B. der elektronischen Melderegisterauskunft auch *Roßnagel/Yildirim*, DuD 2002, 611 ff.; *Skrobotz* 2005, 233f.; *Hornung* 2006, 60f.

¹⁴¹⁷ *Gundermann*, DuD 2003, 283f.; *Yildirim* 2004, 238.

¹⁴¹⁸ *Gundermann*, DuD 2003, 284; *Yildirim* 2004, 238.

Ihr Anwendungsbereich ist jedoch auf wenige Ausnahmefälle beschränkt und würde dann eines entsprechenden Pseudonymitätsmanagements bedürfen, um den jeweiligen Verwaltungsvorgang innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems dem jeweiligen Pseudonym eindeutig zuordnen zu können.¹⁴¹⁹

4.2.2 Datensparsamkeit im Vorgangsbearbeitungssystem

Ist eine pseudonyme Antragstellung als Mittel zum Selbstdatenschutz im Allgemeinen nicht durchgängig möglich, muss sich die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems an dem Grundsatz der Datensparsamkeit ausrichten. Es geht dabei nicht mehr um das „Ob“ der Verwendung personenbezogener Daten, sondern um das „Wieviel“.¹⁴²⁰ Das Vorgangsbearbeitungssystem ist in diesem Sinne durch einen effektiven Systemdatenschutz so zu gestalten, dass der Umgang mit personenbezogenen Daten im System minimiert wird.¹⁴²¹ Vor diesem Hintergrund trägt eine systemseitig sichergestellte möglichst frühzeitige Datenlöschung zur Datensparsamkeit im Vorgangsbearbeitungssystem bei.¹⁴²² Daneben sind im Sinne einer datensparsamen Vorgangsbearbeitung insbesondere die Möglichkeiten einer Pseudonymisierung des Datenbestands im Techniksystem sowie der technisch-organisatorischen Abschottung der Datenbestände bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen. Soweit dadurch eine effektive Aufgabenerfüllung nicht behindert wird, können diese Maßnahmen dazu beitragen, dass es zumindest gegenüber einzelnen an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Verwaltungseinheiten zu keinem Personenbezug kommt.¹⁴²³

4.3 Zusammenfassung

Im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung ist eine anonyme Antragstellung als Mittel des Selbstdatenschutzes aufgrund der Notwendigkeit, die Daten in den unterschiedlichen Phasen der Vorgangsbearbeitung dem betroffenen Bürger eindeutig zuordnen zu können, grundsätzlich nicht möglich. Ein ausschließlich pseudonymes Auftreten des Bürgers gegenüber der Verwaltung scheidet im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung im Regelfall ebenfalls aus. Eine pseudonyme Antragstellung trifft dabei insbesondere auf Schwierigkeiten im

¹⁴¹⁹ S. auch *Gundermann*, DuD 2003, 284.

¹⁴²⁰ *Scholz* 2003, 374.

¹⁴²¹ S. *Konferenz der Datenschutzbeauftragten* 2006, 35.

¹⁴²² *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 3a Rn. 3;

¹⁴²³ S. zum mangelnden Personenbezug bei einer Abschottung mittels Verschlüsselung Teil B.II.8.2.1.

Zusammenhang mit einer notwendigen umfassenden Sachverhaltsermittlung sowie einer effektiven Verwaltungsvollstreckung. Soweit dies nach dem Verwendungszweck sowie technisch möglich und zumutbar ist, sollte im Vorgangsbearbeitungssystem aber von der Möglichkeit einer möglichst frühzeitigen Datenlöschung, der Pseudonymisierung des Datenbestands sowie der technisch-organisatorischen Abschottung des Datenbestandes Gebrauch gemacht werden, um den Umgang mit personenbezogenen Daten im System zu minimieren.

5. Transparenz (K 20)

Ein weiterer datenschutzrechtlicher Grundsatz, der bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen ist, besteht in der Transparenz des Datenumgangs. Der Betroffene muss den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten im Techniksystem wirksam kontrollieren können.

5.1 Ableitung aus rechtlichen Anforderungen

Ein transparenter Datenumgang gegenüber dem Betroffenen ist grundlegende Voraussetzung für die Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Der Betroffene muss in der Lage sein, zu erfahren, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß“.¹⁴²⁴ Nur wenn ihm der Datenumgang bekannt ist, kann er dessen Rechtmäßigkeit überprüfen und seine Rechte in Bezug auf den Datenumgang geltend machen.¹⁴²⁵ Dies gilt gleichermaßen für alle Phasen des Datenumgangs. Ohne einen transparenten Datenumgang geht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ins Leere und der Betroffene wird faktisch rechtlos gestellt.¹⁴²⁶

5.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Abhängig von Art, Umfang und Anzahl der mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems durchgeführten Verwaltungsverfahren, kann der Einsatz des Techniksystems zu einer hohen technischen und organisatorischen Komplexität der verwendeten Kommunikationsinfrastrukturen führen, die dem betroffenen Bürger die Nachvollziehbarkeit des Datenumgangs erschwert. Die Anbindung des Web-Formulars an das Vorgangsbearbeitungssystem und die anschließende Datenver-

¹⁴²⁴ BVerfGE 65, 1 (43).

¹⁴²⁵ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 82; Scholz 2003, 312; Wedde, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 2; Roßnagel/Jandt/Müller/Gutscher/Heesen 2006, 41.

¹⁴²⁶ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 82.

netzung zwischen den unterschiedlichen Akteuren durch die Workflow Engine ermöglichen es, Daten auf einfache und schnelle Art zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen, ohne dass der betroffene Bürger darüber notwendigerweise Kenntnis erlangen muss. Dies birgt zum einen das Risiko eines Kontrollverlusts für den Bürger hinsichtlich des Umgangs mit seinen Daten. Zum anderen kann ein intransparenter Datenumgang im Vorgangsbearbeitungssystem aber auch das bereits bestehende Machtgefälle zwischen Bürger und Verwaltung zu Lasten des betroffenen Bürgers weiter vertiefen.¹⁴²⁷ Die Unsicherheit darüber, was die Verwaltung aufgrund der Datenvernetzung innerhalb des Systems über ihn weiß, kann – abhängig von der Komplexität des Systems – zu einem angepassten Verhalten und damit zu einer Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung führen.¹⁴²⁸ Dem ist durch die Verstärkung der Betroffenenrechte und ihre (technische und organisatorische) Absicherung entgegenzuwirken.¹⁴²⁹

Sowohl die EG-Datenschutzrichtlinie in den Art. 10 bis 12 DSRL als auch das deutsche Datenschutzrecht sehen dabei umfassende individuelle Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Betroffenen vor.¹⁴³⁰ Zentrale Bestandteile der verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bilden der Grundsatz der Direkterhebung, die Benachrichtigungs- und Unterrichtungspflichten sowie das Auskunftsrecht des Betroffenen, das verbunden ist mit den Rechten auf Datenkorrektur.¹⁴³¹

5.2.1 Grundsatz der Direkterhebung

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 BDSG sind personenbezogene Daten grundsätzlich bei der betroffenen Person selbst zu erheben. Der Grundsatz der Direkterhebung soll zum einen gewährleisten, dass der Betroffene von der Datenerhebung und ihrer Intention Kenntnis erlangt.¹⁴³² Dabei folgt aus dem Zusammenspiel von § 4 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 BDSG, dass eine Kenntnis immer dann gegeben ist, wenn die betroffene Person an der Datenerhebung im Sinne eines bewussten und aktiven

¹⁴²⁷ S. Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1990, 38f.

¹⁴²⁸ Hornung 2005, 162.

¹⁴²⁹ Yildirim 2004, 181.

¹⁴³⁰ S. dazu auch eingehend Wedde, in: Roßnagel 2003, Kap.4.4; Tinnefeld/Ehmann/Gerling 2005, 585 ff.

¹⁴³¹ In diesem Sinn bereits BVerfGE 65, 1 (46).

¹⁴³² Auernhammer 1993, § 13 Rn. 12; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 82; Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 20; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 4 Rn. 5.

Tuns „mitwirkt“.¹⁴³³ Zum anderen bietet die Direkterhebung regelmäßig eine höhere Gewähr für die Richtigkeit der Daten.¹⁴³⁴

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass bereits die Formulargestaltung zur Antragstellung danach auszurichten ist, dass die für das Verwaltungsverfahren zuständige Stelle mit Hilfe des Web-Formulars möglichst viele Daten, die zur Vorgangsbearbeitung erforderlich sind, beim Bürger direkt erhebt.¹⁴³⁵ Darüber hinaus muss es aber – etwa in der Form technisch-organisatorischer Nachfrageroutinen – auch möglich sein, beim Betroffenen im Laufe der Vorgangsbearbeitung zusätzliche Daten zu erheben, wenn sich herausstellt, dass die Datenbasis für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens im konkreten Einzelfall nicht ausreicht.

Eine anderweitige Datenerhebung ohne die Mitwirkung des betroffenen Bürgers darf nach § 4 Abs. 2 Satz 2 BDSG nur stattfinden, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt, die zu erfüllende Verwaltungsaufgabe ihrer Art nach eine Erhebung bei Dritten erforderlich macht oder die Erhebung beim Betroffenen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen des betroffenen Bürgers beeinträchtigt werden. Hieran ist auch eine etwaige Erhebung personenbezogener Daten des Bürgers durch die für das Verwaltungsverfahren zuständige Stelle bei Dritten zu messen, die über die Workflow Engine an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden werden.¹⁴³⁶

Ob eine Datenerhebung bei Dritten neben der Direkterhebung zulässig ist, hängt damit wesentlich von dem spezifischen Einsatzszenario des Techniksystems ab. Grundsätzlich sind in diesem Zusammenhang bei der Technikgestaltung jedoch die technologisch-organisatorischen Weiterentwicklungen im E-Government im Auge zu behalten. So kann eine fortschreitende Technikentwicklung dazu führen, dass eine Direkterhebung keinen „unverhältnismäßigen Aufwand“ mehr darstellt, etwa weil die entsprechenden Daten vom Betroffenen beim Dritten selbst ohne größere zeitliche oder finanzielle Hindernisse auf elektronischem Weg eingeholt und an die für das Verwaltungsverfahren zuständige Stelle medienbruchfrei weitergeleitet

¹⁴³³ Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 20; Gola/Schomerus 2007, § 4 Rn. 21.

¹⁴³⁴ Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 20; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 4 Rn. 5.

¹⁴³⁵ S. zur Datenerhebung durch das Web-Formular Teil C.II.2.2.2.1.

¹⁴³⁶ S: zum Stellenbegriff C.II.2.2.2.1.2.

werden können.¹⁴³⁷ Bei der Technikgestaltung wäre dies dann entsprechend zu berücksichtigen und auf eine Erhebung der Daten beim Dritten zu verzichten.

5.2.2 Unterrichts- und Benachrichtigungspflichten

Nur wer weiß, dass über ihn personenbezogene Daten vorhanden sind oder verwendet werden, kann seine bestehenden Rechtspositionen auch wahrnehmen. Den gesetzlichen Benachrichtigungspflichten über eine erstmalige Datenerhebung kommt daher eine grundlegende Bedeutung zu.¹⁴³⁸ Dabei ist zwischen den Unterrichtungspflichten nach den Vorschriften des Telemediengesetzes für Nutzungsdaten auf der einen und den Unterrichtungspflichten in Bezug auf den Umgang mit Inhaltsdaten auf der anderen Seite zu unterscheiden. Für den Datenumgang im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes werden die Unterrichtungspflichten in § 13 Abs. 1 TMG abschließend geregelt.¹⁴³⁹ Im Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes ist hingegen – in Umsetzung von Art. 10 und Art. 11 DSRL – zwischen den Unterrichtungspflichten im Falle der Direkterhebung und den Benachrichtigungspflichten bei einer Datenerhebung ohne Kenntnis des Betroffenen zu differenzieren.¹⁴⁴⁰

5.2.2.1 Unterrichtung nach § 13 Abs. 1 TMG und § 4 Abs. 3 BDSG

Für den Anbieter von Telemedien ist in § 13 Abs. 1 TMG eine bereichsspezifische Informationspflicht normiert, die dem besonderen Transparenzbedürfnis bei einem Datenumgang im Internet gerecht werden soll.¹⁴⁴¹ Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 TMG ist der Nutzer zu Beginn des Nutzungsvorgangs über Art, Umfang und Zweck der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten zu unterrichten. Der Transparenzgrundsatz erfasst damit die Unterrichtungspflichten hinsichtlich eines Datenumgangs von Nutzungsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem.

¹⁴³⁷ Dies könnte etwa durch die Einführung von Bürgerportalen der Fall sein, die beim Angebot entsprechender Authentisierungsfunktionen und dem sicheren Postfach die Möglichkeiten eines direkten Datenaustauschs zwischen Bürger und Verwaltung erleichtern können.

¹⁴³⁸ *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 12; *Spindler/Nink*, in: Spindler/Schuster 2008, § 13 TMG Rn. 3 m.w.N.

¹⁴³⁹ *Scholz* 2003, 318; *Yildirim* 2004, 198.

¹⁴⁴⁰ Soweit im Bundesdatenschutzgesetz sowohl von Unterrichtung als auch von Benachrichtigung die Rede ist, handelt es sich um eine redaktionelle Ungenauigkeit. Beide Begriffe sind inhaltsgleich, s. *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 19a Rn. 9. Zur Kritik an der Aufteilung der Unterrichtungspflichten in zwei unterschiedliche Regelungskomplexe und die damit verbundene Unübersichtlichkeit *Roßnagel/Pfutzmann/Garstka* 2001, 84f.; *Scholz* 2003, 323f.

¹⁴⁴¹ BT-Drs. 13/7385, 22.

Demgegenüber sieht § 4 Abs. 3 BDSG Unterrichtungspflichten bei der Direkterhebung von Inhaltsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem vor. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BDSG ist der betroffene Bürger von der verantwortlichen Stelle über ihre Identität, die Zweckbestimmung des Datenumgangs und die Kategorien von Empfängern zu informieren, soweit der Betroffene nach den Umständen des Einzelfalls nicht mit der Übermittlung rechnen muss.

Die Vorschrift des § 13 TMG ist in Teilbereichen einerseits spezieller als die des § 4 Abs. 3 TMG. Andererseits weisen beide wesentliche strukturelle Gemeinsamkeiten auf. Im Folgenden werden sie daher im Hinblick auf die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems gemeinsam betrachtet, gleichzeitig wird aber – soweit erforderlich – auf etwaige strukturelle Unterschiede der beiden Regelungsbereiche hingewiesen.

5.2.2.1.1 Unterrichtungspflicht und anderweitige Kenntnis

Während hinsichtlich des Umgangs mit Nutzungsdaten gemäß § 13 Abs. 1 TMG eine unbedingte Unterrichtungspflicht besteht, kann sie bezüglich eines Umgangs mit Inhaltsdaten nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BDSG dann entfallen, wenn der betroffene Bürger bereits „auf andere Weise Kenntnis erlangt“ hat. Damit sollen überflüssige Informationen vermieden werden. Da eine unterlassene Unterrichtung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unmittelbar tangiert, ist der Begriff der Kenntnis allerdings eng auszulegen.¹⁴⁴² Zum Schutz des betroffenen Bürgers darf die verantwortliche Stelle nicht leichtfertig unterstellen, dass der betroffene Bürger „schon Bescheid wissen wird“.¹⁴⁴³ Vielmehr muss sie sicher sein, dass eine entsprechende Kenntnis besteht.¹⁴⁴⁴ Dabei kommt es – wie auch bei der Frage, ob der Betroffene mit einer Datenweitergabe rechnen muss – auf die Umstände des Einzelfalls an.¹⁴⁴⁵ Gerade bei einer komplexen und optimierten Vorgangsbearbeitung und einer damit verbundenen Beteiligung einer Vielzahl von Personen kann der betroffene Bürger regelmäßig nur schwer oder gar nicht durchschauen, wer seine Daten zu welchen Zwecken verwendet.

¹⁴⁴² Auernhammer 1993, § 33 Rn. 10; Wedde, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 26.

¹⁴⁴³ Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 40.

¹⁴⁴⁴ Yildirim 2004, 192f.; Gola/Schomerus 2007, § 4 Rn. 36.

¹⁴⁴⁵ S. zu etwaigen Kriterien Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 44 sowie im Rahmen der Kenntnis von einer Weitergabe von Daten auch Scholz 2003, 321.

5.2.2.1.2 Inhalt der Unterrichtungspflicht

Um sich nicht dem Risiko eines rechtswidrigen Datenumgangs auszusetzen, muss die Verwaltung im Sinne einer rechtmäßigen Technikgestaltung auch die Informations- und Hinweispflichten des § 4 Abs. 3 BDSG bezüglich des Umgangs mit Inhaltsdaten beachten. Bei der Technikgestaltung ist daher darauf zu achten, dass es das Technikersystem ermöglicht, dass der Bürger Informationen über die Identität der verantwortlichen Stelle, die Zwecke des Datenumgangs, die Empfängergruppen und gegebenenfalls spezielle Informationen nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BDSG erhält.

5.2.2.1.2.1 Unterrichtung über verantwortliche Stelle

Im Gegensatz zu § 13 Abs. 1 TMG sieht § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BDSG eine Pflicht zur Angabe über die Identität der verantwortlichen Stelle vor.¹⁴⁴⁶ Dazu müssen dem betroffenen Bürger zumindest Namen und Anschrift der verantwortlichen Stelle mitgeteilt werden. Die Angaben sind möglichst präzise zu erteilen, damit die betroffene Person zur Durchsetzung ihrer Rechte Kontakt mit der Stelle aufnehmen oder den Rechtsweg beschreiten kann.¹⁴⁴⁷ Letzteres ist ihr allein durch Mitteilung von Erreichbarkeitsdaten (Telefon- oder Faxnummer, Internet- oder E-Mail-Adresse) nicht möglich.¹⁴⁴⁸

5.2.2.1.2.2 Unterrichtung über Zwecke des Datenumgangs

Sowohl nach § 13 Abs. 1 Satz 1 TMG als auch nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BDSG ist die betroffene Person über den Erhebungs-, Verarbeitungs- und Nutzungszweck zu informieren. Indem der betroffene Bürger selbst nachvollziehen und überprüfen kann, ob die genannten Daten dem genannten Zweck entsprechen, wird zum einen die Zweckbindung des Datenumgangs unterstützt.¹⁴⁴⁹ Zum anderen kann der betroffene Bürger bei der Nutzung eines Telemediendienstes so selbst entscheiden, ob er das Nutzungsverhältnis unter den konkreten Verarbeitungsbedingungen fortsetzen oder abbrechen will.¹⁴⁵⁰

¹⁴⁴⁶ Für den Anwendungsbereich des Telemediengesetzes lässt sich die Identität der verantwortlichen Stelle für den betroffenen Bürger aufgrund der allgemeinen Kennzeichnungspflicht des § 5 Abs. 1 TMG feststellen.

¹⁴⁴⁷ *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 10 Rn. 21; *Scholz* 2003, 320; *Yildirim* 2004, 193.

¹⁴⁴⁸ *Scholz* 2003, 320; *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4 Rn. 12.

¹⁴⁴⁹ *Sokol*, in: *Simitis* 2006, § 4 Rn. 42.

¹⁴⁵⁰ *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 4 TDDSG Rn. 82.

Um diese Ziele zu erreichen, muss die Beschreibung der Zwecke Art und Umfang der vorgesehenen Zwecke eindeutig erkennen lassen. Werden dabei – wie bei der verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung – die Inhaltsdaten gleichzeitig zu unterschiedlichen Zwecken verwendet, ist die betroffene Person auf alle Zwecke hinzuweisen.¹⁴⁵¹ Ein bloßer Hinweis auf die ermächtigenden Rechtsvorschriften reicht dabei zur Herstellung der notwendigen Transparenz ebenso wenig aus wie eine blankettartige Formulierung, dass ein Datenumgang „aufgrund gesetzlicher Vorschriften“ möglich sei.¹⁴⁵² Die Unterrichtung muss vielmehr so konkret und einfach verständlich wie möglich sein, um dem betroffenen Bürger zu gestatten, möglichst genau nachzuvollziehen, für welche Zwecke welche Nutzungs- und Inhaltsdaten erhoben, verarbeitet und genutzt werden.¹⁴⁵³

Der Inhalt der Unterrichtung erfasst darüber hinaus nach § 13 Abs. 1 Satz 2 TMG auch automatisierte¹⁴⁵⁴ Verfahren, die „eine spätere Identifizierung des Nutzers ermöglichen und eine Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten vorbereiten“.¹⁴⁵⁵ Damit ist insbesondere die Installation von „Cookies“ auf dem Rechner des betroffenen Bürgers gemeint. Nur bei Kenntnis von automatisierten Abrufverfahren kann der Nutzer einer unbemerkten Verarbeitung der Daten durch entsprechende Gegenmaßnahmen vorbeugen.¹⁴⁵⁶

5.2.2.1.2.3 Unterrichtung über Empfängerkategorien

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist darüber hinaus die Pflicht zur Offenlegung der Empfängerkategorien nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BDSG zu beachten. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift sind davon nicht nur Übermittlungen durch die verantwortliche Stelle und damit Datenflüsse an Dritte im Sinne des § 3 Abs. 8 Satz 2 BDSG erfasst. Vielmehr unterliegen auch interne Datenflüsse

¹⁴⁵¹ *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 10 Rn. 23; *Gola/Schomerus* 2007, § 4 Rn. 31.

¹⁴⁵² *Scholz* 2003, 316; *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4 Rn. 12; *Gola/Schomerus* 2007, § 4 Rn. 31.

¹⁴⁵³ *Schaar* 2002, Rn. 325; *Scholz* 2003, 317; *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 4 TDDSG Rn. 148.

¹⁴⁵⁴ Automatisierte Verfahren sind solche, die programmgesteuert initiiert werden, ohne auf einer individuellen Entscheidung des Verantwortlichen zu beruhen, *Scholz* 2003, 315; *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 4 TDDSG 165 ff. Zu einem solchen technischen Verfahren und den damit verbundenen Risiken für die informationelle Selbstbestimmung durch ein solches Verfahren s. auch *Scholz* 2003, 315 ff.; *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 4 TDDSG Rn. 165 ff.

¹⁴⁵⁵ Der Einsatz automatisierter Verfahren sollte im Übrigen aber auch unter dem Gesichtspunkt der Datenvermeidung und Datensparsamkeit möglichst unterbleiben.

¹⁴⁵⁶ *Bizer*, in: *Roßnagel* 2004, § 4 TDDSG Rn. 162; *Spindler/Nink*, in: *Spindler/Schuster* 2008, § 13 TMG Rn. 4. Gegenmaßnahmen können z.B. im Abbruch der Verbindung, der Abwehr von Cookies oder der Installation einer Firewall bestehen.

der Offenlegungspflicht.¹⁴⁵⁷ Dies folgt zum einen daraus, dass die Vorschrift von Kategorien von „Empfängern“ spricht. Dabei handelt es sich nicht nur um Dritte, sondern nach § 3 Abs. 8 Satz 1 BDSG um „jede Person oder Stelle, die Daten erhält“. Zum anderen entspricht dies aber auch einer richtlinienkonformen Auslegung der Vorschrift. Art. 10 lit. c) DSRL fordert von den Mitgliedsstaaten, in ihren Rechtsordnungen eine Information über die Empfänger oder über Kategorien der Empfänger vorzusehen, ohne dies auf die Phase der Datenübermittlung einzuschränken.

Sofern der betroffene Bürger mit dem Datenumgang nicht rechnen muss, bedeutet dies für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems, dass die verantwortliche Stelle nicht nur im Fall der Datenübermittlung über die Kategorien der weiteren an die Workflow Engine angebundenen Dritten informieren muss, sondern auch bei einer Datenweitergabe im Wege der Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG.¹⁴⁵⁸ Daneben muss sie bei mangelnder Kenntnis des Betroffenen, aber insbesondere auch im Fall einer behördeninternen Datennutzung, die Kategorien von Empfängern im Rahmen des Vorgangsbearbeitungssystems benennen.

Weder im Gesetz noch in der EG-Datenschutzrichtlinie findet sich indes eine Definition der „Kategorien“. Bei der behördeninternen Datenverwendung ist daher an die internen Organisationsstrukturen der Behörde anzuknüpfen. Kategorien von Empfängern sind damit die jeweiligen an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Ämter, Dezernate, Abteilungen und ähnliches. Die Beschränkung auf „Kategorien von Empfängern“ hat dabei den Sinn, die verantwortliche Stelle zu entlasten und die Überschaubarkeit für die betroffene Person zu wahren. Beides spielt keine Rolle, wenn es nur um eine kleine Zahl von Adressaten geht.¹⁴⁵⁹ Sind die Daten daher nur für einen oder eine überschaubare Zahl von fünf bis zehn Empfängern bestimmt, so sind diese zu nennen.¹⁴⁶⁰ Auf diese Weise wird nicht nur dem umfassenden Transparenzgebot zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung entsprochen, sondern der Bürger durch die Ausweitung auf die Kategorien von Empfängern auf die Phase der Datennutzung in die Lage versetzt, die

¹⁴⁵⁷ *Yildirim* 2004, 194; *Weichert*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 4 Rn. 13; *Gola/Schomerus* 2007, § 4 Rn. 32f.; a.A. *Schaffland/Wiltfang* 2008, § 4 Rn. 14.

¹⁴⁵⁸ S. zur Auftragsdatenverarbeitung Teil C.II.2.2.3.

¹⁴⁵⁹ *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 33 Rn. 20.

¹⁴⁶⁰ *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 33 Rn. 20; a.A. *Scholz* 2003, 321.

Einhaltung der informationellen Gewaltenteilung im Vorgangsbearbeitungssystem – zumindest bei einer überschaubaren Empfängerzahl – zu kontrollieren.¹⁴⁶¹

5.2.2.1.2.4 Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BDSG

Neben diesen Informationspflichten besteht für die verantwortliche Stelle als Ausfluss des im Volkszählungsurteil geprägten Transparenzgedankens auch eine spezielle Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BDSG.¹⁴⁶² Werden danach die Inhaltsdaten aufgrund einer zur Auskunft verpflichtenden Rechtsvorschrift erhoben oder ist sie Voraussetzung für die Gewährung von Rechtsvorteilen, so ist der betroffene Bürger darauf, ansonsten auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen. Auf diese Weise soll der betroffene Bürger in Kenntnis davon gesetzt werden, inwieweit er rechtlich oder tatsächlich zur Angabe der Daten verpflichtet ist oder ob die Angabe in sein freies Belieben gestellt ist. Er soll im Fall einer freiwilligen Angabe nicht fälschlich davon ausgehen, dass er allein aufgrund der Tatsache der Datenerhebung durch eine öffentliche Stelle zur Auskunft verpflichtet sei.¹⁴⁶³

5.2.2.1.3 Zeitpunkt der Unterrichtung

Um die Entscheidungsfreiheit des betroffenen Bürgers zu gewährleisten und damit dieser etwa die Nutzung des Telemediendienstes noch rechtzeitig abbrechen kann, ohne dass es zu einer Erhebung seiner Daten kommt, muss die Unterrichtung grundsätzlich möglichst früh erfolgen.¹⁴⁶⁴ Insofern ist das Gebot frühzeitiger Unterrichtung auch Voraussetzung für den Selbstdatenschutz des Bürgers.¹⁴⁶⁵ § 13 Abs. 1 Satz 1 TMG stellt dabei auf den Beginn des Nutzungsvorgangs ab. Der Gesetzgeber berücksichtigt damit, dass eine Kontaktaufnahme mit dem Telemediendienst – etwa durch Aufruf einer Web-Seite – zwar bereits zur Erhebung von Nutzungsdaten führen kann, eine davor liegende Unterrichtung aber praktisch nicht durchführbar ist.¹⁴⁶⁶ Soweit im Vorgangsbearbeitungssystem daher Nutzungsdaten anfallen, ist der betroffene Bürger spätestens dann zu unterrichten, wenn er das Web-Formular zur Antragstellung aufruft, da er zu diesem Zeitpunkt mit der Nutzung des Telemediendienstes beginnt.

¹⁴⁶¹ S. zur informationellen Gewaltenteilung bereits Teil C.II.2.2.2.1.

¹⁴⁶² *BVerfGE* 65, 1 (43, 59).

¹⁴⁶³ *Yildirim* 2004, 194; *Gola/Schomerus* 2007, § 4 Rn. 44.

¹⁴⁶⁴ *Scholz* 2003, 314.

¹⁴⁶⁵ *Schaar* 2002, Rn. 322; s. zum Selbstdatenschutz Teil C.II.4.1.

¹⁴⁶⁶ *BT-Drs.* 14/6098, 28; *Scholz* 2003, 314.

Demgegenüber hat das Bundesdatenschutzgesetz zwar keinen genauen Zeitpunkt der Unterrichtung normiert. Eine rechtzeitige Unterrichtung liegt jedoch nur dann vor, wenn die Informations- und Hinweispflichten des § 4 Abs. 3 BDSG vor oder spätestens zu Beginn der Erhebung erfüllt werden.¹⁴⁶⁷ Für das Vorgangsbearbeitungssystem empfiehlt es sich daher, die Unterrichtungspflichten sowohl nach dem Telemediengesetz als auch nach dem Bundesdatenschutzgesetz mit der Bereitstellung des Web-Formulars zu verknüpfen.

5.2.2.1.4 Form der Unterrichtung

Die Darstellung der Unterrichtung unterliegt keiner bestimmten Form. Entscheidend ist, dass eine klare und zuverlässige Wahrnehmung durch den betroffenen Bürger gewährleistet ist.¹⁴⁶⁸ Sie muss aktuell und inhaltlich korrekt sein und ist anzupassen, wenn sich einer der Umstände der Datenerhebung, -verarbeitung oder -nutzung ändert.¹⁴⁶⁹ Dies macht es auch notwendig, sie in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität und damit insbesondere dann zu überprüfen, wenn sich die Datenflüsse innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems ändern.

Dabei ist es allerdings nicht notwendig, dass die Informationen so platziert werden, dass der betroffene Bürger sie zwangsläufig zur Kenntnis nehmen muss.¹⁴⁷⁰ Zum einen könnte dies unter Umständen mit erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen verbunden sein.¹⁴⁷¹ Zum anderen bestünde bei einer Technikgestaltung, die auf eine zwangsläufige Kenntnisnahme ausgerichtet ist, das Risiko, dass sich die Ziele der Unterrichtungspflichten in ihr Gegenteil verkehren. Die Fülle notwendiger Informationspräsentationen könnte zur Unübersichtlichkeit und Überforderung des Bürgers und damit letztlich zur Intransparenz des Datenumgangs beitragen.¹⁴⁷² Sie würde schließlich aber auch von einem falschen Verständnis informationeller Selbstbestimmung ausgehen. Die an die verantwortliche Stelle gerichtete Pflicht zur Unterrichtung stellt nicht gleichzeitig eine Pflicht des betroffenen Bürgers zur Kenntnisnahme dar. Diesem muss die Möglichkeit

¹⁴⁶⁷ Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 56.

¹⁴⁶⁸ Roßnagel, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 97; Sokol, in: Simitis 2006, § 4 Rn. 55; Schaffland/Wiltfang 2008, § 4 Rn. 11; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 13 TMG Rn. 5.

¹⁴⁶⁹ Scholz 2003, 327.

¹⁴⁷⁰ So aber Yildirim 2004, 193.

¹⁴⁷¹ S. auch v. Lewinski, DuD 2002, 397.

¹⁴⁷² S. Bull, RDV 1999, 152; Gola/Schomerus 2007, § 19a Rn. 1.

bleiben, auf die Kenntnisnahme unter Umständen zeitaufwändiger und ihm lästiger Unterrichtungen zu verzichten.¹⁴⁷³

Es reicht daher grundsätzlich aus, dass der betroffene Bürger im Rahmen der Antragstellung die Möglichkeit der Kenntnisnahme erhält.¹⁴⁷⁴ Dabei ist nach § 13 Abs. 1 Satz 3 TMG dafür zu sorgen, dass der Inhalt der Unterrichtung nach dem Telemediengesetz jederzeit für den Nutzer abrufbar ist. Eine entsprechende Pflicht ist für die Unterrichtung nach dem Bundesdatenschutzgesetz zwar nicht normiert. Die Interessenlage ist für den betroffenen Bürger jedoch im Hinblick auf die Unterrichtungspflichten des § 4 Abs. 3 BDSG identisch. Die jederzeitige Abrufbarkeit versetzt den betroffenen Bürger in die Lage, sich auch im Anschluss an die Datenerhebung über den gesamten Verwendungszeitraum hinweg Kenntnis über die Umstände der Datenverwendung zu verschaffen, um dann gegebenenfalls noch seine Rechte geltend zu machen.¹⁴⁷⁵ Daher sollte die Technikgestaltung auch den Inhalt der Unterrichtung nach § 4 Abs. 3 BDSG für den betroffenen Bürger „jederzeit abrufbar“ halten, so dass er die Unterrichtung ständig und ohne großen Suchaufwand auffinden kann.¹⁴⁷⁶

5.2.2.2 Benachrichtigung nach § 19a BDSG

Von der Unterrichtungspflicht bei der Direkterhebung ist im Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes die Benachrichtigungspflicht bei einer Datenerhebung ohne Kenntnis der betroffenen Person zu unterscheiden. Eine Datenerhebung ohne Kenntnis des Betroffenen liegt immer dann vor, wenn die Daten heimlich oder bei Dritten erhoben werden.¹⁴⁷⁷ Dementsprechend findet etwa im Anwendungsszenario eine Datenerhebung „ohne Kenntnis des Betroffenen“ statt, wenn zur Ermittlung der Zuverlässigkeit die zuständige Steuerbehörde hinsichtlich etwaiger Steuerschulden befragt wird.

Für den öffentlichen Bereich ist die Unterrichtungspflicht bei einer Datenerhebung ohne Kenntnis des Betroffenen in § 19a BDSG geregelt. Die Regelung ist dabei in weiten Teilen mit der des § 4 Abs. 3 BDSG identisch. Die Unterschiede beschränken sich zum einen auf den Zeitpunkt der Benachrichtigungspflicht. Muss die

¹⁴⁷³ Bizer, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 214.

¹⁴⁷⁴ S. zu möglichen technischen Realisierungsansätzen v. Lewinski, DuD 2002, 397 ff.; Scholz 2003, 325; Roßnagel, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn., jeweils m.w.N.

¹⁴⁷⁵ Scholz 2003, 326; Bizer, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 210.

¹⁴⁷⁶ Roßnagel/Pfitzmann/Garstka 2001, 83; Roßnagel, in: ders. 2003, Kap. 7.9 Rn. 79; Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster 2008, § 13 TMG Rn. 5.

¹⁴⁷⁷ Gola/Schomerus 2007, § 19a Rn. 2.

Unterrichtung nach § 4 Abs. 3 BDSG bei der Erhebung erfolgen, um ihren Zweck zu erfüllen, stellt § 19a Abs. 1 BDSG auf den Zeitpunkt der Speicherung ab.¹⁴⁷⁸ Für den Fall der Übermittlung von Daten, die ohne Kenntnis des betroffenen Bürgers erhoben wurden, hat gemäß § 19a Abs. 1 Satz 3 BDSG die Unterrichtung spätestens im Zeitpunkt der ersten Übermittlung zu erfolgen.

Zum anderen werden mit § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BDSG die Möglichkeiten erweitert, von einer Benachrichtigung des betroffenen Bürgers abzusehen. Eine Unterrichtung darf demnach unterbleiben, wenn nach § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BDSG der betroffene Bürger auf andere Weise Kenntnis von der Speicherung oder Übermittlung erlangt hat. Von einer solchen Kenntnis darf jedoch nicht allein deswegen ausgegangen werden, weil Speicherung oder Übermittlung typischer Bestandteil der elektronischen Vorgangsbearbeitung sind. Der Tatbestand der Kenntnisnahme auf andere Weise ist – wie schon bei § 4 Abs. 3 BDSG – im Interesse des Transparenzgebots eng und im Zweifel zu Gunsten des betroffenen Bürgers auszulegen.¹⁴⁷⁹ Gleiches gilt für die Ausnahmenvorschriften des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 BDSG, wonach die Unterrichtung dann unterbleiben darf, wenn sie einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert oder die Speicherung oder Weitergabe der personenbezogenen Daten durch Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist.¹⁴⁸⁰

Dabei ist zu beachten, dass bei der Frage nach der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich die Datenart und ihr Verwendungszusammenhang sowie ein damit verbundenes Risiko für das informationelle Selbstbestimmungsrecht bei einer unterlassenen Benachrichtigung im Vordergrund stehen müssen.¹⁴⁸¹ So muss eine Benachrichtigung immer dann erfolgen, wenn es sich um besondere Arten von Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG handelt, während bei weniger sensitiven Daten und einem entsprechenden Verwendungszusammenhang bereits ein geringer Aufwand unter Umständen für unverhältnismäßig erachtet werden kann. Bei der notwendigen Abwägungsentscheidung hinsichtlich eines der Behörde zumutbaren Unterrichtungsaufwands darf aber der Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems nicht zu Lasten des betroffenen Bürgers berücksichtigt werden.

¹⁴⁷⁸ *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 19a Rn. 5.

¹⁴⁷⁹ *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 26; *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 19a Rn. 39.

¹⁴⁸⁰ *Ehmann/Helfrich* 1999, Art. 11 Rn. 22 ff.; *Gola/Schomerus* 2007, § 19a Rn. 10.

¹⁴⁸¹ *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 19a Rn. 19; *Schaffland/Wiltfang* 2008, § 19a Rn. 4.

Eine Berücksichtigung des Vorgangsbearbeitungssystems zu Gunsten des betroffenen Bürgers im Sinne einer möglichst großen Transparenz des Datenumgangs ist damit jedoch keineswegs ausgeschlossen. Eine Abwägung kann somit dazu führen, dass Unterrichtungspflichten, die in einem papierbasierten Verfahren bislang unterblieben, der Behörde beim Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems durchaus zuzumuten sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Erhebungs- und Weitergabevorgänge im Vorgangsbearbeitungssystem aufgrund der Technikgestaltung für eine Vielzahl von Fällen allgemein festlegen lassen. In diesem Fall stellt es für die Behörde regelmäßig keine unzumutbare Belastung dar, den betroffenen Bürger auch über die Erhebung und Weitergabe von Daten, mit der per se noch kein besonderes Risiko für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden ist, zu benachrichtigen.

Die Benachrichtigung nach § 19a BDSG lässt sich dabei ohne weiteres mit einer Unterrichtung nach § 4 Abs. 3 BDSG bei Antragstellung verbinden. So kann etwa im Anwendungsszenario bereits anlässlich der Antragstellung der Bürger darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung im gewerberechtlichen Festsetzungsverfahren eine Anfrage bei der zuständigen Steuerbehörde erfolgt. Eine nochmalige Benachrichtigung des betroffenen Bürgers im Zeitpunkt der Speicherung ist dann entbehrlich, da er nach § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BDSG bereits auf andere Weise Kenntnis erlangt hat.

5.2.3 Auskunftspflichten

Die Kenntnis, die der betroffene Bürger durch die Benachrichtigungspflichten erhält, reicht alleine nicht aus, um ihn in die Lage zu versetzen, zu einem späteren Zeitpunkt konkret abzuschätzen, welche Daten eine Stelle hat. Zur Gewinnung weiterer Informationen kommt deshalb den Auskunftsansprüchen eine elementare Bedeutung zu.¹⁴⁸² Sie sollen den betroffenen Bürger insbesondere in die Lage versetzen, gegebenenfalls seine Korrekturrechte geltend machen zu können.¹⁴⁸³ Während es sich bei der Benachrichtigungs- und Unterrichtungspflicht um eine selbstständige Pflicht der verantwortlichen Stelle handelt, wird die Auskunftspflicht nur durch einen entsprechenden Antrag der betroffenen Person ausgelöst.¹⁴⁸⁴

¹⁴⁸² Scholz 2003, 328; Wedde, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 35.

¹⁴⁸³ S. zu den Korrekturrechten Teil C.II.5.2.4.

¹⁴⁸⁴ Zur Form des Antrags s. Mallmann, in: Simitis 2006, § 19 Rn. 31 ff.

Dabei ist zwischen der Auskunftspflicht nach § 13 Abs. 7 TMG und der Auskunftspflicht nach § 19 BDSG zu unterscheiden. Nach § 13 Abs. 7 Satz 1 TMG hat der Diensteanbieter dem Nutzer auf Verlangen des Nutzers Auskunft über die zu seiner Person oder seinem Pseudonym gespeicherten Bestands- und Nutzungsdaten zu erteilen. Dagegen richtet sich der Auskunftsanspruch hinsichtlich der verwendeten Inhaltsdaten gegenüber öffentlichen Stellen nach § 19 BDSG.

Die unterschiedlichen Auskunftsansprüche setzten dabei in gleicher Weise die – präzisen – Vorgaben des Art. 12 DSRL in deutsches Recht um. Im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung ist daher die Reichweite des Auskunftsanspruchs sowohl im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes als auch des Bundesdatenschutzgesetzes identisch.¹⁴⁸⁵ Vor diesem Hintergrund ist es zum einen nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber überhaupt eine zusätzliche bereichsspezifische Auskunftsregelung geschaffen hat.¹⁴⁸⁶ Zum anderen ist aber auch die bei der Neuregelung des § 13 Abs. 7 TMG offenbar beabsichtigte Klarstellung¹⁴⁸⁷ bezüglich des Umfangs der Auskunftspflicht bei Bestands- und Nutzungsdaten misslungen. Dieser enthält zwar nunmehr den – eigentlich überflüssigen – Verweis, dass die Auskunft „nach Maßgabe von § 34 BDSG“ erteilt werden muss. Er vergisst dabei aber, auch § 19 BDSG zu erwähnen. Berücksichtigt man, dass der Umfang der Auskunftspflichten in § 34 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 BDSG identisch sind, besteht damit zwar nicht die Gefahr von Wertungswidersprüchen hinsichtlich des Umfangs der Auskunftspflicht von Bestands- und Nutzungsdaten auf der einen und Inhaltsdaten auf der anderen Seite, wenn der Telemediendienst durch eine öffentliche Stelle betrieben wird. Im Sinne der Regelungssystematik des Bundesdatenschutzgesetzes, die grundsätzlich zwischen dem Datenumgang von öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen differenziert, hätte es dann aber auch eines entsprechenden Verweises auf § 19 BDSG bedurft.

¹⁴⁸⁵ *Schaar* 2002, Rn. 502; *Scholz* 2003, 329f.; *Yildirim* 2004, 183.

¹⁴⁸⁶ Kritik bei *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 172f.; *Scholz* 2003, 330.

¹⁴⁸⁷ Der gegenüber der Vorgängerregelung des § 13 Abs. 7 TMG neu aufgenommene Verweis auf § 34 BDSG wurde dabei vorgenommen, ohne dass der Gesetzgeber dazu in seiner Gesetzesbegründung ausdrücklich Stellung nimmt. Er verweist lediglich darauf, dass „abgesehen von erforderlichen und redaktionellen Anpassungen“ die bislang geltenden Datenschutzbestimmungen unverändert übernommen worden seien, s. BT-Drs. 16/3078, 15.

5.2.3.1 Umfang

Nach § 13 Abs. 7 Satz 1 TMG in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BDSG sowie § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BDSG ist der betroffenen Person über die zu ihr gespeicherten Daten Auskunft zu erteilen, auch soweit sie sich auf die Herkunft dieser Daten beziehen, die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, an die die Daten weitergeben wurden, und den Zweck der Speicherung. Da das Auskunftsrecht entscheidungsvorbereitendes Wissen für das weitere Handeln des betroffenen Bürger vermittelt, ist der Gegenstand des Anspruchs im Zweifel weit auszulegen.¹⁴⁸⁸ Das Auskunftsrecht erstreckt sich damit auf alle Daten, die von einer verantwortlichen Stelle im Vorgangsbearbeitungssystem zum betroffenen Bürger gespeichert wurden.¹⁴⁸⁹

Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems bedeutet dies, dass technisch und organisatorisch sicherzustellen ist, dass der verantwortlichen Stelle eine vollständige Auskunft der von ihr über den betroffenen Bürger im System gespeicherten personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG möglich sein muss. Die Auskunft ist unverzüglich und vollständig zu erteilen.

Auf Verlangen des Nutzers ist nach § 13 Abs. 7 Satz 1 TMG auch Auskunft über die zu seinem Pseudonym gespeicherten Nutzungsdaten zu erteilen. Für unter Pseudonym gespeicherte Inhaltsdaten existiert dagegen kein vergleichbarer Auskunftsanspruch. Werden daher im Zuge von Datenvermeidung und Datensparsamkeit¹⁴⁹⁰ Inhaltsdaten im Vorgangsbearbeitungssystem unter Pseudonym vorgehalten, wäre die Behörde nach geltender Rechtslage diesbezüglich nicht zur Auskunft verpflichtet. Eine rechtskonforme Technikgestaltung ist damit auch dann gewährleistet, wenn dem Bürger – etwa aus Kostengründen – ein solcher Auskunftsanspruch versagt bliebe.

Ist indes eine darüber hinausgehende, rechtsgemäße Technikgestaltung beabsichtigt, empfiehlt es sich, dem betroffenen Bürger im Sinne einer größtmöglichen Transparenz dennoch die Möglichkeit zu geben, auch Auskunft über die zu seinem Pseudonym gespeicherten Inhaltsdaten zu erhalten. Der unter Pseudonym

¹⁴⁸⁸ *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 38.

¹⁴⁸⁹ Dabei ist der Auskunftsanspruch nach § 19 BDSG vom Recht auf Akteneinsicht nach § 29 VwVfG zu unterscheiden. Durch den datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch wird kein generelles Recht auf Akteneinsicht begründet, s. *Yildirim* 2004, 187f.; *Gola/Schomerus* 2007, § 19 Rn. 15. Zum Akteneinsichtsrecht s. Teil C.I.11.

¹⁴⁹⁰ S. hierzu Teil C.II.4.

agierende Bürger wird auf diese Weise in die Lage versetzt, selbst einzuschätzen, wie hoch das Risiko ist, dass aufgrund einer Verknüpfung der unterschiedlichen pseudonymen Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt für die verantwortliche Stelle nachträglich ein Personenbezug herstellbar ist und ihm aufgrund dessen ermöglicht, unter Umständen notwendige Schutzmaßnahmen in die Wege zu leiten.

5.2.3.2 Auskunft über logischen Aufbau des Systems

Neben der Auskunftsverpflichtung des § 19 BDSG ist in § 6a Abs. 3 BDSG eine weitere Auskunftspflicht gesetzlich verankert. Danach erstreckt sich das Recht auf Auskunft des betroffenen Bürgers nach § 19 BDSG bei automatisierten Einzelentscheidungen auch auf den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der ihn betreffenden Daten.¹⁴⁹¹

Ihm soll auf diese Weise transparent gemacht werden, nach welcher Logik er einer Bewertung und Entscheidung unterworfen wird, und so in die Lage versetzt werden, die Bewertung zu überprüfen und gegebenenfalls substantiiert zu bestreiten.¹⁴⁹² Die Auskunft muss sich auf Aufbau, Struktur und Ablauf der automatisierten Datenverarbeitung beziehen.¹⁴⁹³ Der Betroffene muss nachvollziehen und verstehen können, in welcher Weise bestimmte Bewertungen und Klassifizierungen abgeleitet werden, welche Gewichtung den einzelnen Bewertungskriterien gegeben wird und welche Bedeutung diese Werte für sein Persönlichkeitsrecht haben.¹⁴⁹⁴ Dabei ist es nicht notwendig, dass er umfassend Auskunft über den gesamten logischen Aufbau des automatisierten Techniksystems in seinen zahlreichen Varianten erhält. Vielmehr reicht es aus, wenn ihm der logische Aufbau und die tragenden Funktionsprinzipien der Anwendungsprogramme dargestellt werden.¹⁴⁹⁵

Problematisch ist dabei jedoch, dass die Auskunftspflicht des § 6a Abs. 3 BDSG auf automatisierte Einzelentscheidungen beschränkt ist. Dies hat zur Folge, dass sie im Zusammenhang mit einer Datenverarbeitung im Vorgangsbearbeitungssystem

¹⁴⁹¹ S. zur automatisierten Einzelentscheidung im Vorgangsbearbeitungssystem Teil C.I.2.2.2.3.1.

¹⁴⁹² BT-Drs. 14/4329, 38; *Bizer*, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 52; *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 6a Rn. 12.

¹⁴⁹³ *Yildirim* 2004, 184; *Gola/Schomerus* 2007, § 6a Rn. 7.

¹⁴⁹⁴ *Scholz* 2003, 331.

¹⁴⁹⁵ *Scholz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 9.2 Rn. 138; *Bizer*, in: Simitis 2006, § 6a Rn. 53; kritisch *Koch*, MMR 1998, 461 für den nicht-öffentlichen Bereich, mit Hinweis auf etwaige Geschäftsgeheimnisse verantwortlicher Stellen.

aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten automatisierter Einzelentscheidungen bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren nur in eng begrenzten Ausnahmefällen eingreift.¹⁴⁹⁶ Auch dann, wenn eine Entscheidung im Vorgangsbearbeitungssystem durch das Techniksystem nur vorbereitet wird, können der Ablaufsteuerung aber umfangreiche und komplizierte Datenvernetzungen und automatisiert abgearbeitete Verarbeitungsregeln zugrunde liegen. So ist es im Anwendungsszenario etwa denkbar, dass das Vorgangsbearbeitungssystem im Rahmen des gewerberechlichen Festsetzungsverfahrens anhand der unterschiedlichsten vordefinierten Bewertungskriterien dem Sachbearbeiter einen Entscheidungsvorschlag zur Beurteilung der Zuverlässigkeit des Veranstalters unterbreitet. Auch in diesen Fällen besteht das Risiko, dass für den betroffenen Bürger ohne einen angemessenen Aufwand nicht mehr durchschaubar ist, was das System tut, so dass die Gefährdungslage mit der des § 6a Abs. 3 BDSG grundsätzlich vergleichbar ist.

Selbst wenn dazu derzeit keine gesetzliche Verpflichtung besteht, sollte der betroffene Bürger auch dann, wenn keine automatisierte Einzelentscheidung erfolgt, über den „logischen Aufbau“ des Vorgangsbearbeitungssystems informiert werden. Eine solche Technikgestaltung würde nicht nur zur verfassungsrechtlich geforderten umfassenden Transparenz beitragen.¹⁴⁹⁷ Vielmehr würde sie sich auch im Einklang mit den Vorgaben der EG-Datenschutzrichtlinie befinden. Danach muss gemäß Art. 12 lit. a) DSRL „Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der [die betroffene Person] betreffenden Daten“ gewährt werden. Die Begrenzung der Auskunftspflicht auf den engen Teilbereich automatisierter Einzelentscheidungen im Sinne des § 6a BDSG war damit keinesfalls europarechtlich zwingend vorgezeichnet, sondern wurde erst durch den deutschen Gesetzgeber vorgenommen.

5.2.3.3 Ausnahmen

Das Auskunftsrecht wird durch einen umfangreichen Katalog von Ausnahmetatbeständen in § 19 Abs. 2 bis 4 BDSG eingeschränkt. Diese Regelungen sind abschließend. Absatz 2 spricht die verantwortliche Stelle für den Fall von einer Auskunftspflicht frei, dass personenbezogene Daten aufgrund gesetzlicher, satzungsmäßiger oder vertraglicher Aufbewahrungsvorschriften nicht gelöscht

¹⁴⁹⁶ S. dazu K Teil C.I.2.2.2.3.1.

¹⁴⁹⁷ S. auch *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 88f.; 171; *Scholz*, in: *Roßnagel* 2003, Kap. 9.2 Rn. 136.

werden dürfen oder ausschließlich Zwecken der Datensicherung oder der Datenschutzkontrolle dienen und eine Auskunftserteilung einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde. Demgegenüber knüpft Absatz 3 die Auskunftserteilung an die Zustimmung der dort genannten Sicherheitsbehörden, sofern die Auskunft die Übermittlung an diese Behörden betrifft, während in Absatz 4 bei Vorliegen bestimmter Geheimhaltungsinteressen eine Auskunftserteilung sogar generell untersagt ist. Ob ein solcher Ausnahmetatbestand bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems vorliegt, lässt sich nicht allgemein beantworten, sondern ist stets abhängig vom spezifischen Einsatzumfeld des Techniksystems.

5.2.3.4 Form und Verfahren

Die Auskunft muss für den betroffenen Bürger auch ohne besondere Vorkenntnisse verständlich sein.¹⁴⁹⁸ Anders als im nicht-öffentlichen Bereich ist für die Auskunft aber grundsätzlich keine Schriftform gegeben. Während nach § 19 Abs. 1 Satz 4 BDSG die Form der Auskunftserteilung im pflichtgemäßen Ermessen der verantwortlichen Stelle steht, kann nach § 13 Abs. 7 Satz 2 TMG die Auskunft auf Verlangen des Nutzers auch elektronisch erteilt werden.

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems sollte daher vorgesehen werden, dass sowohl das Auskunftersuchen des Bürgers als auch die Auskunftserteilung der Behörde grundsätzlich auf elektronischem Weg möglich ist.¹⁴⁹⁹ Eine elektronische Auskunftserteilung bietet sich dabei für die Verwaltung zum einen deswegen an, weil sie die Erteilung der notwendigen Informationen mangels Medienbruch erleichtert und zur Kostenreduzierung beiträgt.¹⁵⁰⁰ Die medienbruchfreie Abwicklung von Auskunftersuchen eröffnet zum anderen aber auch dem betroffenen Bürger die Möglichkeit, einfach und schnell Anfragen an die verantwortlichen Stellen innerhalb des Vorgangsbearbeitungssystems zu richten und auf dem gleichen Weg unverzüglich Antwort zu erhalten, so dass sich die mit einem schriftlichen Ersuchen verbundenen faktischen Schwierigkeiten für viele Bürger beseitigen lassen.¹⁵⁰¹ Auf diese Weise wird das Auskunftsrecht aufgewertet und erhält eine größere praktische Relevanz. Diese lässt letztlich eine Akzeptanz-

¹⁴⁹⁸ *Schaar* 2002, Rn. 490; *Yildirim* 2004, 185.

¹⁴⁹⁹ S. zu den Voraussetzungen einer elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung Teil C.I.0 sowie C.I.4.

¹⁵⁰⁰ *Scholz* 2003, 332.

¹⁵⁰¹ *S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 174.

steigerung beim betroffenen Bürger erwarten und liegt damit auch im Interesse der verantwortlichen Stelle.¹⁵⁰²

Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine elektronische Auskunftserteilung die Frage nach der authentischen Absicherung des Auskunftsbegehrens aufwerfen kann. Das Verfahren der Auskunftserteilung muss sicherstellen, dass die Auskunft auch nur dem wirklich betroffenen Bürger erteilt wird.¹⁵⁰³ Die verantwortliche Stelle muss sich daher vor der Erteilung der Auskunft über die Identität des Auskunftersuchenden vergewissern, wobei sie Verfahren und Form der Identitätsprüfung selbst bestimmt.¹⁵⁰⁴ Soweit sich die Auskunftserteilung auf unter Pseudonym gespeicherte Daten bezieht, ist dabei darauf zu achten, dass es durch die notwendige Authentifizierung nicht zu einem Personenbezug kommt.¹⁵⁰⁵ Ansonsten wäre der datenschutzrechtliche Zweck von Pseudonymen, zur Datenvermeidung beizutragen, aufgehoben.¹⁵⁰⁶ Da es sich bei der elektronischen Auskunftserteilung genau genommen selbst um einen Telemediendienst handelt, ist auch die Auskunftsfunktion nach § 13 Abs. 4 TMG technisch und organisatorisch abzusichern.¹⁵⁰⁷

5.2.4 Korrekturrechte

Ebenso wie unzulässig erhobene Daten stellen auch unrichtige Daten einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.¹⁵⁰⁸ Daher räumt das Bundesdatenschutzgesetz in § 20 BDSG der betroffenen Person Korrekturrechte auf Berichtigung, Löschung und Sperrung ein. Diese

¹⁵⁰² S. *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 174; *Scholz* 2003, 332; *Mallmann*, in: *Simitis* 2006, § 19 Rn. 53.

¹⁵⁰³ *Grimm/Löhndorf/Scholz*, DuD 1999, 276; *Wedde*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* 2007, § 19 Rn. 6; *Gola/Schomerus* 2007, § 19 Rn. 13.

¹⁵⁰⁴ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 174; *Gola/Schomerus* 2007, § 34 Rn. 7. Dabei sind grundsätzlich unterschiedliche Realisierungsansätze zur sicheren Authentisierung der betroffenen Person denkbar, wie etwa die Integration von Signaturverfahren, s. *Scholz* 2003, 332f.; eine Einbindung des elektronischen Personalausweises, s. *Reisen*, DuD 2008, 164 ff. oder die Einbindung von Bürgerportalen s. *Stach*, DuD 2008, 184 ff.; *Knopp/Wilke/Hornung/Laue*, MMR 2008, 723 ff.

¹⁵⁰⁵ *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka* 2001, 175. Zu entsprechenden Authentisierungslösungen s. auch Fn. 1398.

¹⁵⁰⁶ *Scholz* 2003, 334f.; einschränkend *Schaar* 2002, Rn. 508. Ablehnend *Schmitz* 2000, 135f.; *ders.*, in: *Spindler/Schmitz/Geis* 2004, § 4 TDDSG Rn. 51, der zwingend von einer Aufdeckung des Pseudonyms ausgeht und daher die Verfassungswidrigkeit eines solchen Auskunftsanspruchs annimmt, dabei aber die Möglichkeit der Auskunftserteilung unter Pseudonym übersieht.

¹⁵⁰⁷ S. *Scholz* 2003, 333; *Yildirim* 2004, 186. S. auch Teil C.II.6.

¹⁵⁰⁸ *BVerwG*, NVwZ 2004, 626; *Yildirim* 2004, 187.

Folgenbeseitigungsansprüche der betroffenen Person sind in Umsetzung von Art. 14 lit. a) DSRL um ein Widerspruchsrecht nach § 20 Abs. 5 BDSG ergänzt worden. Sie bestehen grundsätzlich unabhängig davon, ob die betroffene Person einen entsprechenden Anspruch geltend macht oder nicht.¹⁵⁰⁹ In Ermangelung einer bereichsspezifischen Regelung im Telemediengesetz gilt § 20 BDSG auch für Bestands- und Nutzungsdaten.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 BDSG sind Daten zu berichtigen, wenn sie unrichtig sind. Dies ist dann der Fall, wenn sie Informationen enthalten, die nicht mit der Realität übereinstimmen oder die nur ein unvollständiges und damit unzutreffendes Abbild der Wirklichkeit geben und folglich falsch sind.¹⁵¹⁰ Dabei kann es unter Umständen für den betroffenen Bürger von erheblicher Bedeutung sein, dass die Daten im Vorgangsbearbeitungssystem richtig erfasst wurden.¹⁵¹¹ So besteht etwa im Anwendungsszenario das Risiko, dass aufgrund unrichtiger Angaben der Steuerbehörde über Steuerschulden des Antragstellers die Zuverlässigkeit des Veranstalters verneint und sein Antrag auf Festsetzung der Veranstaltung im Ergebnis abgelehnt wird.

Abgesehen von den Fällen, in denen personenbezogene Daten schlicht falsch sind, etwa aufgrund einer falschen Adresse oder eines falschen Geburtsdatums, kann die Feststellung eines unrichtigen Datums insbesondere dann Schwierigkeiten bereiten, wenn die Daten unvollständig sind. Wann dies der Fall ist, lässt sich indes nicht eindeutig definieren. Vielmehr kommt es auf den jeweiligen Verwendungszusammenhang an.¹⁵¹² So können Daten lückenhaft und verkürzt und damit missverständlich und unvollständig sein. Eine Unrichtigkeit kann sich aber auch daraus ergeben, dass das einzelne Datum für sich richtig und vollständig erfasst wurde, aber in einem anderen Zusammenhang verwendet wird und damit ein falsches Gesamtbild zu Stande kommt.¹⁵¹³ Unklarheiten darüber, ob ein Datum unrichtig ist, gehen zu Lasten der Verwaltung.¹⁵¹⁴ Die Daten sind in diesem Fall nach § 20 Abs. 4 BDSG zu sperren. Im Rahmen einer elektronischen Vorgangsbearbeitung kann daher durch rein technisch-organisatorische Maßnahmen nicht von

¹⁵⁰⁹ *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 1.

¹⁵¹⁰ *Gola/Schomerus* 2007, § 20 Rn. 3; *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 20 Rn. 5.

¹⁵¹¹ *Gola/Schomerus* 2007, § 20 Rn. 2.

¹⁵¹² *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 12.

¹⁵¹³ *Auernhammer* 1993, § 20 Abs. 5 BDSG; *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 20 Rn. 5.

¹⁵¹⁴ *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 24.

vornherein für alle Fälle ausgeschlossen werden, dass im System unrichtige Angaben erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Eine entsprechende Technikgestaltung kann jedoch helfen, zumindest offensichtliche Fehler zu vermeiden.

Eine Berichtigung kann grundsätzlich durch eine Veränderung, eine ganze oder teilweise Löschung oder durch die Speicherung ergänzender oder neu erhobener Angaben erfolgen.¹⁵¹⁵ Da die Art und Weise der Berichtigung jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, wird das Verfahren jeweils durch die verantwortliche Stelle unter Berücksichtigung der Interessen des Betroffenen und der tatsächlichen Gegebenheiten, die sich aus der Art der Speicherung ergeben, bestimmt.¹⁵¹⁶ Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems lässt sich somit lediglich festhalten, dass durch die Technikintegration die Möglichkeiten der Berichtigung nicht unzulässig eingeschränkt werden dürfen.

Nach § 20 Abs. 2 BDSG sind personenbezogene Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig oder ihre Kenntnis für die verantwortliche Stelle zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist. Die Vorschrift ist damit Ausfluss der Zweckbindung und der Erforderlichkeit.¹⁵¹⁷ Durch ein entsprechendes technisches und organisatorisches Datenschutzmanagement muss daher sichergestellt werden, dass die Daten, die zur Aufgabenerfüllung endgültig nicht mehr erforderlich sind, aus dem System gelöscht werden.¹⁵¹⁸

Nach Absatz 3 Nr. 1 bis 3 tritt an die Stelle der Löschung eine Sperrung der Daten, soweit einer Löschung gesetzliche, satzungsmäßige oder vertragliche Aufbewahrungsfristen entgegenstehen (Nr. 1), Grund zu der Annahme besteht, dass durch eine Löschung schutzwürdige Interessen des betroffenen Bürgers beeinträchtigt würden (Nr. 2) oder eine Löschung wegen der besonderen Art der Speicherung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist (Nr. 3).

Bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems muss daher analysiert werden, ob mit den mit Hilfe des Systems durchgeführten Verwaltungsverfahren auch besondere Aufbewahrungsfristen verbunden sind. Wann ein Grund zur Annahme einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen im Sinne des § 20 Abs. 3 Nr. 2 BDSG besteht, lässt sich hingegen nicht abstrakt-generell

¹⁵¹⁵ *Mallmann*, in: *Simitis* 2006, § 20 Rn. 27; *Gola/Schomerus* 2007, § 20 Rn. 6.

¹⁵¹⁶ *Gola/Schomerus* 2007, § 20 Rn. 6.

¹⁵¹⁷ S. zur Zweckbindung Teil C.II.2 und zur Erforderlichkeit Teil C.II.3.

¹⁵¹⁸ Zu Lösungsfristen und Aufgabenerfüllung s. bereits Teil C.II.3.2.3.

definieren.¹⁵¹⁹ Sie können etwa dann bestehen, wenn dem betroffenen Bürger durch die Löschung Beweismittel verloren zu gehen drohen oder nach einer Löschung die verbliebenen Daten unvollständig und irreführend wären.¹⁵²⁰ In diesem Zusammenhang darf durch das Vorgangsbearbeitungssystem nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall an Stelle der Löschung eine Sperrung der Daten erfolgt. Insbesondere der Einsatz automatisierter Löschungsrouitinen darf hier nicht zu einem drohenden Rechtsverlust des Bürgers führen. Dagegen dürfte der Sperrgrund des § 20 Abs. 3 Nr. 3 BDSG bei dem Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich nicht gegeben sein.¹⁵²¹ Die Regelung fußt auf betriebswirtschaftlichen Erwägungen aus der Zeit einer papierbasierten Verwaltung und soll verhindern, dass eine verantwortliche Stelle zum Zwecke der Löschung unmögliche oder betriebswirtschaftlich unsinnige Forderungen erfüllen muss.¹⁵²² In Anbetracht (kostengünstiger) technisch-organisatorischer Möglichkeiten ist eine effektive Datenlöschung im Vorgangsbearbeitungssystem nicht unverhältnismäßig.

Als Sperrung wird nach § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BDSG das Kennzeichnen gespeicherter personenbezogener Daten bezeichnet, mit dem Ziel, ihre weitere Verarbeitung und Nutzung einzuschränken. Darüber, wie eine Kennzeichnung der Daten vorzunehmen ist, trifft das Gesetz allerdings keine konkreten Aussagen. Dies wird wesentlich von der Art der zu sperrenden Daten und des Mediums abhängen, mit Hilfe dessen die Daten zu sperren sind.¹⁵²³ So kann unter Umständen bereits ein entsprechender Vermerk bei dem jeweiligen Datum ausreichen. Im Sinne eines umfassenden Schutzes des informationellen Selbstbestimmungsrechts des betroffenen Bürgers und dabei insbesondere auch vor dem Hintergrund einer „informationellen Gewaltenteilung“ und der damit verbundenen Aufforderung zur Datentrennung¹⁵²⁴ ist es jedoch empfehlenswert, die Daten bei einer Sperrung aus dem System auszulagern und beweissicher aufzubewahren.¹⁵²⁵

¹⁵¹⁹ *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 50; *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 20 Rn. 16.

¹⁵²⁰ *Auernhammer* 1993, § 20 Rn. 26; *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 51; *Gola/Schomerus* 2007, § 20 Rn. 16.

¹⁵²¹ *S. Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 74; *Mallmann*, in: Simitis 2006, § 20 Rn. 53.

¹⁵²² *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4 Rn. 74.

¹⁵²³ *Yildirim* 2004, 190.

¹⁵²⁴ S. dazu Teil C.II.2.2.2.1.3.

¹⁵²⁵ S. zu den sowohl rechtlichen als auch technisch-organisatorischen Voraussetzungen und Möglichkeiten einer elektronischen Langzeitarchivierung, *Roßnagel/Schmücker* 2006 sowie *Roßnagel/Fischer-Dieskau/Jandt/Knopp* 2007.

5.3 Zusammenfassung

Aufgrund des datenschutzrechtlichen Transparenzgrundsatzes muss der Betroffene den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten im Techniksystem wirksam kontrollieren können. Daraus folgt, dass bei der Technikgestaltung dem Grundsatz der Direkterhebung besonderes Augenmerk zu widmen ist. Daneben leiten sich aus dem Transparenzgrundsatz sowohl Unterrichts-, Benachrichtigungs- und Auskunftspflichten der Verwaltung als auch Korrekturrechte des Bürgers ab.

Der Bürger muss sich im Rahmen der Antragstellung über die Identität der verantwortlichen Stelle, die Zwecke des Datenumgangs sowie die Kategorien von Empfängern während der elektronischen Vorgangsbearbeitung informieren können. Außerdem ist er gegebenenfalls auf die Freiwilligkeit einer Datenangabe hinzuweisen. Erfolgt eine erstmalige Datenerhebung im Techniksystem bei einem Dritten, ist der Betroffene darüber zu benachrichtigen. Begehrt der Antragsteller Auskunft über seine im System gespeicherten personenbezogenen Daten, ist die Verwaltung verpflichtet, alle über ihn im System gespeicherten personenbezogenen Daten Auskunft zu erteilen. Darüber hinaus sollte er auch die Möglichkeit haben, zu allen im System über ihn gespeicherten pseudonymen Daten Auskunft zu erhalten. Eine gesetzliche Pflicht zur Auskunft über den logischen Aufbau des Systems besteht nur bei einer ausnahmsweise zulässigen automatisierten Einzelentscheidung. In diesem Fall muss sich die Auskunft auf den Aufbau, die Struktur und den Ablauf der automatisierten Datenverarbeitung beziehen. Stellt sich bei der Datenverarbeitung im Vorgangsbearbeitungssystem heraus, dass die Daten des Betroffenen unrichtig sind, müssen sie berichtigt werden. Ist ihre Speicherung unzulässig sind sie zu löschen oder gegebenenfalls zu sperren, wenn einer Löschung rechtliche Gründe entgegenstehen.

6. Daten- und Systemsicherheit (K 21)

Zentrale Voraussetzung eines wirksamen Datenschutzes im Vorgangsbearbeitungssystem ist die Gewährleistung von Daten- und Systemsicherheit. Darunter wird die Gesamtheit aller organisatorischen und technischen Regelungen und Maßnahmen verstanden, mit denen die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit

personenbezogener Daten und die zu deren Verarbeitung eingesetzten technischen Einrichtungen sichergestellt wird.¹⁵²⁶

6.1 Herleitung aus rechtlichen Anforderungen

Daten- und Systemsicherheit ist unmittelbare Voraussetzung der Gewährleistung informationeller Selbstbestimmung. Das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu entscheiden, kann nur dann effektiv gewährleistet werden, wenn während sämtlicher Phasen des Datenumgangs die Vertraulichkeit, Unverfälschtheit und Verfügbarkeit der Daten und der sie verarbeitenden Systeme gewährleistet ist. Anderenfalls besteht das Risiko, dass die Daten der Verfügung des Betroffenen oder der datenverarbeitenden Stelle entzogen werden.¹⁵²⁷ Ohne Maßnahmen der Daten- und Systemsicherheit ist daher ein effektiver Schutz personenbezogener Daten nicht möglich.¹⁵²⁸

6.2 Auswirkungen auf das Vorgangsbearbeitungssystem

Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Daten- und Systemsicherheit hat im Anwendungsbereich des Telemediengesetzes in § 13 Abs. 4 BDSG sowie im Bereich des allgemeinen Datenschutzes in § 9 Satz 1 BDSG samt seiner Anlage seine einfachgesetzliche Entsprechung gefunden. Als Telemediendienst, bei dem sowohl Nutzungs- als auch Inhaltsdaten erhoben, verarbeitet und genutzt werden, sind bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems beide gesetzlichen Vorgaben zu beachten.

6.2.1 Daten- und Systemsicherheit gemäß § 13 Abs. 4 TMG

Im Hinblick auf die Nutzung des Vorgangsbearbeitungssystems als Telemediendienst der Verwaltung¹⁵²⁹ sind in § 13 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 6 TMG bereichsspezifische Vorgaben zur Daten- und Systemsicherheit normiert. Für die Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist dabei von Relevanz, dass die Verwaltung als Telemediendiensteanbieter durch entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen eine jederzeitige Nutzungsbeendigung ermöglichen (Nr. 1), für die sofortige Löschung von Nutzungsdaten nach Nutzungsende sorgen (Nr. 2) und den

¹⁵²⁶ *Federrath/Pfitzmann*, in: Roßnagel 2003, Kap. 2.2 Rn. 5; *Moos* 2005, Rn. 50; *Ernestus*, in: *Simitis* 2006, § 9 Rn. 2.

¹⁵²⁷ *Heibey*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.5 Rn. 16; *Ernestus*, in: *Simitis* 2006, § 9 Rn. 3.

¹⁵²⁸ *Ernestus*, in: *Simitis* 2006, § 9 Rn. 3.

¹⁵²⁹ S. Teil A.II.3.2.2.

Schutz der Vertraulichkeit sicherstellen muss (Nr. 3). Als bereits gesetzlich vorgegebene technische Gestaltungsziele sind diese bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems entsprechend zu berücksichtigen.¹⁵³⁰

6.2.2 Daten- und Systemsicherheit gemäß § 9 BDSG

Bei § 9 BDSG handelt es sich um die zentrale Daten- und Systemsicherheitsvorschrift des allgemeinen Datenschutzrechts.¹⁵³¹ Nach § 9 Satz 1 BDSG müssen öffentliche und nicht-öffentliche Stellen, die personenbezogene Daten erheben, verarbeiten oder nutzen, die technischen und organisatorischen Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um die Ausführung des Bundesdatenschutzgesetzes zu gewährleisten. Die Vorschrift selbst enthält keine Definition, welche konkreten technisch-organisatorischen Maßnahmen von der verantwortlichen Stelle getroffen werden müssen. Der Begriff der „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ ist im Hinblick auf den Zweck, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung technisch-organisatorisch abzusichern, daher weit auszulegen.¹⁵³² Gemeint sind alle Maßnahmen, die im Umfeld der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten notwendig sind, um einen datenschutzgerechten Datenumgang zu gewährleisten.¹⁵³³ Dabei sind für eine rechtmäßige Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems insbesondere die in Anlage zu § 9 BDSG genannten Anforderungen zu berücksichtigen, In diesem Sinne ist auch das Vorgangsbearbeitungssystem technisch-organisatorisch abzusichern.

Die Erforderlichkeit der Maßnahmen steht gemäß § 9 Satz 2 BDSG unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und angestrebtem Schutzzweck. Dies bedeutet, dass als Ergebnis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht alle möglichen und geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung von Datensicherheit von der datenverarbeitenden Stelle auch ergriffen werden müssen, wenn sie außer Verhältnis zum Schutzzweck stehen. Der Verhältnismäßigkeitsmaßstab bedeutet aber auch, dass je nach den zu verarbeitenden Daten auch Maßnahmen notwendig sein können, die einen gewissen Aufwand erfordern.¹⁵³⁴

Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen einer Risikoanalyse ist daher im Zweifel aufgrund des hohen Schutzguts der informationellen Selbstbe-

¹⁵³⁰ S. dazu Teil D.

¹⁵³¹ *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 9 Rn. 1.

¹⁵³² *Ernestus*, in: Simitis 2006, § 9 Rn. 20; *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 9 Rn. 17.

¹⁵³³ *Ernestus*, in: Simitis 2006, § 9 Rn. 20; *Gola/Schomerus* 2007, § 9 Rn. 5.

¹⁵³⁴ *Rofßnagel/Knopp*, DÖV 2006, 987.

stimmung dieser das größere Gewicht einzuräumen, auch wenn dies im Einzelfall mit einem erhöhten Aufwand bei der Technikgestaltung verbunden ist.¹⁵³⁵

6.3 Zusammenfassung

Aufgrund des Grundsatzes der Daten- und Systemsicherheit muss dem Bürger ein jederzeitiger Abbruch der Kommunikation zum Vorgangsbearbeitungssystem möglich sein, eine sofortige Löschung der Nutzungsdaten nach Nutzungsende erfolgen sowie der Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikation sichergestellt werden. Daneben sind die technisch-organisatorischen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf den Schutz der informationellen Selbstbestimmung des Antragstellers verhältnismäßig sind.

¹⁵³⁵ *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 9 Rn. 27.

Teil D: Technisch-organisatorische Gestaltungsziele

Im vorangegangenen Teil der Arbeit wurden die rechtlichen Kriterien der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems aus verwaltungsverfahrensrechtlicher und datenschutzrechtlicher Sicht herausgearbeitet. Diese enthalten für sich genommen grundsätzlich noch keine technikbezogenen Aussagen, an denen sich die Entwicklung und Gestaltung des elektronischen Vorgangsbearbeitungssystems ausrichten kann. In diesem Teil der Arbeit werden daher die rechtlichen Kriterien in technische Gestaltungsziele übersetzt und so weit konkretisiert, dass sie die Verwaltung für eine rechtsgemäße Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems unmittelbar berücksichtigen kann. Dazu wird nach der Methode KORA ein Perspektivwechsel vorgenommen, indem, ausgehend von den funktionalen Komponenten des Vorgangsbearbeitungssystems, die Maßnahmen, die zur Erfüllung der rechtlichen Kriterien notwendig und geeignet sind, beschrieben werden.¹⁵³⁶

Eine Darstellung aller denkbaren Gestaltungsziele, die bei der Gestaltung eines Vorgangsbearbeitungssystems zu berücksichtigen sind, würde indes den Rahmen dieser Arbeit bei weitem übersteigen. Im Folgenden greift die Untersuchung daher drei Funktionsbereiche des Vorgangsbearbeitungssystems heraus. Diese orientieren sich am typischen Prozess der Vorgangsbearbeitung bei der Durchführung Allgemeiner Antragsverfahren. Es handelt sich um die Funktionsbereiche der Antragstellung, der Antragsbearbeitung sowie den Bereich der Beendigung der Vorgangsbearbeitung im Techniksystem durch die abschließende Verwaltungsentscheidung. Jedem Funktionsbereich werden einige ausgewählte und beispielhafte Gestaltungsziele zugeordnet.

Im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung wird dabei – soweit dies möglich ist – dahingehend differenziert, inwieweit ein Gestaltungsziel zur Umsetzung der rechtlichen Kriterien zwingend bei der Technikgestaltung zu berücksichtigen ist, ob es bei der Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems beachtet werden sollte oder ob es sich lediglich um ein wünschenswertes Gestaltungsziel handelt. Auch wenn nicht jedes Gestaltungsziel trennscharf genau einem der Funktionsbereiche zugeordnet werden kann, lässt sich auf diese Weise exemplarisch aufzeigen, dass sich aus den in dieser Arbeit identifizierten rechtlichen Kriterien grundsätzlich Gestaltungsziele ableiten lassen, die in ihrem Zusammenwirken bei einer

¹⁵³⁶ S. zu diesem methodischen Vorgehen Teil A.IV.4.2.4.

entsprechenden Umsetzung zu einer rechtsgemäßen Gestaltung des Gesamtsystems führen können.

I. Gestaltungsziele bei der elektronischen Antragstellung

1. Ausdrücklicher Hinweis auf technikspezifische Rahmenbedingungen (Z 1)

Im Rahmen ihres Verfahrensermessens (K 1) und in den Grenzen eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen (K 4) steht es der Verwaltung grundsätzlich frei, die technischen Rahmenbedingungen der Kommunikation selbst zu bestimmen. Im Sinne einer möglichst medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung sollte die Verwaltung von ihrem Verfahrensermessen dahingehend Gebrauch machen, das sie durch entsprechende Hinweise den Zugang zu den Diensten ihres Vorgangsbearbeitungssystems von der Einhaltung eines bestimmten Kommunikationskanals, etwa von der Verwendung des Web-Formulars abhängig macht und die technischen Rahmenbedingungen wie etwa die zu verwendenden Dateiformate, gegenüber dem Bürger ausdrücklich festlegt. Ein entsprechender Hinweis könnte dabei durch eine „Sperrklärung“ auf ihrer Homepage erfolgen¹⁵³⁷ oder in das Web-Formular zur Antragstellung integriert werden. Um einen effektiven Zugang zur Verwaltung zu fördern, ist es dabei wünschenswert, dass die Verwaltung – soweit dies möglich ist – eine Antragstellung unter Verwendung von Standard-Dateiformaten und -Programmen ermöglicht.

2. Ausdrückliche Zugangseröffnung durch den Bürger (Z 2)

Aufgrund der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite (K 4) ist eine medienbruchfreie Kommunikation mit dem Bürger im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung nur dann möglich, wenn dieser dafür einen Zugang eröffnet hat. Eine entsprechende Zugangseröffnung ist aber grundsätzlich auch Voraussetzung dafür, dass die Verwaltung mit dem Bürger auf elektronischem Weg in Kontakt treten kann, um ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen seines Rechts auf rechtliches Gehör (K 8) zu geben, sowie für eine ordnungsgemäße Bekanntgabe des elektronischen Verwaltungsakts (K 15). Um Rechtsunsicherheiten über das „Ob“ und die Reichweite einer Zugangseröffnung zu vermeiden, sollte sichergestellt werden, dass der Bürger seinen Zugang sowohl hinsichtlich des

¹⁵³⁷ BT-Drs. 14/9000, 31; *Roßnagel*, DÖV 2001, 223; *Schlatmann*, LKV 2002, 491; *Schmitz/Schlatmann*, NVwZ 2002, 1285; *Meyer*, in: Knack 2004, § 3a Rn. 31. Kritisch zu den damit verbundenen Schwierigkeiten, dass etwaige ausdrückliche Beschränkungen auch tatsächlich zur Kenntnis genommen werden, *Roßnagel*, NJW 2003, 473.

Kommunikationswegs als auch bezüglich der technischen Rahmenbedingungen gegenüber der Verwaltung ausdrücklich erklärt. Dabei sollte sich der Erklärung insbesondere auch entnehmen lassen, ob der Bürger mit einer rechtserheblichen Kommunikation, das heißt etwa der Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung oder einer Aufforderung zur Stellungnahme auf elektronischem Wege, einverstanden ist.

Eine ausdrückliche elektronische Zugangseröffnung sollte dabei auch unter dem Gesichtspunkt datenschutzrechtlicher Transparenz (K 20) erfolgen. Ist es aufgrund der weiteren Technikentwicklung möglich, dass zur Vorgangsbearbeitung notwendige Daten vom Betroffenen selbst bei Dritten ohne größere Hindernisse elektronisch angefordert werden können, bedarf es keiner Erhebung der Daten bei dem Dritten durch die Verwaltung. Bei einer Eröffnung eines elektronischen Zugangs auf Bürgerseite stellt es dann keinen unverhältnismäßigen Aufwand für die Verwaltung dar, die Daten direkt vom Bürger selbst zu erheben. Durch eine Zugangseröffnung des Bürgers wird auf diese Weise der Grundsatz der Direkterhebung gestärkt. Eine ausdrückliche Zugangseröffnung sollte unter Transparenzabwägungen aber auch deswegen erfolgen, da sie Voraussetzung dafür ist, dass eine Benachrichtigung über eine etwaige Datenerhebung bei Dritten oder eine Auskunft über die im Vorgangsbearbeitungssystem gespeicherten personenbezogenen Daten des Betroffenen auf elektronischem Weg erfolgen kann.¹⁵³⁸

Die Erklärung der Zugangseröffnung sollte sich auf den jeweiligen Kommunikationskanal und die vom Bürger lesbaren Dateiformate beziehen und Angaben über etwaige nutzbare Verschlüsselungstechnologien enthalten. Falls der Erlass eines Verwaltungsakts der gesetzlichen Schriftform bedarf, sollte sie sich auch auf die Möglichkeit erstrecken, durch eine Signaturprüfung die Authentizität und Integrität des Dokuments kontrollieren zu können.

Die Erklärung kann dabei in das Web-Formular zur elektronischen Antragstellung integriert werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verwaltung grundsätzlich nicht verpflichtet ist, von jeder Form der Zugangseröffnung durch den Bürger auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Der Verwaltung bleibt es unbenommen, trotz einer elektronischen Zugangseröffnung mit dem Bürger, etwa bei einer Inkompatibilität der technischen Rahmenbedingungen, weiterhin papierbasiert zu kommunizieren. Um solche Inkompatibilitäten im Sinne einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung zu vermeiden, ist es wünschens-

¹⁵³⁸ S. zur Gewährleistung des Umfangs einer solchen Auskunft Teil D.II.8.

wert, dass die Verwaltung zum Beispiel im Rahmen des Web-Formulars des Techniksystems ihrerseits Vorgaben hinsichtlich der technischen Rahmenbedingungen wie etwa zu verwendender Dateiformate macht, für die der Bürger seinen Zugang für eine elektronische Kommunikation gewidmet haben muss. Es bleibt dann der Entscheidung des Bürgers überlassen, ob er sich mit den von der Verwaltung vorgegebenen technischen Rahmenbedingungen einverstanden erklärt und auf diese Weise ausdrücklich einen elektronischen Zugang eröffnet.

Vor dem Hintergrund einer möglichst verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung ist es schließlich wünschenswert, dass die Verwaltung – soweit dies möglich ist – bei der elektronischen Kommunikation mit dem Bürger auf Standard-Dateiformate und -Programme zurückgreift. Dies erhöht die Chance, dass der Bürger einen entsprechenden Kommunikationskanal zur Verwaltung eröffnet und damit eine möglichst medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung ermöglicht.

3. Übersichtliche Formulargestaltung und Assistenz bei Antragstellung (Z 3)

Aus dem rechtlichen Kriterium der Beratungspflicht (K 6) lassen sich technisch-organisatorische Gestaltungsziele hinsichtlich einer Unterstützung des Bürgers bei der elektronischen Antragstellung ableiten. Durch eine medienspezifische Unterstützung muss der Bürger in die Lage versetzt werden, seinen elektronischen Antrag vollständig materiell richtig zu stellen.

Daraus lässt sich als Gestaltungsziel die Pflicht zu einer übersichtlichen Formulargestaltung ableiten. Dem Bürger sollte es ohne besonderen Aufwand möglich sein, die zur Antragstellung notwendigen Daten in das Web-Formular einzugeben. Soll im Rahmen einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung die Antragstellung für mehrere Verfahren in einem Web-Formular zusammengefasst werden, sollte für den Bürger leicht erkennbar sein, welche Angaben es hinsichtlich welches Verfahrens zu einer vollständigen Antragstellung bedarf. Darüber hinaus sollten Assistenzfunktionalitäten, wie etwa im Anwendungsszenario die Möglichkeit, seine Veranstaltung in einen von der Verwaltung bereitgestellten elektronischen Lageplan einzuzeichnen, leicht bedienbar sein. Daneben sollten dem Bürger Hilfe-Tools zur ordnungsgemäßen Nutzung des Web-Formulars sowie dessen Assistenzfunktionalitäten zur Verfügung gestellt werden. Sowohl das Web-Formulars als auch die Assistenzfunktionalitäten und Hilfe-Tools sollten dabei so gestaltet sein, dass sich ein Bürger, der über durchschnittliche Technikenkenntnisse verfügt, sich ihrer ordnungsgemäß bedienen kann.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, in dem System technische Plausibilitätsroutinen vorzusehen, die den Antragsteller automatisch auf Widersprüche in seiner Antragstellung hinweisen. So sollte der Bürger im Anwendungsszenario etwa darauf hingewiesen werden, wenn er eine Veranstaltung für einen Zeitpunkt beantragt, der in der Vergangenheit liegt, oder wenn bereits aus den von ihm gemachten Angaben eindeutig hervorgeht, dass es sich um keine Veranstaltung handelt, für die er eine gewerberechtliche Festsetzung beantragen kann.

4. Unterstützung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen (Z 4)

Aus den Kriterien der Beratungspflicht (K 6) sowie dem Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) lässt sich als weiteres Kriterium ableiten, dass durch eine entsprechende Gestaltung des Web-Formulars und des Formular-Server die Möglichkeit eröffnet werden sollte, die Antragsunterlagen vollständig zu übermitteln. Dazu sollte der Bürger in das Web-Formular sämtliche zu einer vollständigen Antragstellung notwendigen Daten in das Web-Formular eingeben sowie alle im Regelfall dazu notwendigen Anlagen beifügen können.

Wünschenswert wäre es dabei, dass der Formular-Server so gestaltet ist, dass im Wege einer Vollständigkeitsprüfung festgestellt wird, ob der Bürger alle typischerweise benötigten Angaben in das Web-Formular eingetragen und die im Regelfall notwendigen Anlagen beigefügt hat.¹⁵³⁹ Ist dies nicht der Fall, sollte der Bürger darauf hingewiesen werden, welche Angaben oder Anlagen nach dem Ergebnis der Vollständigkeitsprüfung noch benötigt werden, um dem Bürger die Gelegenheit einer daraufhin vollständigen Antragstellung zu geben.

5. Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5)

Aus dem rechtlichen Kriterium einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) ergibt sich, dass das Web-Formular so gestaltet werden sollte, dass vom Bürger die Angaben erfragt werden, die zu einer vollständigen Sachverhaltsermittlung notwendig sind. Eine entsprechend auf den typischen Sachverhalt abgestimmte Informationsabfrage bei Antragstellung vermeidet unnötige Rückfragen während der Vorgangsbearbeitung. Darüber hinaus bietet eine auf diese Weise begrenzte Informationsabfrage die Chance, den Sachbearbeiter von überflüssigen Angaben zu entlasten und trägt so zu einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung bei.

¹⁵³⁹ S. zur Vollständigkeitsprüfung auch *Roßnagel/Schroeder* 1999, 154.

Gleichzeitig ist bei der Formulargestaltung jedoch darauf zu achten, dass aufgrund der datenschutzrechtlichen Kriterien der Zweckbindung (K 17) und Erforderlichkeit (K 18) das Web-Formular so gestaltet werden muss, dass durch seine Eingabefelder nur die Daten vom Bürger erhoben werden dürfen, die zur Durchführung des jeweils durch das Vorgangsbearbeitungssystem unterstützten Verwaltungsverfahrens erforderlich sind. Da die Erforderlichkeit stets an den Erfordernissen des Einzelfalls zu messen ist, wäre dabei eine dynamische Formulargestaltung wünschenswert. Diese sollte es ermöglichen, dass – soweit notwendig – die erforderlichen Angaben auf den konkreten Verwaltungsvorgang abgestimmt werden können.

Unabhängig davon ist bei der technisch-organisatorischen Gestaltung zu bedenken, dass aufgrund des datenschutzrechtlichen Kriteriums der Transparenz (K 20) die Daten grundsätzlich beim Betroffenen direkt erhoben werden müssen. Das Gestaltungsziel einer bedarfsbezogenen Übermittlung von Unterlagen umfasst damit auch das Erfordernis, das System so zu gestalten, dass möglichst viele der erforderlichen Sachverhaltsangaben beim Antragsteller selbst erfragt werden. Soweit es daher für die Sachverhaltsermittlung ohne Bedeutung ist, ob eine notwendige Sachverhaltsangabe vom Antragsteller oder von Dritten, insbesondere anderen Verwaltungseinheiten, zur Verfügung gestellt wird, muss die Technik so gestaltet sein, dass die Angaben vom Antragsteller selbst erfragt werden.

6. Freitextfelder (Z 6)

Sowohl das rechtliche Kriterium einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) als auch das Gebot rechtlichen Gehörs (K 8) machen es erforderlich, dass dem Bürger auch bei einer elektronischen Vorgangsbearbeitung die Möglichkeit einer effektiven Artikulation seiner Interessen eingeräumt wird. Die Gestaltung des Web-Formulars darf daher nicht darauf beschränkt sein, dass sich der Bürger durch das Ausfüllen vordefinierter Formularfelder, durch Mausklicks oder die Verwendung von vorgegebenen Textbausteinen über sein Anliegen äußern kann. Vielmehr muss ihm durch die Integration von Freitextfeldern in das Web-Formular Gelegenheit gegeben werden, sich gegebenenfalls unabhängig von den von der Verwaltung vorgegebenen Standard-Eingabefeldern zu äußern, um so zur individuellen Aufklärung des Sachverhalts beitragen zu können.

7. Transparente Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (Z 7)

Indem das rechtliche Kriterium einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (K 5) unter anderem das Gebot eines nachvollziehbaren und damit kontrollierbaren Verwaltungshandeln konkretisiert, lässt sich aus ihm als Gestaltungsziel ableiten, dass dem Bürger im Rahmen der Antragstellung die Zuständigkeiten während der elektronischen Vorgangsbearbeitung nachvollziehbar dargestellt werden. Für ein kontrollierbares Verwaltungshandeln müssen dem Bürger dabei zumindest Namen und Anschrift der zuständigen Behörden mitgeteilt werden. Gerade bei großen Behörden sollte dem Bürger indes nicht nur die Behörde, sondern auch das für die Verwaltungsentscheidung intern zuständige Amt oder Dezernat mitgeteilt werden. Eine solche Visualisierung kann dem Risiko vorbeugen, dass die Integration des Vorgangsbearbeitungssystems zu einer vernetzten Beliebigkeit führt, bei der für den Bürger nicht mehr erkennbar ist, wer für welches Handeln zuständig ist.¹⁵⁴⁰

Daneben bedarf es aber auch aufgrund des datenschutzrechtlichen Transparenzgrundsatzes (K 20) einer nachvollziehbaren Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Auf diese Weise erhält der Bürger rechtzeitig die Möglichkeit, die für eine transparente Vorgangsbearbeitung notwendigen Informationen über die Verwendung seiner personenbezogenen Daten zur Kenntnis zu nehmen. Dabei muss der Bürger zum einen Gelegenheit erhalten, sich über die für einen Datenumgang im System verantwortliche Stelle zu informieren. Darüber hinaus müssen ihm klar und verständlich Art und Umfang der Zwecke, zu denen seine personenbezogenen Daten verarbeitet und genutzt werden, dargestellt werden können. Der jeweilige Zweck sollte dabei so konkret wie möglich beschrieben werden. Im Fall einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung muss dem Bürger verdeutlicht werden können, zu welchen der unterschiedlichen Zwecken die einzelnen personenbezogenen Daten jeweils erhoben, verarbeitet und genutzt werden sollen. In diesem Zusammenhang muss er auch erkennen können, bei welchen Daten es sich um Pflichtangaben handelt, die aufgrund einer Rechtsvorschrift erhoben werden, und welche Daten er freiwillig in das Antragsformular einträgt.

Darüber hinaus sind dem Bürger aufgrund des datenschutzrechtlichen Transparenzgrundsatzes die Empfängerkategorien bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung offenzulegen. Dabei ist es wünschenswert, dass der Bürger in leicht

¹⁵⁴⁰ *Schliesky*, LKV 2005, 92.

verständlicher Weise darüber informiert wird, von welchen einzelnen Verwaltungseinheiten innerhalb der Behörde seine Daten im Rahmen einer vernetzten Vorgangsbearbeitung verarbeitet und an welche weitere Behörden seine Daten gegebenenfalls während der Vorgangsbearbeitung übermittelt werden.

Schließlich sollte dem Bürger aufgrund von Transparenzerwägungen generell auch die Möglichkeit eingeräumt werden, sich über den logischen Aufbau des Vorgangsbearbeitungssystems zu informieren, und er sich dabei insbesondere über den Ablauf automatisierter Teilprozesse Kenntnis verschaffen können. Zwar besteht eine Auskunftspflicht über den logischen Aufbau einer Datenverarbeitung grundsätzlich nur im Zusammenhang mit einer automatisierten Einzelentscheidung. Im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung sollte ihm aber auch davon unabhängig die Möglichkeit eröffnet werden, Einblick in den logischen Aufbau der elektronischen Vorgangsbearbeitung im Techniksystem zu erhalten.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Vorgangsbearbeitungssystem für den Einsatz im Rahmen gut strukturierter, regelmäßig wiederkehrender Verwaltungsabläufe gedacht ist.¹⁵⁴¹ Zumindest eine formularmäßige Ausarbeitung des logischen Aufbaus und der tragenden Funktionsprinzipien des Systems auf Grundlage eines typisierten Verwaltungsverfahrens ist daher im Regelfall mit einem vertretbaren Aufwand möglich. Wünschenswert wäre es dabei, dass ein solcher logischer Aufbau etwa durch eine – gegebenenfalls vereinfachte – Abbildung des Workflows des Vorgangsbearbeitungssystems visualisiert wird.¹⁵⁴² Auf diese Weise könnten dem Bürger nicht nur die notwendigen außenwirksamen Zuständigkeiten transparent gemacht, sondern auch die behördeninterne Aufgabenverteilung bei der Vorgangsbearbeitung auf einfache und verfahrensbezogene Weise verdeutlicht werden. Daneben sollte der Bürger aber auch die Möglichkeit haben, sich über Aufbau, Struktur und Ablauf von automatisierten Teilprozessen zu informieren, die der menschlichen Entscheidungshoheit unterliegen, wie etwa im Anwendungsszenario der Prozess einer automatisiert durchgeführten Zuverlässigkeitsprüfung. Dabei sollte der Betroffene, vergleichbar den Darstellungsanforderungen im Rahmen automatisierter Einzelentscheidungen, nachvollziehen und verstehen können, in welcher Weise bestimmte Bewertungen und Klassifizierungen abgeleitet werden und welche Bedeutung diese für das

¹⁵⁴¹ S. dazu auch Teil A.II.1.2.

¹⁵⁴² S. zu Ansätzen einer entsprechenden Visualisierung auch *Peters/Audersch/Laue* 2007, 169f. sowie *Audersch/Flach* 2009, 19.

Ergebnis des vom Techniksystem automatisiert generierten Entscheidungsvorschlags haben.

8. Einwilligungsfähige Formulargestaltung (Z 8)

In den Fällen, in denen dem Bürger weitere Zusatzdienste angeboten, wie etwa eine elektronische Statusabfrage, oder bestimmte Angaben erfragt werden sollen, wie etwa die E-Mail-Adresse des Bürgers, die für die Vorgangsbearbeitung zwar nicht erforderlich, aber zumindest nützlich sind, bedarf es dafür aufgrund des Kriteriums der Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16) einer wirksamen datenschutzrechtlichen Einwilligung des Betroffenen.¹⁵⁴³ Dies macht eine einwilligungsfähige Formulargestaltung erforderlich.

Soweit die Einwilligung gemeinsam mit der Antragstellung erfolgen soll, muss die Einwilligungserklärung im Web-Formular klar abgegrenzt von den übrigen Antragsdaten platziert werden. Dabei muss ein deutlich sichtbarer Hinweis auf die Freiwilligkeit der Einwilligungserklärung erfolgen. Darüber hinaus muss der Bürger durch einen entsprechenden Text innerhalb des Antragsformulars über die Zwecke der Datenverwendung und seine jederzeitige Widerrufsmöglichkeit informiert werden und die Möglichkeit haben, sich gesondert von etwaigen weiteren Angaben im Web-Formular ausdrücklich mit der Verwendung der Daten zu diesen Zwecken einverstanden zu erklären. Soweit das Bundesdatenschutzgesetz in § 4a Abs. 1 S. 3 BDSG oder einzelne Datenschutzgesetze der Länder bei der Einwilligung die Schriftform vorsehen, muss der Antrag durch den Bürger mit einer qualifizierten Signatur nach dem Signaturgesetz versehen werden.

Schließlich muss bei der Technikgestaltung auch berücksichtigt werden, dass die Einwilligung in einen bestimmten Datenumgang, wie etwa die Angabe zusätzlicher Kontaktdaten, aufgrund der Freiwilligkeit der Einwilligungserklärung vom Bürger verweigert werden kann. Es muss daher sichergestellt sein, dass in diesen Fällen die weitere Vorgangsbearbeitung und damit die Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren nicht von einer entsprechenden Einwilligung abhängig gemacht wird.

9. Möglichkeit des Kommunikationsabbruchs (Z 9)

Aus dem rechtlichen Kriterium der Daten- und Systemsicherheit (K 21) folgt, dass die Technikgestaltung es ermöglichen muss, die Nutzung des Vorgangsbearbei-

¹⁵⁴³ S. Teil C.II.1.2.2.2.

tungssystems jederzeit beenden zu können. Als technisches Gestaltungsziel folgt daraus, dass dem Bürger die Möglichkeit verbleiben muss, sowohl den konkreten Nutzungsvorgang, das heißt die Eingabe der Daten in das Antragsformular oder zum Beispiel eine etwaige Statusabfrage, als auch die jeweilige Kommunikationsverbindung zum Vorgangsbearbeitungssystem jederzeit beenden zu können.¹⁵⁴⁴

II. Gestaltungsziele bei der Vorgangsbearbeitung

1. Modularer Aufbau des Techniksystems (Z 10)

Aufgrund des rechtlichen Kriteriums formeller und materieller Entscheidungsrichtigkeit (K 2) muss das Techniksystem in der Lage sein, stets die dem Anwendungsgebiet unterliegenden rechtlichen Regelungen bei der Vorgangsbearbeitung zu berücksichtigen sowie bei einer Teilautomatisierung der Prozesse zu Ergebnissen zu gelangen, die der materiellen Rechtslage entsprechen. Im Sinne einer möglichst verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung sollte das Techniksystem daher weitgehend modular aufgebaut sein, um es zu ermöglichen, notfalls einzelne Teile des Vorgangsbearbeitungssystems vom Betrieb abzukoppeln, die den Anforderungen an die formelle und materielle Entscheidungsrichtigkeit nicht entsprechen. Auf diese Weise wird das Risiko minimiert, dass im Fall veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen oder dann, wenn festgestellt wird, dass eine Fehlprogrammierung automatisierter Teilprozesse zu materiell-rechtlich unrichtigen Ergebnissen führt, auf den Einsatz des Vorgangsbearbeitungssystems zumindest vorübergehend gänzlich verzichtet werden muss.

2. Modifizierbarkeit des Workflows (Z 11)

Das Gebot umfassender Sachverhaltsermittlung (K 7) und die Gewähr rechtlichen Gehörs (K 8) machen es erforderlich, dass der Workflow und damit der Ablauf des Verwaltungsverfahrens trotz Einsatzes eines Vorgangsbearbeitungssystems modifizierbar bleiben muss. Ergibt sich aufgrund der Sachverhaltsermittlung der Verwaltung, dass weitere Verwaltungseinheiten einzubeziehen oder Rückfragen beim Antragsteller notwendig sind, muss dies ebenso möglich sein wie die Durchführung weiterer Ermittlungen aufgrund des Ergebnisses einer solchen zusätzlichen Sachverhaltsermittlung.

Eine Modifizierbarkeit des Workflows muss aber auch aufgrund des datenschutzrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatzes (K 18) gewährleistet werden. Stellt sich

¹⁵⁴⁴ *Schaar*, in: Roßnagel 2004, § 4 TDDSG Rn. 328.

während der Vorgangsbearbeitung im Einzelfall heraus, dass typischerweise während der Vorgangsbearbeitung durch den Workflow vorgesehene Anfragen bei Dritttämtern oder eine Weitergabe bestimmter Daten nicht erforderlich sind, muss es eine entsprechende Technikgestaltung ermöglichen, dass der Datenumgang im System entsprechend angepasst wird.

3. Abbruch der Vorgangsbearbeitung bei Antragsrücknahme (Z 12)

Aus den Kriterien der Zweckbindung (K 17) und der Erforderlichkeit (K 18) lässt sich als weiteres technisch-organisatorisches Gestaltungsziel ableiten, dass dann, wenn dem Antragsteller das Recht zusteht, den Antrag vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens zurückzunehmen, durch eine entsprechende Technikgestaltung der Abbruch der Vorgangsbearbeitung sichergestellt sein muss. Macht in diesem Fall der Antragsteller von seinem Recht der Antragsrücknahme Gebrauch, muss auch der weitere Datenumgang im Techniksystem grundsätzlich wirksam unterbunden werden. Soweit ein weiterer Datenumgang nicht ausnahmsweise aufgrund anderer Zwecke gerechtfertigt ist, würde anderenfalls jede weitere Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung im Vorgangsbearbeitungssystem einen zweckfreien und nicht erforderlichen und damit unzulässigen Datenumgang darstellen.

4. Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13)

Sowohl aus den Kriterien der Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16) und der Erforderlichkeit (K 18) als auch aus den Kriterien der Datensparsamkeit (K 19) und der Transparenz (K 20) ist als Gestaltungsziel die Modifizierbarkeit des Datenbestands im Vorgangsbearbeitungssystem abzuleiten. Stellt sich im Laufe der Vorgangsbearbeitung heraus, dass bestimmte Daten für die Vorgangsbearbeitung endgültig nicht mehr benötigt werden, müssen diese im Sinne eines datensparsamen und am Erforderlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Datenumgangs aus dem System gelöscht werden können. Gleiches gilt grundsätzlich im Fall des Widerrufs einer etwaigen Einwilligung hinsichtlich der auf Grundlage der Einwilligung gespeicherten Daten. Wünschenswert wäre es dabei, soweit dies möglich ist, automatisierte Löschungsroutrinen zu implementieren, um eine effektive Löschung nicht dem Belieben des einzelnen Sachbearbeiters zu überlassen.

Eine Löschung muss auch dann möglich sein, wenn sich durch die Ausübung der Korrekturrechte des Betroffenen herausstellt, dass die Daten unzulässigerweise gespeichert wurden. Stehen einer Löschung gesetzliche Aufbewahrungspflichten entgegen oder besteht Grund zur Annahme, dass durch eine Löschung Interessen

des Betroffenen beeinträchtigt würden, sollte die Möglichkeit bestehen, die Daten in das Dokumenten-Management-System auszulagern und dort zu sperren. Schließlich muss im Sinne eines transparenten Datenumgangs sichergestellt werden, dass unrichtige Daten im Vorgangsbearbeitungssystem korrigiert werden können.

5. Effektive Datentrennung (Z 14)

Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Zweckbindung (K 17) erfordert es, dass durch eine entsprechende Technikgestaltung sicherzustellen ist, dass die zu unterschiedlichen Zwecken erhobenen Daten getrennt verarbeitet und genutzt werden, um so zu verhindern, dass sich Daten aus unterschiedlichen Zusammenhängen und Entstehungsgründen zusammenführen lassen. Der getrennte Datenumgang muss dabei durch eine zweckgebundene Abschottung der Daten zusätzlich abgesichert werden.

Bislang wurde dies insbesondere durch eine räumlich-organisatorisch getrennte Aktenhaltung und durch proprietäre Techniklösungen gewährleistet, die vielfach einen unzulässigen Datenzugriff unzuständiger Behörden und Fachämter verhinderten. Bearbeiten nunmehr unterschiedliche Behörden und Fachämter in einem verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitungssystem einen einheitlichen Sachverhalt, begründet dies das Risiko einer unzulässigen Zweckentfremdung, wenn sie trotz logischer Datentrennung im System auch dann ungehindert Zugriff auf die personenbezogenen Daten erhalten können, wenn sie am konkreten Verfahren nicht beteiligt sind. Diesem Risiko muss durch entsprechende technisch-organisatorische Maßnahmen begegnet werden.

Im Anwendungsszenario ist bei einer optimierten Vorgangsbearbeitung durch eine entsprechende Technikgestaltung daher zum einen dafür zu sorgen, dass die Daten, die ausschließlich für die Durchführung eines der beiden Verfahren erforderlich sind, wie etwa Daten, die der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Veranstalters im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens dienen, (logisch) getrennt von den Daten zum straßenrechtlichen Sondernutzungsverfahren aufbewahrt werden. Zum anderen ist sicherzustellen, dass den im Sondernutzungsverfahren beteiligten Ämtern und Behörden kein ungehinderter Zugriff auf die ausschließlich für das Festsetzungsverfahren erforderlichen Daten möglich ist.

Daneben sollte unter dem Gesichtspunkt der Datensparsamkeit (K 19) ein effektiver Zugriffsschutz aber auch bezüglich der an dem einzelnen Verwaltungs-

verfahren beteiligten Fachämter gewährleistet sein. Soweit in bestimmten Verwendungszusammenhängen während der Aufgabenerfüllung ein Personenbezug verzichtbar ist, sollten die Daten vor einem Zugriff des jeweiligen Fachamts geschützt werden. Ein solcher Systemdatenschutz kann dazu beigetragen, dass sich ein etwaiger Personenbezug während der Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren technisch auf ein zur effektiven Aufgabenerfüllung notwendiges Minimum beschränkt.

Ein solcher, an den konkreten Verwendungszusammenhang angepasster, Zugriffsschutz dient darüber hinaus dem Geheimnisschutz (K 12). Der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen muss nicht nur nach außen, sondern auch innerhalb der Verwaltung gewährleistet werden. Durch einen den unterschiedlichen Verwendungszwecken angepassten Zugriffsschutz muss sichergestellt werden, dass allen Sachbearbeitern ein Zugriff auf etwaige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verwehrt bleibt, die zur Bearbeitung des jeweiligen Vorgangsschritts funktional nicht zuständig sind.¹⁵⁴⁵

6. Ermöglichung eines pseudonymisierten Datenumgangs (Z 15)

Aufgrund des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Datensparsamkeit (K 19) sollten die Daten im Vorgangsbearbeitungssystem pseudonymisiert werden. Eine solche Pseudonymisierung macht dabei die Integration eines Pseudonymmanagement in das Vorgangsbearbeitungssystem erforderlich. So müssen die entsprechenden Zuordnungsregeln zuverlässig aufbewahrt werden, um im Bedarfsfall eine Zuordnung des Pseudonyms zu einem bestimmten Bürger zu ermöglichen. Um den Verwendungszweck der Daten nicht zu gefährden, muss durch ein entsprechendes Pseudonymmanagement darüber hinaus sichergestellt werden, dass bei einer vernetzten Vorgangsbearbeitung den jeweiligen Verwaltungseinheiten die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten unter Pseudonym zur Verfügung gestellt werden, wenn zur Aufgabenerfüllung keine Kenntnis über die Identität des Antragsstellers notwendig ist. Dies macht es erforderlich, die mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems durchzuführenden Verwaltungsverfahren sorgfältig daraufhin zu analysieren, inwieweit es technisch möglich und zumutbar ist, einzelne Bearbeitungsschritte im System auch bei einer Pseudonymisierung der Daten durchzuführen. Auf diese Weise ließen sich prinzipiell auch solche Verfahren mit Hilfe des Vorgangsbearbeitungssystems datensparsam durchführen, in denen

¹⁵⁴⁵ S. auch *Roßnagel/Schroeder* 1999, 156f.

die Notwendigkeit eines Personenbezugs zwar nicht generell ausgeschlossen, aber auch nicht sofort angezeigt ist.

7. Einwilligungsmanagement (Z 16)

Aus dem datenschutzrechtlichen Kriterium der Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16) folgt, dass im Ausnahmefall ein Umgang mit personenbezogenen Daten, die zur eigentlichen Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind, aufgrund einer privatautonomen Rechtssetzung des Bürgers zulässig sein kann. Macht der Bürger diesbezüglich von der Möglichkeit einer Einwilligung in den Datenumgang Gebrauch, so ist durch eine entsprechende Technikgestaltung dafür Sorge zu tragen, dass er die ihm dabei zustehenden Rechte effektiv in Anspruch nehmen kann. Dazu bedarf es der Implementierung eines Einwilligungsmanagements in das Vorgangsbearbeitungssystem.

Dabei muss der Bürger nicht nur den Inhalt seiner Einwilligung in den Umgang mit Nutzungsdaten jederzeit abrufen können. Ihm sollte darüber hinaus ein entsprechender Abruf auch bei einer Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten möglich sein. Aus diesem Grund muss bei einer Einwilligung in den Umgang mit Nutzungsdaten beziehungsweise sollte bei einer Einwilligung in den Umgang mit Inhaltsdaten der Inhalt der Einwilligungserklärung durch das Vorgangsbearbeitungssystem protokolliert werden.

Der Verwaltung stehen dabei im Wesentlichen zwei unterschiedliche Wege der Protokollierung offen. Eine Möglichkeit bestünde darin, die individuelle Einwilligung jedes einzelnen Nutzers auf dem Server der Verwaltung zu speichern. Problematisch ist dabei jedoch, dass dies unter Umständen die Speicherung einer Vielzahl von Einwilligungen erfordert. Dies stellt nicht nur unter dem Gesichtspunkt des dazu erforderlichen Speicherplatzes, sondern auch aufgrund des damit verbundenen Pflegeaufwands, der für einen konsistenten Datenbestand erforderlich ist, ein Risiko für das Ziel einer möglichst verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung dar.

Die andere Möglichkeit bestünde darin, die im Regelfall von der Verwaltung vorformulierten Einwilligungserklärungen mit Datum zu versehen und zum allgemeinen Abruf – etwa über das Internetportal der Verwaltung – bereitzuhalten. Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt der Betroffene seine Einwilligung erteilt hat, kann er dann entsprechend der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Version der Einwilligungserklärung deren Inhalt nachvollziehen. Allein durch eine entsprechen-

de allgemeine Versionierung wird jedoch der Zweck der Protokollierung verfehlt, sowohl dem Betroffenen als auch dem Diensteanbieter im Bedarfsfall Auskunft darüber zu geben, ob der Betroffene überhaupt eine Einwilligung erteilt hat. Daneben ist aber auch zu berücksichtigen, dass dem Bürger dann, wenn er in einen Datenumgang zu mehr als einem Zweck einwilligen soll, die Möglichkeit verbleiben muss, seine Einwilligung für einzelne Zwecke zu verweigern. Ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, kann einer allgemeinen und nicht dem individuellen Nutzer zuzuordnenden Einwilligungserklärung ebenfalls nicht entnommen werden. Auch dann, wenn die unterschiedlichen Einwilligungsversionen allgemein verfügbar sind, entbindet dies daher nicht von der Notwendigkeit, durch technisch-organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Tatsache und der Umfang der Einwilligung im Zweifelsfall dem jeweiligen Betroffenen eindeutig zugeordnet werden können.

Unabhängig von damit verbundenen Schwierigkeiten eines effektiven Einwilligungsmanagements muss schließlich die jederzeitige Widerruflichkeit der Einwilligung sichergestellt werden. Das System muss daher so gestaltet sein, dass auch bei einem Widerruf der Einwilligung in den Umgang mit einzelnen Daten die weitere Vorgangsbearbeitung insgesamt nicht unmöglich wird.

8. Realisierbarkeit von Auskunftsbegehren (Z 17)

Damit der Bürger die ihm aufgrund von datenschutzrechtlichen Transparenzgründen (K 20) zustehenden Auskunftsansprüche effektiv durchsetzen kann, muss durch eine entsprechende Technikgestaltung sichergestellt werden, dass sämtliche zur Realisierung eines Auskunftsanspruchs notwendigen Daten vom Techniksystem bereitgestellt werden. Es ist zu gewährleisten, dass er unverzüglich und vollständig Auskunft über alle über ihn im Vorgangsbearbeitungssystem gespeicherten Nutzungs- und Inhaltsdaten erhält. Dies umfasst auch die Pflicht zur Auskunft über im System unter Pseudonym gespeicherte Nutzungsdaten. Im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung sollte darüber hinaus aber auch die Möglichkeit einer Auskunft über unter Pseudonym vorgehaltene Inhaltsdaten möglich sein.¹⁵⁴⁶

9. Abrufbarkeit der Unterrichtung (Z 18)

Aufgrund des datenschutzrechtlichen Transparenzgebots (K 20) muss sich der Bürger auch im Anschluss an die Antragstellung über die von der Verwaltung

¹⁵⁴⁶ S. dazu auch Teil C.II.5.2.3.1.

erfolgte Unterrichtung informieren können. Dabei muss das Techniksystem so gestaltet werden, dass der Bürger während der gesamten Vorgangsbearbeitung die Unterrichtung hinsichtlich des Umgangs mit den bei der Vorgangsbearbeitung verwendeten Nutzungsdaten ständig und ohne großen Suchaufwind einsehen kann. Dies sollte in gleicher Weise auch für die Unterrichtung über den Umgang mit Inhaltsdaten gewährleistet werden.¹⁵⁴⁷ Wünschenswert wäre es dabei, dass es dem Bürger ermöglicht wird, bei Bedarf die Unterrichtungserklärung sowohl im Rahmen der Antragstellung als auch im weiteren Verlauf der Vorgangsbearbeitung vom Server der Verwaltung herunterzuladen und bei sich dauerhaft zu speichern.

10. Gewährleistung einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (Z 19)

Sollen unterschiedliche Verwaltungseinheiten im Zuge einer vernetzten Vorgangsbearbeitung an das Techniksystem angebunden werden, bedarf es dabei der technisch-organisatorischen Absicherung einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (K 5). Dies bedeutet, dass im Vorfeld der eigentlichen Technikgestaltung bereits sorgfältig zu analysieren ist, welche Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten an das Techniksystem angebunden werden dürfen. Dient die Anbindung an die Workflow-Engine des Vorgangsbearbeitungssystems nicht zugleich der originären Aufgabenerfüllung der angebotenen Behörde, muss eine dauerhafte Vernetzung unterbleiben. Soll die Behörde dennoch an das Vorgangsbearbeitungssystem angebunden werden, da sie in bestimmten Einzelfällen typischerweise im Wege der Amtshilfe in die Vorgangsbearbeitung eingebunden wird, muss durch die Implementierung eines technisch-organisatorischen Freigabeverfahrens sichergestellt werden, dass der Zugriff der ersuchten Behörde auf das Vorgangsbearbeitungssystem auf den jeweiligen Einzelfall beschränkt bleibt.

11. Importmöglichkeiten (Z 20)

Aus der rechtlichen Anforderung eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsdienstleistungen (K 3) ergibt sich die Notwendigkeit, dass die Kommunikationsmöglichkeiten des Bürgers mit der Verwaltung nicht allein auf den elektronischen Zugang beschränkt sein dürfen. Außerdem muss das Vorgangsbearbeitungssystem es aufgrund des Kriteriums einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) ermöglichen, neben den in das System verarbeitbaren elektronischen Formaten im

¹⁵⁴⁷ S. zum Umfang der Unterrichtung während der Antragstellung Teil D.I.6 sowie der zur Realisierung einer solchen jederzeitigen Unterrichtungsmöglichkeit gegebenenfalls erforderlichen Installation von Exportfunktionalitäten Teil D.II.12.

Bedarfsfall weitere Beweismittel zum Gegenstand der elektronischen Vorgangsbearbeitung zu machen. Stehen der Verwaltung daher bei der Sachverhaltsermittlung solche alternativen Beweismittel, wie etwa ein Papierdokument oder eine Datei in einem vom Techniksystem nicht verarbeitbaren Format, zur Verfügung und ist ohne Berücksichtigung dieser Beweismittel eine umfassende Sachverhaltsaufklärung nicht möglich, muss gewährleistet sein, dass diese Informationen im Rahmen der Vorgangsbearbeitung dennoch Berücksichtigung finden.

Eine Importmöglichkeit muss aber auch angesichts des Gebots rechtlichen Gehörs (K 8) gegeben sein. Der Bürger muss auch dann eine Äußerungsmöglichkeit besitzen, wenn er nicht über die technischen Rahmenbedingungen oder die persönlichen Fähigkeiten verfügt, sich zur Anhörung des Vorgangsbearbeitungssystems zu bedienen. Daher müssen etwa die Ergebnisse einer schriftlichen Anhörung in das System übernommen werden können.

Vor diesem Hintergrund bestünde eine Möglichkeit, einen effektiven Verwaltungszugang sowie eine umfassende Sachverhaltsermittlung zu gewährleisten darin, neben einer technisch unterstützten Vorgangsbearbeitung eine parallele, papierbasierte Ablauforganisation zu betreiben. Eine solche hybride Vorgangsbearbeitung würde indes das Ziel einer verfahrensökonomischen und daher möglichst medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung verfehlen. Stattdessen sollte durch technisch-organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden, dass entscheidungserhebliche Informationen unabhängig von dem jeweiligen Ausgangsmedium auf dem sie festgehalten sind, in das Vorgangsbearbeitungssystem importiert werden können. Dabei muss gegebenenfalls auch eine beweiswerterhaltende Transformation von Papierdokumenten oder von elektronischen Dokumenten, die in einem vom Vorgangsbearbeitungssystem nicht verarbeitbaren Format vorliegen, möglich sein.¹⁵⁴⁸

12. Exportmöglichkeiten (Z 21)

Aufgrund des rechtlichen Kriteriums einer freiwilligen Zugangseröffnung auf Bürgerseite (K 4) kann nicht verlangt werden, dass jeder Bürger in der Lage oder willens ist, Nachrichten von der Verwaltung auf elektronischem Weg entgegenzunehmen. Durch eine entsprechende Technikgestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist daher sicherzustellen, dass auch in diesem Fall eine Kommunikation mit

¹⁵⁴⁸ S. zu den Anforderungen einer beweiswerterhaltenden Transformation *Roßnagel/Fischer-Dieskau/Jandt/Wilke* 2008 sowie *Roßnagel/Schmidt/Wilke* 2009.

dem Bürger während der Durchführung des Verfahrens möglich ist. Die Sicherstellung einer alternativen Kommunikationsmöglichkeit dient dabei insbesondere der Gewähr rechtlichen Gehörs (K 8) sowie einer ordnungsgemäßen Bekanntgabe des Verwaltungsakts (K 15). Es müssen somit in das System Exportfunktionalitäten integriert werden, durch die etwa die Aufforderung zu einer Stellungnahme oder der mit Unterstützung des Vorgangsbearbeitungssystems erstellte Verwaltungsakt in eine papierbasierte Form übertragen werden kann.

Daneben sind in das System aber auch solche Funktionalitäten zu integrieren, die es ermöglichen, dass jene Daten in das Dokumenten-Management-System migriert werden, die für eine effektive Ausübung des Rechts auf Akteneinsicht (K 11) erforderlich sind. Dazu bedarf es der Definition entsprechender Schnittstellen zwischen den beiden Systemen. Durch geeignete Migrationsroutinen muss hierbei sichergestellt werden, dass die Migration der Daten nicht erst mit Abschluss des Verfahrens im Vorgangsbearbeitungssystem, sondern bereits während der laufenden Vorgangsbearbeitung erfolgt. Nur so lässt sich gewährleisten, dass der Bürger in dem Zeitpunkt, in dem er sein Recht auf Akteneinsicht geltend macht, stets auf den zum Einsichtszeitpunkt aktuellen Aktenbestand zugreifen kann. Wünschenswert wäre es dabei, dass ein Abgleich zwischen dem im Repository des Vorgangsbearbeitungssystems gespeicherten und den bereits im Dokumenten-Management-System hinterlegten Daten in möglichst kurzen Abständen erfolgt.

Die Pflicht, gegebenenfalls einen Export von Informationen aus dem Vorgangsbearbeitungssystem in das Dokumenten-Management-System zu ermöglichen, lässt sich auch aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz (K 18) ableiten. Soweit die durch das Techniksystem unterstützte Vorgangsbearbeitung durch den Erlass des Verwaltungsakts ihren Abschluss gefunden hat, ist es nicht erforderlich, dass die Daten über diesen Zeitpunkt hinaus im Techniksystem gespeichert werden. Müssen die Daten aus anderen zulässigen Zwecken weiter vorgehalten werden, ist daher sicherzustellen, dass die Daten in diesem Fall aus dem Vorgangsbearbeitungssystem in das Dokumenten-Management-System exportiert werden können.

Die Notwendigkeit, die Technik so zu gestalten, dass Informationen aus dem Vorgangsbearbeitungssystem bei Bedarf exportiert werden können, besteht aber auch unter dem Gesichtspunkt einer transparenten Vorgangsbearbeitung (K 20). Auch wenn aufgrund einer fehlenden Zugangseröffnung durch den Bürger eine elektronische Kommunikation mit diesem nicht möglich ist, muss gewährleistet

sein, dass er während der Vorgangsbearbeitung auf seinen Wunsch über den Inhalt einer bei der Direkterhebung erfolgten Unterrichtung informiert wird. Daneben muss aber auch sichergestellt sein, dass der Bürger trotz fehlender elektronischer Zugangseröffnung von einer im Verlauf der Vorgangsbearbeitung gegebenenfalls erfolgten Datenerhebung bei Dritten Kenntnis erlangt oder Auskunft über die bei der Verwaltung gespeicherten Daten erhält.¹⁵⁴⁹

13. Gewährleistung vollständiger Informationsvermittlung (Z 22)

Aus dem rechtlichen Kriterium einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) und dem Gebot rechtlichen Gehörs (K 8) lässt sich als weiteres technisch-organisatorisches Gestaltungsziel ableiten, dass sichergestellt werden muss, dass die zum jeweiligen Zeitpunkt der Vorgangsbearbeitung relevanten und im System befindlichen Informationen an die jeweiligen Sachbearbeiter vollständig vermittelt werden. Insbesondere bei einer vernetzten Vorgangsbearbeitung besteht indes das Risiko, dass aufgrund einer fehlerhaften Programmierung des Techniksystems Sachverhaltsangaben den mit der Entscheidung betrauten Sachbearbeiter nicht oder in veränderter Form erreichen, so dass sie nicht wie vorgesehen in den Entscheidungsprozess einfließen. Es bedarf daher insbesondere einer sorgfältigen Programmierung der elektronischen Informationsvermittlung zwischen den an der Vorgangsbearbeitung beteiligten Verwaltungseinheiten, um einen möglichst vollständigen und fehlerfreien Informationsfluss sicherzustellen.¹⁵⁵⁰

14. Gewährleistung tatsächlicher Informationsberücksichtigung (Z 23)

Aufgrund des Gebots einer umfassenden Sachverhaltsermittlung (K 7) und des Gebots rechtlichen Gehörs (K 8) ist als technisches Gestaltungsziel sicherzustellen, dass die an die jeweiligen Sachbearbeiter vermittelten Informationen von diesen auch tatsächlich berücksichtigt werden. Dazu müssen zum einen die sachverhaltsrelevanten Informationen und Anhörungsergebnisse auf dem Behörden-Client des Sachbearbeiters klar verständlich und übersichtlich visualisiert werden, damit dieser sich einen Überblick über den entscheidungserheblichen Sachverhalt verschaffen und ihn zur Grundlage seiner Entscheidung machen kann.¹⁵⁵¹

¹⁵⁴⁹ S. zur Gewährleistung des Umfangs der Auskunftspflicht Teil D.II.8.

¹⁵⁵⁰ S. zum Problem einer Veränderung der Darstellung von elektronischen Dokumenten ausführlich *Pordesch* 2003.

¹⁵⁵¹ S. dazu auch *Roßnagel/Schroeder* 1999, 153 ff.; *Idecke-Lux* 2000, 243.

Zum anderen wäre es wünschenswert, die tatsächliche Berücksichtigung des ermittelten Sachverhalts dadurch zu unterstützen, dass das Vorgangsbearbeitungssystem einen verbindlichen Workflow vorgibt, der vom Sachbearbeiter abzuarbeiten ist. Durch eine entsprechende Workflow-Steuerung kann sichergestellt werden, dass es nicht allein dem Belieben und der Erkenntnisfähigkeit des einzelnen Sachbearbeiters überlassen bleibt, welche der ermittelten Umstände er zur Grundlage seiner Entscheidung macht. Auf diese Weise kann das Vorgangsbearbeitungssystem bei einer entsprechenden Gestaltung gegebenenfalls sogar eine gegenüber dem papierbasierten Verfahren höhere Gewähr für eine tatsächliche Berücksichtigung der relevanten Entscheidungsumstände bieten.

15. Assistenzfunktionalitäten für den Sachbearbeiter (Z 24)

Zur Absicherung der formellen wie der materiellen Entscheidungsrichtigkeit (K 2) ist es wünschenswert, dem jeweiligen Sachbearbeiter im Rahmen der Bearbeitung des Verwaltungsvorgangs umfangreiche Assistenzfunktionalitäten zur Verfügung zu stellen. Diese können einen wichtigen Beitrag zur Strukturierung der Entscheidungsfindung leisten und auf diese Weise die materielle Entscheidungsrichtigkeit fördern. So können auf den jeweiligen Bearbeitungsstand abgestimmte Hinweis- und Hilfetexte, Recherchertools oder Checkboxes dazu beitragen, dass die Anwendung bestimmter gesetzlicher Vorschriften unabhängig von der individuellen Erkenntnisfähigkeit des einzelnen Sachbearbeiters erfolgt. Zugleich kann auf diese Weise der Sachbearbeiter aber auch bei seiner Subsumtionstätigkeit informationstechnisch begleitet und so die Wahrscheinlichkeit einer materiell-rechtlich richtigen Entscheidung erhöht werden.

16. Visualisierung automatisiert erstellter Entscheidungsvorschläge (Z 25)

Handelt es sich bei der von der Verwaltung zum Abschluss der elektronischen Vorgangsbearbeitung zu treffenden Verwaltungsentscheidung um eine Ermessensentscheidung, enthält die der Entscheidung zugrunde liegende Rechtsvorschrift einen unbestimmten Rechtsbegriff oder sollen Persönlichkeitsmerkmale bewertet werden, so müssen diesbezügliche im System automatisiert vorgenommene Entscheidungsprozesse aufgrund des Gebots der Gewährleistung materieller Entscheidungsrichtigkeit (K 2) vor der abschließenden Sachentschei-

dung dem Sachbearbeiter visualisiert werden. Dies ist Voraussetzung dafür, dass ihm eine bewusste Letztentscheidungsmöglichkeit verbleibt.¹⁵⁵²

Soweit es sich um gebundene Entscheidungen handelt, die aufgrund eindeutiger „Wenn-Dann-Aussagen“ für eine automatisierte Entscheidungsfindung programmierbar sind, bedarf es zwar keiner allgemeinen menschlichen Überprüfung des Subsumtionsergebnisses durch den Sachbearbeiter. Zugleich ist aber auch bei einer sorgfältigen Programmierung nicht vollständig auszuschließen, dass der automatisierte Subsumtionsprozess aufgrund eines Programmfehlers zu einem materiell-rechtlich unrichtigen Ergebnis führt. Um vor diesem Hintergrund die materielle Entscheidungsrichtigkeit (K 2) nicht generell zu gefährden, sollte daher sichergestellt werden, dass die Ergebnisse des automatisierten Subsumtionsprozesses zumindest stichprobenartig in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

17. Gewährleistung menschlicher Entscheidungshoheit (Z 26)

Im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung ist es grundsätzlich nicht auszuschließen, dass der für die Verwaltungsentscheidung zuständige Sachbearbeiter etwa aufgrund eigener Erkenntnisse oder einer Anhörung des Betroffenen zu dem Schluss gelangt, dass ein von dem System unterbreiteter Entscheidungsvorschlag in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht fehlerhaft ist. Aufgrund des Gebots materieller Entscheidungsrichtigkeit (K 2) sowie des Gebots rechtlichen Gehörs (K 8) muss der Sachbearbeiter in diesem Fall die Möglichkeit besitzen, von den vom System erstellten Entscheidungsvorschlägen abzuweichen und eine der tatsächlichen Sach- und Rechtslage entsprechende eigenständige Entscheidung zu treffen.

Zur Gewährleistung materieller Entscheidungsrichtigkeit muss die menschliche Entscheidungshoheit des Sachbearbeiters aber insbesondere auch dann sichergestellt werden, wenn Teile der Entscheidungsfindung automatisiert durch das System erfolgen und dabei einzelne Persönlichkeitsmerkmale des Betroffenen bewertet werden, wenn es sich um eine Ermessensentscheidung handelt oder dabei der Sachverhalt unter einen unbestimmten Rechtsbegriff subsumiert wird. In diesen Fällen muss die bewusste Letztentscheidung beim Sachbearbeiter verbleiben. Der Zeitpunkt der Entscheidungsbeteiligung des Sachbearbeiters ist hierbei zwar bei der Technikgestaltung grundsätzlich frei wählbar. So ist es etwa im

¹⁵⁵² S. zur Berücksichtigung der Letztentscheidungsmöglichkeit des Sachbearbeiters auch Teil D.II.17.

Anwendungsszenario möglich, dass die Überprüfung einer automatisiert erfolgten Bewertung der Zuverlässigkeit des Antragstellers im Rahmen des gewerberechtlichen Festsetzungsverfahrens grundsätzlich erst unmittelbar vor Abschluss der elektronischen Vorgangsbearbeitung erfolgt.

Es besteht dann allerdings das Risiko, dass durch das Ergebnis des automatisierten Teilprozesses bereits die weitere Vorgangsbearbeitung im Techniksystem beeinflusst wird. Im Anwendungsszenario wäre es etwa denkbar, dass aufgrund einer entsprechenden Gestaltung des Workflows bei einer negativ verlaufenden Zuverlässigkeitsprüfung keine weitere Anfrage bei Drittmännern hinsichtlich etwaiger Auflagen für die Durchführung der Veranstaltung erfolgt. Stellt sich in diesem Fall erst kurz vor Abschluss der Vorgangsbearbeitung durch eine Überprüfung des Sachbearbeiters heraus, dass es einer vom Entscheidungsvorschlag des Systems abweichenden Beurteilung bedarf, hätte dies unter Umständen zur Folge, dass der gesamte Prozess der elektronischen Vorgangsbearbeitung im System neu initiiert werden müsste. Dies stellt nicht nur das Ziel einer möglichst verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung in Frage, sondern birgt auch das Risiko, dass sich der Sachbearbeiter aufgrund des damit verbundenen Aufwands entgegen der eigentlichen Sach- und Rechtslage dazu entschließt, den Ergebnissen des automatisiert durchgeführten Teilprozesses zu folgen. Um dieses Risiko zu minimieren, wäre es im Sinne einer rechtsgemäßen Technikgestaltung wünschenswert, dass eine Bewertung der durch einen automatisierten Teilprozess generierten Entscheidungsvorschläge stets unmittelbar im Anschluss an den Abschluss des Teilprozesses erfolgt.

18. Protokollfunktion (Z 27)

Das Kriterium der Dokumentation des Verwaltungshandelns (K 9) macht es erforderlich, dass die Sach-, Bearbeitungs- und Ordnungsinformationen, die zu einer Dokumentation der wesentlichen Vorgänge notwendig sind, während der elektronischen Vorgangsbearbeitung vom Techniksystem zuverlässig protokolliert werden müssen. Aus der Protokollierung muss dabei insbesondere eindeutig hervorgehen, welche im Zusammenhang mit der Durchführung des Verwaltungsverfahrens relevanten Informationen von wem und zu welchem Zeitpunkt während der Vorgangsbearbeitung hinzugefügt, geändert oder gelöscht wurden.¹⁵⁵³

¹⁵⁵³ S. auch *Roßnagel/Schroeder* 1999, 151, 160f.

Eine ordnungsgemäße Protokollierung der Prozesse im Vorgangsbearbeitungssystem muss aber auch zur Gewährleistung von Daten- und Systemsicherheit (K 21) erfolgen. Durch eine entsprechende Protokollierung muss sichergestellt werden, dass nachvollzogen werden kann, wer wann und welche personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und genutzt hat. Auf diese Weise wird die Revisionsfähigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Daten im Vorgangsbearbeitungssystem sichergestellt.¹⁵⁵⁴ Eine solche Protokollierung dient nicht nur dazu, präventiv einen unbefugten Datenumgang zu verhindern, sondern ermöglicht es auch, nachträglich festzustellen, ob und von wem personenbezogene Daten in das Vorgangsbearbeitungssystem eingegeben, dort verändert oder aus ihm entfernt wurden.¹⁵⁵⁵ Die Protokollierung personenbezogener Daten mit dem Ziel, Vorgänge im Techniksystem auf diese Weise nachvollziehbar zu machen, sollte dabei nach dem Grundsatz der Datensparsamkeit (K 19) so gestaltet werden, dass nur dazu unbedingt erforderliche Daten protokolliert und diese pseudonymisiert werden.¹⁵⁵⁶

19. Integritäts- und Authentizitätssicherung (Z 28)

Aus dem rechtlichen Kriterium der Beweissicherheit (K 10) lässt sich als Gestaltungsziel die Pflicht zur Gewährleistung der Authentizität von während der Vorgangsbearbeitung generierter Dokumente und die Zurechnung während der Vorgangsbearbeitung vorgenommener Handlungen ableiten. Zugleich muss aus Gründen der Beweissicherheit auch die Integrität der im Zusammenhang mit der elektronischen Vorgangsbearbeitung vorgenommenen Handlungen und generierten Dokumente sichergestellt sein.¹⁵⁵⁷

Im papiergebundenen Verwaltungsverfahren wird die Authentizität von Dokumenten durch die Unterschrift des Sachbearbeiters gewährleistet. Durch die eigenhändige Namensunterschrift des Sachbearbeiters wird er als Aussteller des Dokuments erkennbar und durch seine unverwechselbare Unterschrift eine unzweideutige Verbindung zu seiner Person hergestellt.¹⁵⁵⁸ Gleichzeitig stellt die Unterschrift im Regelfall sicher, dass während der Vorgangsbearbeitung erfolgte Handlungen eindeutig zurechenbar sind. Einem hierarchischen Verwaltungsaufbau entsprechend, dient die Unterschrift der Zuordnung einer Entscheidung,

¹⁵⁵⁴ *Wedde*, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert 2007, § 9 Rn. 79.

¹⁵⁵⁵ *Ernestus*, in: Simitis 2006, § 9 Rn. 128f.

¹⁵⁵⁶ *Steidle* 2005, 346.

¹⁵⁵⁷ S. auch *Idecke-Lux* 2000, 229f.; *Gitter* 2007, 416 ff.

¹⁵⁵⁸ BT-Drs. 14/4987, 16.

Anweisung, Sachstands Auskunft oder Stellungnahme zu einer Person, die damit die Verantwortung für die Erklärung übernimmt. Schließlich dient die Verbindung der Unterschrift mit dem Medium Papier auch dem Integritätsschutz. Sie stellt sicher, dass die Erklärung nicht verändert wurde.

Elektronische Dokumente und im Rahmen einer elektronischen Vorgangsbearbeitung vorgenommene Handlungen können – anders als Papierdokumente – spurlos verändert werden.¹⁵⁵⁹ Für das Vorgangsbearbeitungssystem bedeutet dies, dass die durch die Verbindung des Mediums Papier mit der Unterschrift beschriebenen Sicherungsfunktionen im Rahmen einer elektronischen Vorgangsbearbeitung bei der Technikgestaltung durch technisch-organisatorische Maßnahmen äquivalent abgebildet werden müssen.¹⁵⁶⁰

20. Verschlüsselung der Kommunikation (Z 29)

Die rechtlichen Kriterien des Geheimnisschutzes (K 12) und der Datensicherheit (K 21) machen es erforderlich, dass durch die Verwendung geeigneter Verschlüsselungsmethoden im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung die Vertraulichkeit der Kommunikation sichergestellt wird.¹⁵⁶¹ Durch die Verschlüsselung muss verhindert werden, dass während der Kommunikation im Rahmen der elektronischen Vorgangsbearbeitung Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten durch Unberechtigte ausgespäht werden. Als Ausprägung des rechtlichen Kriteriums der Datensicherheit ergibt sich die Pflicht zur Verschlüsselung bereits aus Nr. 4 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG. Danach bedarf es einer Organisationsgestaltung, die gewährleistet, dass personenbezogene Daten bei der elektronischen Übertragung nicht unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder entfernt werden können.

Um die Vertraulichkeit der Daten bei der Übertragung über das Internet sicherzustellen, sollten Verschlüsselungsverfahren eingesetzt werden, die mit ausreichend langen Schlüsseln operieren. Hierbei sollte eine kanalbezogene Verschlüsselung erfolgen. Abhängig davon zur Unterstützung welcher Verwaltungsverfahren das Vorgangsbearbeitungssystem eingesetzt werden soll, muss

¹⁵⁵⁹ *Roßnagel/Schroeder* 1999, 158.

¹⁵⁶⁰ S. zu einem solchen äquivalenten Schutz von Integrität und Authentizität von Dokumenten durch den Einsatz von elektronischen Signaturen *Fischer-Dieskau* 2006, 57 ff.; *Gitter* 2007, 416 ff.; *Jandt* 2008, 264 ff.

¹⁵⁶¹ S. auch *Roßnagel*, NJW 2003, 473f.; *Eifert* 2006, 75 ff.

aufgrund des dabei gegebenenfalls stattfindenden Austauschs sensibler Daten daneben eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung gewährleistet sein.¹⁵⁶²

Als Gestaltungsziel bezieht sich die Verschlüsselung der Kommunikation dabei nicht nur auf die vernetzte Vorgangsbearbeitung zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, sondern insbesondere auch auf die Kommunikation mit dem Bürger. Problematisch ist hierbei, dass der Einsatz zuverlässiger Verschlüsselungstechnologien gemeinhin erfordert, dass beide Kommunikationspartner über die gleichen technischen Rahmenbedingungen verfügen, damit der Empfänger einer Nachricht in der Lage ist, diese zu entschlüsseln. Derzeit ist indes nicht davon auszugehen, dass jeder Bürger in gleicher Weise über die technischen oder persönlichen Voraussetzungen verfügt, Verschlüsselungstechnologie sinnvoll zu nutzen.¹⁵⁶³ Solange dies der Fall ist und es nicht außer Verhältnis zu den bei der Kommunikation transportierten personenbezogenen Daten steht, sollte dem Bürger daher als Alternative die Möglichkeit eröffnet werden, im Rahmen der Antragstellung auf eine Verschlüsselung der Kommunikation zwischen ihm und der Verwaltung ausdrücklich zu verzichten.

21. Zugangskontrolle (Z 30)

Das Gestaltungsziel einer effektiven Zugangskontrolle lässt sich sowohl aus dem Kriterium des Geheimnisschutzes (K 12) als auch aus dem Gebot der Daten- und Systemsicherheit (K 21) ableiten. Gemäß Nr. 2 der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG muss durch technisch-organisatorische Maßnahmen verhindert werden, dass das Vorgangsbearbeitungssystem von Unbefugten genutzt werden kann. Dritte sollen weder die Möglichkeit der Kenntnisnahme von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen oder personenbezogenen Daten haben noch gar die Möglichkeit einer Änderung oder Löschung personenbezogener Daten. Dies macht es zum einen erforderlich, dass Maßnahmen gegen einen unbefugten Zugriff auf die Behörden-Clients getroffen werden müssen, die an das Vorgangsbearbeitungssystem angeschlossen sind. Zum anderen erfordert dies aber auch eine sichere Authentifizierung des Bürgers gegenüber dem Techniksystem, wenn dieser etwa

¹⁵⁶² S. z.B. § 295 Abs. 1 Satz 2 SGB V zur Verschlüsselungspflicht bei der Übermittlung von Krankheitsdiagnosen an Krankenkassen. Zu einem Ansatz einer dokumentenbasierten Verschlüsselung bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung s. auch *Laue/Maidl/Peters*, DuD 2007, 810 ff.

¹⁵⁶³ Eine neue Möglichkeit zur vertraulichen Kommunikation bietet zwar die vom Gesetzgeber geplante Einführung von Bürgerportalen. Derzeit ist indes noch nicht absehbar, wann diese eingeführt und ob diese eine ausreichende Verbreitung in der Bevölkerung finden werden.

seine datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte geltend machen oder die Möglichkeit einer Statusabfrage in Anspruch nehmen möchte.

III. Gestaltungsziele mit Bezug zur abschließenden Verwaltungsentscheidung

1. Strukturierung des elektronischen Verwaltungsakts (Z 31)

Aus dem rechtlichen Kriterium der Bestimmtheit der Verwaltungsentscheidung (K 13) lässt sich als Gestaltungsziel eine ordnungsgemäße Strukturierung des elektronischen Dokumenteninhalts ableiten. Dabei müssen die Bestandteile des die Vorgangsbearbeitung abschließenden Verwaltungsakts, das heißt der Tenor und die Entscheidungsbegründung, jeweils deutlich voneinander abgrenzbar dargestellt werden.¹⁵⁶⁴ Inhaltlich muss dem elektronischen Verwaltungsakt in der Regel durch eine entsprechende Bezeichnung zumindest sein Charakter als hoheitliche Regelung zu entnehmen sein und ohne besonderen Suchaufwand die erlassende Behörde entnommen werden können. Darüber hinaus ist der Adressat unverwechselbar zu bezeichnen. Aus diesem Grund muss durch entsprechende Maßnahmen während der gesamten elektronischen Vorgangsbearbeitung die Konsistenz der Identifikationsdaten des Antragstellers im Vorgangsbearbeitungssystem sichergestellt werden.

Sollen im Rahmen einer verfahrensübergreifenden Vorgangsbearbeitung die Verwaltungsentscheidungen zu den unterschiedlichen Verwaltungsverfahren in einem gemeinsamen Bescheid zusammengefasst werden, muss zusätzlich sichergestellt werden, dass sich dem Bescheid eindeutig entnehmen lässt, welche Regelung zu welchem Verfahren von welcher zuständigen Behörde erlassen wurde. Daneben ist in diesem Fall auch zu gewährleisten, dass sich die jeweiligen Begründungen zweifelsfrei den jeweiligen verfahrensspezifischen Verwaltungsentscheidungen zuordnen lassen.

2. Konsistenz des Regelungsinhalts und der Entscheidungsbegründung (Z 32)

Aus dem Kriterium der Bestimmtheit der Verwaltungsentscheidung (K 13) ist das Erfordernis abzuleiten, dass durch die Technikgestaltung sichergestellt werden muss, dass der Regelungsinhalt aus dem elektronischen Verwaltungsakt vollständig, verständlich und in sich widerspruchsfrei hervorgeht. Vor dem Hintergrund einer vernetzten Vorgangsbearbeitung muss dabei insbesondere

¹⁵⁶⁴ S. auch *Idecke-Lux* 2000, 248.

gewährleistet werden, dass Anmerkungen von an die Workflow Engine angebotenen Fachämtern, die als Auflagen Bestandteil des Verwaltungsakts werden sollen, bei ihrer Übernahme in den Tenor des Verwaltungsakts zum einen nicht zu einer Unübersichtlichkeit des Regelungsinhalts führen. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass sie sich nicht gegenseitig widersprechen oder dem Tenor der Verwaltungsentscheidung insgesamt zuwiderlaufen.

Daneben ist aus der Begründungspflicht der Verwaltung (K 14) abzuleiten, dass die elektronische Vorgangsbearbeitung so gestaltet sein muss, dass alle wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die der Verwaltungsentscheidung zugrunde liegen, aus dem Vorgangsbearbeitungssystem in den elektronischen Verwaltungsakt übernommen werden. Zur Entscheidungsbegründung darf dabei grundsätzlich auch auf Textbausteine zurückgegriffen werden, die an einem typisierten Sachverhalt orientiert und gegebenenfalls im Techniksystem hinterlegt sind. Durch eine entsprechende Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems ist aber zu gewährleisten, dass bei atypischen Sachverhalten auch eine an den individuellen Einzelfall angepasste Entscheidungsbegründung möglich bleibt.

Darüber hinaus muss aufgrund der Begründungspflicht der Verwaltung die Begründung für den Bürger klar verständlich sein. Dabei ist sicherzustellen, dass die rechtlichen und tatsächlichen Gründe mit dem Tenor der Entscheidung übereinstimmen. Außerdem muss die Begründung eine logische Abfolge bestimmter Gedanken enthalten, die den Leser an der Gedankenführung teilhaben lassen, ihm also den roten Faden der Entscheidungserwägungen des für die Entscheidung zuständigen Sachbearbeiters sichtbar machen.¹⁵⁶⁵ Sollen daher etwa Bestandteile von Stellungnahmen anderer Fachämter, die an die Workflow-Engine angebunden sind, in die Entscheidungsbegründung übernommen werden, muss sichergestellt werden, dass dies die Verständlichkeit der Begründung nicht gefährdet und nicht zu Widersprüchen in der Entscheidungsbegründung führt.

3. Rezeptionsfähigkeit des elektronischen Verwaltungsakts (Z 33)

Aus dem rechtlichen Kriterium der Bekanntgabe (K 15) lässt sich als Gestaltungsziel die Rezeptionsfähigkeit des Dokumenteninhalts ableiten. Durch eine entsprechende Technikgestaltung sollte sichergestellt werden, dass der Bürger die Möglichkeit hat, den Inhalt des elektronisch übermittelten Verwaltungsakts zur Kenntnis zu nehmen. Die Technik sollte dabei so gestaltet sein, dass der vom Vorgangsbearbei-

¹⁵⁶⁵ *Idecke-Lux* 2000, 248.

tungssystem auf elektronischem Weg an den Bürger verschickte Verwaltungsakt den vom Bürger bei Antragstellung festgelegten technischen Rahmenbedingungen entspricht.¹⁵⁶⁶

4. Signatureinsatz bei formeller Zustellung (Z 34)

Soweit das Vorgangsbearbeitungssystem auch die Möglichkeit einer formellen Zustellung unterstützen soll, lässt sich als Gestaltungsziel aus dem rechtlichen Kriterium der Bekanntgabe (K 15) ableiten, dass der elektronische Verwaltungsakt vor dem Versand mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen ist. Die Technik muss dabei so gestaltet sein, dass die Signierung durch einen Sachbearbeiter der jeweils zur Verwaltungsentscheidung zuständigen Behörde erfolgt.

¹⁵⁶⁶ S. dazu Teil D.I.2.

Teil E: Resümee

Jede technische Innovation berührt in der einen oder anderen Weise sowohl Allgemein- als auch Individualinteressen. Eine Technologie kann für den einen Chancen und Vorteile bieten und zugleich bei dem anderen Ängste hervorrufen und zu Nachteilen führen. Dies gilt in besonderer Weise auch für die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems in die öffentliche Verwaltung. So bietet das Techniksystem mit seiner Möglichkeit, der Verwaltung bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren durch eine medienbruchfreie, vernetzte und verfahrensübergreifende Vorgangsbearbeitung zu assistieren, ein unbestreitbares Potential zur Realisierung einer verfahrensökonomischen Ablauforganisation. Zugleich hat der Bürger aber kaum eine Chance, sich für ihn etwaigen negativen Auswirkungen einer solchen Technikintegration zu entziehen, wie beispielsweise einer kaum noch kontrollierbaren Datenvernetzung öffentlicher Stellen oder einer Begrenzung seiner Anhörungsrechte. Auch wenn er derzeit noch nicht gezwungen werden kann, mit der Verwaltung elektronisch zu kommunizieren, kann der Bürger bei einer entsprechenden Technikgestaltung doch nicht verhindern, dass die anschließende Antragsbearbeitung durch das Techniksystem erfolgt. Möchte der Bürger daher seine Rechte gegenüber dem Staat geltend machen, besteht für ihn in der Regel keine Wahlmöglichkeit, ob es dabei zu einem Technikeinsatz kommt oder nicht.

Die Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems berührt damit das vom staatlichen Gewaltmonopol geprägte Verhältnis zwischen Verwaltung und Gesellschaft. Durch ein komplexes System weitreichender rechtlicher Regulierung wird dabei staatliche Machtausübung begrenzt und mit den Allgemeininteressen der Gesellschaft und der Individualinteressen des Bürgers in Einklang gebracht. Dementsprechend war es das Ziel dieser Arbeit, ausgehend vom "Allgemeinen Antragsverfahren", Gestaltungsziele zu formulieren, die sich an den Grundsätzen der Verfassung sowie den Grundrechten orientieren, um durch eine entsprechende Technikgestaltung zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zu gelangen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine Formulierung solcher, an der Verfassung ausgerichteter, Gestaltungsziele grundsätzlich möglich ist. Der vorgegebene rechtliche Regelungsrahmen steht der Integration eines Vorgangsbearbeitungssystems grundsätzlich nicht entgegen. Dabei soll indes nicht verschwiegen werden,

dass einige der formulierten Gestaltungsziele, wie etwa das Erfordernis einer effektiven Datentrennung oder die Notwendigkeit von Import- und Exportfunktionalitäten, einen gewissen Aufwand bei der Technikgestaltung erfordern. Andere Gestaltungsziele, wie etwa die Pflicht zur Gewährleistung menschlicher Entscheidungshoheit oder die Notwendigkeit eines modifizierbaren Workflows, setzen den grundsätzlich gegebenen Möglichkeiten einer verfahrensökonomischen, technikgestützten Assistenz bei der Vorgangsbearbeitung verfassungsrechtliche Grenzen. Nicht jede technisch mögliche Realisierung ist daher mit Blick auf verfassungsrechtliche Vorgaben rechtlich zulässig. Ein Techniksystem, das zwar alle technischen Potentiale zu einer verfahrensökonomischen Vorgangsbearbeitung ausnutzt, dadurch bei seiner Gestaltung aber gegen rechtlich geschützte Individual- und Allgemeininteressen verstößt, dürfte allerdings nicht nur die gesellschaftliche Akzeptanz staatlicher Machtausübung und damit letztlich die demokratische Legitimation hoheitlichen Handelns gefährden, sondern könnte auch – in dieser Ausgestaltung – als rechtswidrig verboten werden.

Daneben ist aber auch zu beachten, dass es sich bei der Untersuchung um eine Momentaufnahme handelt. Aufgrund der dynamischen Entwicklung sowohl von technischen Innovationen als auch deren Verbreitungsgrad in der Gesellschaft, sind die identifizierten Gestaltungsziele stets vor dem Hintergrund des gegenwärtigen „Ist-Zustands“ zu sehen. Technische Innovationen, wie beispielsweise die Einführung von Bürgerportalen oder des elektronischen Personalausweises, können dazu führen, dass die Frage, ob ein ausschließlich auf elektronischem Weg vermittelter Zugang zur Verwaltung verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht – jedenfalls in bestimmten Verwaltungszusammenhängen – gegebenenfalls neu zu bewerten ist. Auch die Frage, ob und inwieweit von einer Zugangseröffnung auf Bürgerseite ausgegangen werden kann, muss stets vor dem Hintergrund einer allgemeinen Verbreitung bestimmter Technologien in der Gesellschaft beurteilt werden. Eine zunehmende Selbstverständlichkeit im Umgang mit bestimmten Technologien kann somit in der Zukunft dazu führen, dass eine vollständig medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung durchaus im Einklang mit den Grundwerten der Verfassung stehen kann. Zugleich können neue, bislang unbekannte oder noch nicht ausgereifte Technikentwicklungen neue Formen der elektronischen Vorgangsbearbeitung ermöglichen, die in dieser Arbeit noch nicht berücksichtigt werden konnten. Diese können mit neuen Chancen und Risiken verbunden sein und eine Neubewertung der Technik anhand verfassungsrechtlicher Vorgaben erforderlich machen.

Die existierenden Unwägbarkeiten einer zukünftigen technischen wie gesellschaftlichen Entwicklung entwerfen indes nicht den methodischen Ansatz dieser Arbeit. Eine rechtsgemäße Technikgestaltung muss als fortlaufender Prozess verstanden werden, bei dem technische Innovationen, rechtliche Vorgaben, gesellschaftliche Entwicklungen und die Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung beständig aufeinander abgestimmt und weiterentwickelt werden müssen. Durch die Untersuchung konnte, unabhängig von einer an den gegenwärtigen technischen Möglichkeiten ausgerichteten Architektur, verdeutlicht werden, dass Recht nicht nur dafür genutzt werden kann, um Konflikte die im Zusammenhang mit dem Einsatz eines Vorgangsbearbeitungssystems entstehen können, nachträglich zu bewerten, sondern die gesellschaftliche Akzeptanz der Technik dadurch zu fördern, dass sie rechtsgemäß gestaltet wird.

Die Untersuchung hat dabei gezeigt, dass die existierenden, aus der Verfassung ableitbaren, rechtlichen Regelungen generell Interessensbewertungen und Lösungsmodelle bereit halten, die für eine anwendernahe Gestaltung des Techniksystems konstruktiv genutzt werden können. Statt verfassungsrechtlich verbürgte Grundsätze aufzuheben, sollte daher versucht werden, durch eine rechtsgemäße Technikgestaltung die beiden vermeintlich widersprüchlichen Forderungen nach Verwaltungsmodernisierung auf der einen und dem Schutz des Bürgers vor einer mit einem Technikeinsatz verbundenen Beschneidung seiner Rechte auf der anderen Seite miteinander in Einklang zu bringen.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass eine Gestaltung der Technik nach rechtlichen Kriterien rechtzeitig erfolgt und nicht erst, wenn die wesentlichen System- und Strukturentscheidungen bereits gefallen, Investitionen getätigt wurden und die Verwaltungsorganisation entsprechend auf die neue Technik umgestellt ist. Ein Vorgangsbearbeitungssystem, bei dem sich erst während seines Betriebs herausstellt, dass es gegen fundamentale Grundsätze der Verfassung und die Grundrechte verstößt und das daher verboten werden muss, hilft weder der Verwaltung noch dem Bürger. Diese Arbeit hat versucht, einen Beitrag dazu zu leisten, dass es so weit nicht kommt.

Anlage: Gestaltung des Vorgangsbearbeitungssystems nach KORA

Rechtliche Vorgaben	Rechtliche Anforderungen
<p>Gewaltenteilung (V 1) ⇒ Gesetzesvorbehalt (A 2); Gesetzesbindung (A 3); Leistungsfähigkeit der Verwaltung (A 7)</p> <p>Demokratie (V 2) ⇒ Gesetzesvorbehalt (A 2); Gesetzesbindung (A 3); Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (A 5)</p> <p>Rechtsstaat (V 3) ⇒ Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz (A 1); Gesetzesvorbehalt (A 2); Gesetzesbindung (A 3); Rechtssicherheit (A 4); Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (A 5)</p> <p>Sozialstaat (V 4) ⇒ Chancengleichheit (A 6)</p> <p>Grundrechte (V 5) ⇒ <u>aus subjektiv-rechtlicher Dimension</u>: Gesetzesbindung (A 3); Chancengleichheit (A 6); informationelle Selbstbestimmung (A 8); kommunikative Selbstbestimmung (A 9); <u>aus objektiv-rechtlicher Dimension</u>: Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz (A 1)</p> <p><u>Aus einzelnen Grundrechten</u>: Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz</p>	<p>Verfahrensbezogener Grundrechtsschutz (A 1) ⇒ eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); umfassende Sachverhaltsermittlung (K 7); rechtliches Gehör (K 8); Akteneinsicht (K 11); Geheimnisschutz (K 12) Begründungspflicht (K 14); Bekanntgabe (K 15)</p> <p>Gesetzesvorbehalt (A 2) ⇒ Verfahrensermessen (K 1); Freiwilligkeit der Zugangseröffnung (K 4); eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16)</p> <p>Gesetzesbindung (A 3) ⇒ formelle und materielle Entscheidungsrichtigkeit (K 2); eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); umfassende Sachverhaltsermittlung (K 7); rechtliches Gehör (K 8); Dokumentationspflicht (K 9) Akteneinsicht (K 11); Begründungspflicht (K 14)</p> <p>Rechtssicherheit (A 4) ⇒ eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); Beweissicherheit (K 10) Bestimmtheit (K 13); Begründungspflicht (K 14); Bekanntgabe (K 15)</p> <p>Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns (A 5) ⇒ <u>aus Akzeptanzfunktion</u>: rechtliches Gehör (K 8); Akteneinsicht (K 11); Begründung (K 14); Bekanntgabe (K 15) ⇒ <u>aus Kontrollfunktion</u>: eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); rechtliches Gehör (K 8) Dokumentationspflicht (K 9); Beweissicherheit (K 10); Akteneinsicht (K 11); Begründungspflicht (K 14)</p> <p>Chancengleichheit (A 6) ⇒ formelle Entscheidungsrichtigkeit (K 2); effektiver Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen (K 3); Beratungspflicht (K 6)</p> <p>Leistungsfähigkeit (A 7) ⇒ Verfahrensermessen (K 1); eindeutige Zuständigkeitsordnung (K 5); Dokumentationspflicht (K 9)</p> <p>Recht auf informationelle Selbstbestimmung (A 8) ⇒ Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16); Zweckbindung (K 17); Erforderlichkeit (K 18); Datenvermeidung und Datensparsamkeit (K 19); Transparenz (K 20); Daten- und Systemsicherheit (K 21)</p> <p>Recht auf kommunikative Selbstbestimmung (A 9) ⇒ Freiwilligkeit der Zugangseröffnung (K 4)</p>

<p style="text-align: center;">Rechtliche Kriterien des Allgemeinen Verwaltungsverfahrens</p>
<p>Verfahrensermessens (K 1) ⇒ Ausdrücklicher Hinweis auf technikspezifische Rahmenbedingungen (Z 1)</p> <p>Formelle und materielle Entscheidungsrichtigkeit (K 2) ⇒ Modularer Aufbau des Techniksystems (Z 10); Assistenzfunktionalitäten für den Sachbearbeiter (Z 24); Visualisierung automatisiert erstellter Entscheidungsvorschläge (Z 25); Gewährleistung menschlicher Entscheidungshoheit (Z 26)</p> <p>Gebot eines effektiven Verwaltungszugangs (K 3) ⇒ Ausdrücklicher Hinweis auf technikspezifische Rahmenbedingungen (Z 1); Importmöglichkeiten (Z 20)</p> <p>Freiwilligkeit der Zugangseröffnung auf Bürgerseite (K 4) ⇒ Ausdrückliche Zugangseröffnung durch den Bürger (Z 2); Exportmöglichkeiten (Z 21)</p> <p>Gebot einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (K 5) ⇒ Transparente Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (Z 7); Gewährleistung einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (Z 19)</p> <p>Beratungspflicht (K 6) ⇒ Übersichtlich Formulargestaltung und Assistenz bei der Antragstellung (Z 3); Unterstützung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen (Z 4)</p> <p>Umfassende Sachverhaltsermittlung (K 7) ⇒ Unterstützung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen (Z 4) Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5); Freitextfelder (Z 6); Modifizierbarkeit des Workflows (Z 11); Importmöglichkeiten (Z 20); Gewährleistung vollständiger Informationsvermittlung (Z 22); Gewährleistung tatsächlicher Informationsberücksichtigung (Z 23)</p>

Rechtliche Kriterien des Datenschutzes
<p>Zulässigkeit des Datenumgangs (K 16) ⇒ Einwilligungsfähige Formulargestaltung (Z 8); Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13); Einwilligungsmanagement (Z 16)</p> <p>Zweckbindung (K 17) ⇒ Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5); Möglichkeit des Abbruchs der Vorgangsbearbeitung bei Antragsrücknahme (Z 12); Effektive Datentrennung nach Verwendungszusammenhängen und -zwecken (Z 14)</p> <p>Erforderlichkeit (K 18) ⇒ Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5); Modifizierbarkeit des Workflows (Z 11); Möglichkeit des Abbruchs der Vorgangsbearbeitung bei Antragsrücknahme (Z 12); Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13); Exportmöglichkeiten (Z 21)</p> <p>Datenvermeidung und Datensparsamkeit (K 19) ⇒ Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13); Effektive Datentrennung nach Verwendungszusammenhängen und -zwecken (Z 14); Ermöglichung eines pseudonymisierten Datenumgangs (Z 15)</p> <p>Transparenz (K 20) ⇒ Ausdrückliche Zugangseröffnung durch den Bürger (Z 2) Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5); Transparente Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (Z 7); Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13); Realisierbarkeit von Auskunftsbegehren (Z 17); Abrufbarkeit der Unterrichtung (Z 18); Exportmöglichkeiten (Z 21)</p> <p>Daten- und Systemsicherheit (K 21) ⇒ Möglichkeit des Kommunikationsabbruchs (Z 9); Protokollfunktion (Z 27); Zugangskontrolle (Z 30)</p>

Gestaltungsziele	
<ul style="list-style-type: none"> • Ausdrücklicher Hinweis auf technikspezifische Rahmenbedingungen (Z 1) • Ausdrückliche Zugangseröffnung durch den Bürger (Z 2) • Übersichtliche Formulgestaltung und Assistenz bei der Antragstellung (Z 3) • Unterstützung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen (Z 4) • Bedarfsbezogene Übermittlung von Sachverhaltsinformationen (Z 5) • Freitextfelder (Z 6) • Transparente Darstellung der elektronischen Vorgangsbearbeitung (Z 7) • Einwilligungsfähige Formulgestaltung (Z 8) • Möglichkeit des Kommunikationsabbruchs (Z 9) • Modularer Aufbau des Techniksystems (Z 10) • Modifizierbarkeit des Workflows (Z 11) • Möglichkeit des Abbruchs der Vorgangsbearbeitung bei Antragsrücknahme (Z 12) • Modifizierbarkeit des Datenbestands (Z 13) • Effektive Datentrennung nach Verwendungszusammenhängen und -zwecken (Z 14) • Ermöglichung eines pseudonymisierten Datenumgangs (Z 15) 	<ul style="list-style-type: none"> • Einwilligungsmanagement (Z 16) • Realisierbarkeit von Auskunftsbefehlen (Z 17) • Abrufbarkeit der Unterrichtung (Z 18) • Gewährleistung einer eindeutigen Zuständigkeitsordnung (Z 19) • Importmöglichkeiten (Z 20) • Exportmöglichkeiten (Z 21) • Gewährleistung vollständiger Informationsvermittlung (Z 22) • Gewährleistung tatsächlicher Informationsberücksichtigung (Z 23) • Assistenzfunktionalitäten für den Sachbearbeiter (Z 24) • Visualisierung automatisiert erstellter Entscheidungsvorschläge (Z 25) • Gewährleistung menschlicher Entscheidungshoheit (Z 26) • Protokollfunktion (Z 27) • Integritäts- und Authentizitätssicherung (Z 28) • Verschlüsselung der Kommunikation (Z 29) • Zugangskontrolle (Z 30) • Strukturierung des elektronischen Verwaltungsakts (Z 31) • Konsistenz des Regelungsinhalts und der Entscheidungsbegründung (Z 32) • Rezeptionsfähigkeit des elektronischen Verwaltungsakts (Z 33) • Signatureinsatz bei formeller Zustellung (Z 34)

Literaturverzeichnis

Achterberg, N.: Einwirkungen des Verfassungsrechts auf das Verwaltungsrecht, JA 1980, 210 und 273.

Albers, M.: Informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden 2005.

Alonso, A. I.: Die Umstrukturierung der Verwaltung und das New Public Management, VM 2006, 14.

Angelov, J.: Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, Frankfurt am Main 2000.

Arnim, H. H. v.: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988.

Audersch, S.: Prozessoptimierung, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009, 15.

Audersch, S.: Prototyp, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009a, 89.

Audersch, S. / Flach, G.: Aufgabendelegation in der Verwaltung, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009, 15.

Audersch, S. / Flach, G.: Event-Management als Anwendungsszenario, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009a, 17.

Audersch, S. / Flach, G.: Architektur, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009b, 44.

Audersch, S. / Flach, G.: Semantische Assistenz, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009c, 49.

Audersch, S. / Flach, G. / Peters, J.: Grundlagen der Technik, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009, 15.

Audersch, S. / Laue, P.: Datenschutzgerechtes Workflow Management bei Mehrfachanträgen in ämterübergreifenden Verwaltungsprozessen, in: Hochberger, C. / Liskowsky, R. (Hrsg.), Informatik 2006, Band 2, Dresden 2006, 422.

Audersch, S. / Peters, J. / Laue, P.: Datenschutzgerechte Vorgangsbearbeitung im eGovernment, in: Horster, P. (Hrsg.), D-A-CH Security 2007, Klagenfurt 2007, 166.

Auernhammer, H.: Bundesdatenschutzgesetz, 3. Auflage, Köln 1993.

Bachmann, P. / Pavlitschko, M.: Akteneinsicht in elektronische Behördenakten, MMR 2004, 370.

Bader, J. / Ronellenfitsch, M.: Beck'scher Online-Kommentar, VwVfG, München, Stand: 1.1.2010 (zit.: *Bearbeiter*, in: Bader/Ronellenfitsch 2010).

Badura, P.: Verfassung und Verfassungsgesetz, in: Ehmke, H. / Kaiser, J. H. / Kewening, W. A. / Meessen, K. M., Rübner, W. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, 19.

Bäumler, H.: Wie geht es weiter mit dem Datenschutz?, DuD 1997, 446.

Bäumler, H.: Verwaltungs- und Verfassungsrecht: New Public Management und Persönlichkeitsschutz – Datenschutz in der modernisierten Verwaltung, CR 1997, 169.

Bäumler, H.: Der neue Datenschutz, in: ders. (Hrsg.), Der neue Datenschutz, Neuwied 1998, 2

Bäumler, H.: Das TDDSG aus Sicht eines Datenschutzbeauftragten, DuD 1999, 258.

Battis, U.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Heidelberg 2002.

Behling, T. B.: Der Zugang elektronischer Willenserklärungen in modernen Kommunikationssystemen, Baden-Baden 2007.

Beilecke, E.: Einheit der Verwaltung, DuD 1995, 668.

Benda, E. / Maihofer, W. / Vogel, H.-J.: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, Berlin 1995 (zit.: *Bearbeiter*, in: Benda/Maihofer/Vogel 1995).

Berg, W.: Zur Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren, Die Verwaltung 1976, 161.

Bethge, H.: Grundrechtsverwirklichung und Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren – Zu einigen Aspekten der aktuellen Grundrechtsdiskussion, NJW 1982, 1.

Bizer, J.: Forschungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden 1992.

Bizer, J.: Datenschutz durch Technikgestaltung, in: Bäuml, H. / Mutius, A. v. (Hrsg.), Datenschutzgesetze der dritten Generation, Neuwied 1999, 28.

Bizer, J.: Auskunftspflichten über Bestandsdaten, DuD 2002, 429.

Böckenförde, E.-W.: Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung, in: Buschmann, A. / Knemeyer, F. L. / Otte, G. / Schubert, S. (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Gmür zum 70. Geburtstag 28. Juli 1983, Bielefeld 1983, 7.

Böckenförde, E.-W.: Anmerkungen zum Begriff des Verfassungswandels, in: Badura, P. / Scholz, R. (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, München 1993, 3.

Böckenförde, E.-W.: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 24.

Boehme-Neßler, V.: Electronic Government: Internet und Verwaltung – Visionen, Rechtsprobleme, Perspektiven, NVwZ 2001, 374.

Bonk, H. J.: Vereinheitlichung und Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts in Bund und Ländern, DVBl. 1986, 486.

Borges, G.: Verträge im elektronischen Geschäftsverkehr, 2. Auflage, Baden-Baden/München 2008.

Bradshaw, Jeffrey M.: An Introduction to Software Agents, in: ders. (Hrsg.), Software Agents, 2. Auflage, Menlo Park 1997, 3.

Brammsen, J.: Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum, DÖV 2007, 10.

Brenner, W. / Zarnekow, R. / Wittig, H.: Intelligente Softwareagenten – Grundlagen und Anwendungen, Berlin 1998.

Breuer, R.: Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ 1986, 171.

Brinckmann, H. / Kuhlmann, S.: Computerbürokratie – Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Opladen 1990.

Brisch, K. / Laue, P.: Unified Communications – Rechtliche Stolpersteine auf dem Weg zur einheitlichen Unternehmenskommunikation, MMR 2009, 813.

Britz, G.: Reaktionen des Verwaltungsverfahrensrechts auf die informationstechnischen Vernetzungen der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden 2002, 213.

Britz, G.: Rechtliche Grundfragen der Implementation neuer ITK, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München 2008, § 26.

Brühann U. / Zerdick, T.: Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie, CR 1996, 429.

Brunner, G.: Der Selbsteintritt der höheren Behörde, DÖV 1969, 773.

Bryde, B.-O.: Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982.

Brynjolfsson, E.: The Productivity Paradox of Information Technology: Review and Assessment, in: Communications of the ACM, 12/1993, 67.

Büllesbach, A. / Rieß, J.: Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 1995, 444.

Bull, H.-P.: Automation in der Verwaltung?, JR 1965, 178.

Bull, H.-P.: Datenschutz contra Amtshilfe, DÖV 1979, 699.

Bull, H.-P.: Aus aktuellem Anlaß: Bemerkungen über Stil und Technik der Datenschutzgesetzgebung, RDV 1999, 148.

Bull, H.-P.: Vom Auf- und Abbau der Bürokratie, VM 2005, 228.

Bullinger, M.: Ermessen und Beurteilungsspielraum – Versuche einer Therapie, NJW 1974, 769.

Bullinger, M.: Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung, JZ 1984, 1001.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Vorgangsbearbeitungssysteme als Basistechnologie für E-Government, in: E-Government-Handbuch, Bonn, Stand: 5.5.2004 (zit: BSI 2004).

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Sicherer Internet-Auftritt im E-Government, in: ders. (Hrsg.): E-Government-Handbuch, Bonn, Stand: 13.6.2005 (zit.: BSI 2005).

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: Das E-Government-Glossar, in: ders. (Hrsg.): E-Government-Handbuch, Bonn, Stand: 04.01.2006 (zit.: BSI 2006).

Bundesministerium des Innern: E-Government 2.0 – Das Programm des Bundes, Berlin 2006 (zit.: BMI 2006).

Burghardt, M. / Gehrke, N. / Hagenhoff, S. / Schumann, M.: Spezifikation und Abwicklung von Workflows auf Basis von Web Services, in: Fröschle, H.-P. (Hrsg.), Web-Services, Heidelberg 2003, 61.

Callies, C. / Ruffert, M.: EUV / EGV, 3. Auflage, München 2007 (zit.: *Bearbeiter*, in: Callies/Ruffert 2007).

Catrein, A.: Moderne elektronische Kommunikation und Verwaltungsverfahrenrecht, NWVBl. 2001, 50.

Dammann, U. / Simitis, S.: EG-Datenschutzrichtlinie – Kommentar, Baden-Baden 1997.

Dechsling, R.: Rechtsschutz und Begründungspflicht, DÖV 1985, 714.

Dechsling, R.: Das Verhältnismäßigkeitsgebot, München 1989.

Degenhart, C.: Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DVBl. 1982, 872.

Degenhart, C.: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 24. Auflage, Heidelberg 2008.

Degrandi, B.: Die automatisierte Verwaltungsverfügung, Zürich 1977.

Deiters, W. / Gruhn, V. / Striemer, R.: Der FUNSOFT-Ansatz zum integrierten Geschäftsprozeßmanagement, WI 1995, 459.

Denninger, D.: Staatsrecht 1. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Reinbek bei Hamburg, 1973.

Denninger, E.: Einführung in Probleme des Amtshilferechts, insbesondere im Sicherheitsbereich, JA 1980, 280.

Denninger, E.: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit, KJ 1985, 215.

Denninger, E.: Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, 2. Auflage, Heidelberg 2000, § 113.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte, 29. Tätigkeitsbericht, abrufbar unter: http://www.datenschutz.hessen.de/_old_content/tb29/inhalt.htm.

Derszteler, G.: Workflow Management Cycle, WI 1996, 591.

Derungs, M.: Vom Geschäftsprozess zum Workflow, in: Österle, H. / Vogler, P. (Hrsg.), Praxis des Workflow-Managements, Braunschweig/Wiesbaden 1996, 130.

Detterbeck, S.: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Jura 2002, 235.

Di Fabio, U.: Gewaltenteilung, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 27.

Dix, A.: Konzepte des Systemdatenschutzes, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 3.5 (zit.: Dix, in: Roßnagel 2003, Kap. 3.5).

Dörr, E. / Schmidt, D.: Neues Datenschutzgesetz, 3. Auflage, Köln 1997.

Dolde, K.-P.: Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht, NVwZ 1982, 65.

Dreier, H. (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Band I, 2. Auflage, Tübingen 2004 (zit.: *Bearbeiter*, in: Dreier 2004).

Dreier, H. (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: Dreier 2006).

Dürig, G.: Der Grundsatz von der Menschenwürde, AÖR 81 (1956), 117.

Ehlers, D. (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin 2005. (zit.: *Bearbeiter*, in: Ehlers 2005).

Ehmann, E. / Helfrich, M.: EG-Datenschutzrichtlinie – Kurzkomentar, Köln 1999.

Eifert, M.: Online-Verwaltung und Schriftform im Verwaltungsrecht, K&R Beilage 2 zu Heft 10/2000, 11.

Eifert, M.: Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung, Baden-Baden 2006.

Eifert, M.: Informationelle Selbstbestimmung im Internet – Das BVerfG und die Online-Durchsuchungen, NVwZ 2008, 521

Eifert, M. / Schreiber, L.: Elektronische Signatur und der Zugang zur Verwaltung – Die Folgen der EU-Signaturrechtlinie für das Verwaltungsrecht und die Verwaltungspraxis, MMR 2000, 340.

Enders, C.: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. Zur Dogmatik des Art. 1 GG, Tübingen 1997.

Engel-Flehsig, S.: „Teledienstedatenschutz“, DuD 1997, 8.

Engel-Flehsig, S. / Maennel, F. A. / Tettenborn, A.: Das neue Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, NJW 1997, 2981.

Erichsen, H.-W. / Ehlers, D.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Berlin 2006.

Eul, H.: Datenschutz im Kreditwesen und im Zahlungsverkehr, in: Roßnagel (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 7.2 (zit.: *Eul*, in: Roßnagel 2003, Kap. 7.2).

Eyermann, E.: Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 12. Auflage, München 2006. (zit.: *Bearbeiter*, in: Eyermann 2006).

Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bonn 2000 (zit.: *GI-Memorandum* 2000).

Federrath, H. / Pfitzmann, A.: Technische Grundlagen, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 2.2 (zit.: *Federrath/Pfitzmann*, in: Roßnagel 2003, Kap. 2.2).

Fischer, H. G.: Zur unmittelbaren Anwendung von EG-Richtlinien in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 1992, 635.

Fischer-Dieskau, S.: Das elektronisch signierte Dokument als Mittel zur Beweissicherung, Baden-Baden 2006.

Fischer-Dieskau, S. / Roßnagel, A. / Pordesch, U.: Rechtliche Rahmenbedingungen und Anforderungen, in: Roßnagel A. / Schmücker, P. (Hrsg.), Beweiskräftige elektronische Archivierung, Heidelberg 2006, 17.

Forgó, N. / Krügel, T.: Die Subjektivierung der Zweckbindung, DuD 2005, 732.

Forgó, N. / Krügel, T./ Rapp, S.: Zwecksetzung und informationelle Gewaltenteilung, Baden-Baden 2006.

Forkel, H.-W.: Zwischenruf – Bürokratieabbau – warum er nicht funktionieren kann, ZRP 2009, 86.

Franz, A.: Gibt es für kommunale „Bürgerämter/-büros“ einen dauerhaften Stellenwert im Konzept des „elektronischen Rathauses“?, Speyer 2003.

Franz, A.: Mobile Kommunikation – Anwendungsbereiche und Implikationen für die öffentliche Verwaltung, Speyer 2005.

Friauf, K. H.: Kommentar zur Gewerbeordnung – Gewerberechtlicher Teil, Loseblatt, Köln 2007.

Fritsch, L. / Roßnagel, H. / Schwenke, M. / Stadler, T.: Die Pflicht zum Angebot anonym nutzbarer Dienste, DuD 2005, 592.

Fröhle, J.: Web Advertising, Nutzerprofile und Teledienstedatenschutz, München 2003.

Fröschle, H.-P. (Hrsg.), Web-Services, Heidelberg 2003.

Gadatsch, A.: Grundkurs Geschäftsprozess-Management, 5. Auflage, Wiesbaden 2008.

Gaitanides, M. / Scholz, R. / Frohlings, A. / Raster, M.: Prozeßmanagement, München 1994.

Galler, J./Scheer, A.-W.: Workflow-Projekte: Vom Geschäftsprozeßmodell zur unternehmensspezifischen Workflow-Anwendung, Information Management, 1/1995, 20.

Galler, J.: Vom Geschäftsprozessmodell zum Workflow-Modell, Wiesbaden 1997.

Geiger, A.: Die Einwilligung in die Verarbeitung von persönlichen Daten als Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, NVwZ 1989, 35.

Geppert, M. / Piepenbrock, H.-J. / Schütz, R. / Schuster F. (Hrsg.): Beck'scher TKG-Kommentar, 3. Auflage, München 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: Geppert/Piepenbrock/Schütz/Schuster 2006).

Giaglis, G. M. / Paul, R. J.: It's Time to Engineer Re-engineering: Investigating the Potential of Simulation Modelling for Business Process Redesign, in: Scholz-Reiter, B. / Stickel, E. (Hrsg.), Business Process Modelling, Berlin 1996, 313.

Gitter, R.: Softwareagenten im elektronischen Geschäftsverkehr, Baden-Baden 2007.

Goesmann, T.: Ein Ansatz zur Unterstützung wissensintensiver Prozesse durch Workflow-Management-Systeme, Berlin 2002.

Goeth, F.: Informationstechnik als Werkzeug des Verwaltungshandelns, Bonn 1988.

Gola, P.: Neuer Tele-Datenschutz für Arbeitnehmer? – Die Anwendung von TKG und TDDSG im Arbeitsverhältnis, MMR 1999, 322.

Gola, P. / Klug, C.: Grundzüge des Datenschutzrechts, München 2003.

Gola, P. / Schomerus, R.: Bundesdatenschutzgesetz – Kommentar, 9. Auflage, München 2007.

Grabitz, E.: Europäisches Verwaltungsrecht – Gemeinschaftliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, NJW 1989, 1776.

Grabow, B. / Drüke, H. / Sigfried, C.: Erfolgsfaktoren des Kommunalen E-Government, DfK 2004/II, 64.

Grimm, D.: Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865.

Grimm, R. / Löhndorf, N. / Scholz, P.: Datenschutz in Telediensten (DASIT), DuD 1999, 272.

Groeben, H. v. d. / Schwarze, J.: Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Auflage, Baden-Baden 2003 (zit.: *Bearbeiter*, in: Groeben/Schwarze 2003).

Gröpl, C.: Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht, VerwArch 93 (2002), 459.

Groß, T.: Öffentliche Verwaltung im Internet, DÖV 2001, 159.

Groß, T.: Die Informatisierung der Verwaltung, VerwArch 2004, 400.

Gundermann, L.: Sozialhilfe für Dagobert Duck, DuD 2003, 282.

Gusy, C.: Der Vorrang des Gesetzes, JuS 1983, 189.

Gusy, C.: Das Grundrecht des Post- und Fernmeldegeheimnisses, JuS 1986, 89.

Gusy, C.: Gesetzesvorbehalte im Grundgesetz, JA 2002, 610.

Gusy, C.: Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München 2008.

Häberle, P.: Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, § 22, Heidelberg 2004.

Hagemeyer, J. / Löffeler, T.: Die Ableitung von Workflow-Modellen aus Geschäftsprozessmodellen: Vorgehen, Probleme und Lösungsansätze, in: Herrmann, T. / Scheer, A.-W. / Weber, H. (Hrsg.), Verbesserung von Geschäftsprozessen mit flexiblen Workflow-Management-Systemen: Veröffentlichungen des Forschungsprojekts MOVE, Band 2, Heidelberg 1998, 37.

Hain, K.-E.: Die Grundsätze des Grundgesetzes – Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG, Baden-Baden 1999.

Hallaschka F. / Jandt, S.: Standortbezogene Dienste in Unternehmen, MMR 2006, 436 ff.

Hammer, M. / Champy, J.: Business Reengineering: Die Radikalkur für das Unternehmen, 7. Auflage, Frankfurt am Main 1996.

Hammer, V. / Pordesch, U. / Roßnagel, A.: Betriebliche Telefon- und ISDN-Anlagen rechtsgemäß gestaltet, Berlin 1993.

Hammer, V. / Pordesch, U. / Roßnagel, A.: KORA – Eine Methode zur Konkretisierung rechtlicher Anforderungen zu technischen Gestaltungsvorschlägen für Informations- und Kommunikationssysteme, Infotech/I+G 1993, 21.

Hartmann, B. J. / Nöllenburg, N.: Die elektronische Bewerbung im öffentlichen Dienst, ZBR 2007, 242.

Heckmann, D.: Grundrecht auf IT-Abwehr? – Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen aufgedrängtes E-Government, MMR 2006, 3.

Heibey, H.-W.: Datensicherung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 4.5 (zit.: *Heibey*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.5).

Heilmann, H.: Workflow Management: Integration von Organisation und Informationsverarbeitung, HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik 176/1994, 8.

Heintzen, M.: Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448.

Hensen, J. / Schulz, C.: Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office-Organisation, VM 2005, 7.

Herdegen, M.: Beurteilungsspielraum und Ermessen im strukturellen Vergleich, JZ 1991, 747.

Herrmann, T.: Geschäftsprozessorientierung und Workflowmanagementsysteme: Einführung und Bewertungskriterien, Oberhausen 1996.

Hesse, K.: Grenzen der Verfassungswandlung, in: Ehmke, H. / Kaiser, J. H. / Kewening, W. A. / Meessen, K. M. / Rübner, W. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, 122.

Hesse, K.: Verfassung und Verfassungsrecht, in: Benda, E. / Maihofer, W. / Vogel, H.-J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994, § 1.

Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999.

Heun, S.-E. (Hrsg.): Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Auflage, Köln 2007.

Heußner, H.: Zur Zweckbindung und zur informationellen Gewaltenteilung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Brandt, W. / Gollwitzer, H. / Henschel, J. F. (Hrsg.), Ein Richter, ein Bürger, ein Christ – Festschrift für H. Simon, Baden-Baden 1987, 232.

Hill, H.: Verfahrensermessen der Verwaltung, NVwZ 1985, 449.

Hill, H.: Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, Heidelberg 1986.

Hill, H.: Integratives Verwaltungshandeln – Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, DVBl. 1993, 973.

Hill, H.: Transformation der Verwaltung durch E-Government, DfK 2004/II, 17.

Hill, H.: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, DÖV 2004, 721.

Hillenbrand-Beck, R. / Greß, S.: Datengewinnung im Internet, DuD 2001, 389.

Hoffmann, H.: Die versprochene Menschenwürde, AöR 118 (1993), 353.

Höfling, W.: Die Unantastbarkeit der Menschenwürde – Annäherungen an einen schwierigen Verfassungsrechtssatz, JuS 1995, 857.

Hölscheidt, S.: Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, JA 2001, 409.

Hoeren, T.: Zulässigkeit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung im privaten Bereich, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 4.6 (zit.: *Hoeren*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.6).

Hoeren, T.: Was ist das „Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“?, MMR 2008, 365.

Hoeren, T. / Sieber, U. (Hrsg.): Handbuch-Multimediarrecht, Stand: 21. Ergänzungslieferung, München 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Hoeren/Sieber 2008).

Hoerster, N.: Zur Bedeutung des Prinzips der Menschenwürde, JuS 1983, 93.

Hofmann, H.: Recht – Politik – Verfassung, Studien zur Geschichte der politischen Philosophie, Frankfurt am Main 1986.

Hoffmann-Riem, W.: Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht – Einleitende Problemsskizze, in: ders. / Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, 11.

Hoffmann-Riem, W.: Vorüberlegungen zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung, in: ders. / Schneider, J.-P., Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, Baden-Baden 1998a, 11.

Hoffmann-Riem, W.: Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft – Auf dem Wege zu einem neuen Konzept des Datenschutzes, AöR 1998, 514.

Hoffmann-Riem, W.: Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemsskizze, in: ders. / Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, 9.

Hoffmann-Riem, W.: Risiko- und Innovationsrecht im Verbund, Die Verwaltung 2005, 145.

Hoffmann-Riem, W.: Der grundrechtliche Schutz der Vertraulichkeit und Integrität eigengenutzter informationstechnischer Systeme, JZ 2008, 1009.

Holznagel, B.: Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München 2008, § 24.

Holznagel, B. / Sonntag, M.: Einwilligung des Betroffenen, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 4.8 (zit.: *Holznagel/Sonntag*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.8).

Horn, H.-D.: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung, Tübingen 1999.

Hornung, G.: Der Personenbezug biometrischer Daten, DuD 2004, 429.

Hornung, G.: Die digitale Identität, Baden-Baden 2005.

Hornung, G.: Elektronische Zertifikate, Ausweise und Pseudonyme – Voraussetzungen der Selbstbestimmung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Allgegenwärtige Identifizierung?, Baden-Baden 2006, 53.

Hornung, G.: Ein neues Grundrecht, CR 2008, 299.

Hufen, F.: Heilung und Unbeachtlichkeit grundrechtsrelevanter Verfahrensfehler? – Zur verfassungskonformen Auslegung der §§ 45 und 46 VwVfG, NJW 1982, 2160.

Hufen, F.: Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung – eine juristische Antwort auf „1984“?, JZ 1984, 1072.

Hufen, F.: Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Auflage, Baden-Baden 2002.

Idecke, S. / Roßnagel, A.: Technikadäquate Rechtsgestaltung, in: Roßnagel, A. / Schroeder, U.: Multimedia im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln 1999, 167.

Idecke-Lux, S.: Der Einsatz von multimedialen Dokumenten bei der Genehmigung von neuen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz, Baden-Baden 2000.

Isensee, J.: Die typisierende Verwaltung, Berlin 1976.

Isensee, J.: Staat und Verfassung, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II – Verfassungsstaat, Heidelberg 2004, § 15.

Jablonski, S.: Architektur von Workflow-Management-Systemen, Informatik Forschung und Entwicklung (12) 2/1997, 72.

Jablonski, S. / Bussler, C.: Workflow Management Modeling – Concepts, Architecture and Implementation, London 1996.

Jacob, J.: Perspektiven des neuen Datenschutzrechts, DuD 2000, 5.

Jandt, S.: Das neue TMG – Nachbesserungsbedarf für den Datenschutz im Mehrpersonenverhältnis, MMR 2006, 652.

Jandt, S.: Vertrauen im Mobile Commerce, Baden-Baden 2008.

Jandt, S. / Laue, P.: Voraussetzungen und Grenzen der Profilbildung bei Location Based Services, K&R 2006, 316.

Jarass, H. D. / Pieroth, B.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 10. Auflage, München 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth 2009).

Jerschke, H.-U.: Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, Berlin 1971

Jesch, D.: Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961.

Jestaedt, M.: Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin 1993.

Junginger, S. / Karagiannis, D.: Workflow Anwendungen, WISU 2001, 346.

Kirchhof, P.: Gegenwartsfragen an das Grundgesetz, JZ 1989, 453.

Kirchhof, P.: Die Identität der Verfassung, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II – Verfassungsstaat, Heidelberg 2004, § 21.

Kischel, U.: Die Begründung, Tübingen 2003.

Kischel, U.: Folgen von Begründungsfehlern, Tübingen 2004.

Kisker, G.: Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, 1313.

Knaack, I.: Die Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen in der öffentlichen Verwaltung als IT-organisatorischer Gestaltungsprozess, Dissertation, Berlin 1999.

Knaack, I.: Handbuch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 2002.

Knack, H. J.: Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 8. Auflage, Köln 2004. (zit.: *Bearbeiter*, in: Knack 2004).

Knemeyer, F.-L.: Geheimhaltungsanspruch und Offenbarungsbefugnis im Verwaltungsverfahren, NJW 1984, 2241.

Knopp, M.: Die "Einheitlichen Ansprechpartner" der Dienstleistungsrichtlinie – Vorgaben und Auswirkungen einer Reformverpflichtung, LKRZ 2007, 251.

Knopp, M.: Elektronische Transaktionen – Anforderungen des Datenschutzes bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, MMR 2008, 518.

Knopp, M. / Hornung, G. / Wilke, D. / Laue, P.: Grunddienste für die Rechtssicherheit elektronischer Kommunikation – Rechtlicher Bedarf für eine gewährleistete Sicherheit, MMR 2008, 723.

Koch, C.: Scoring-Systeme in der Kreditwirtschaft – Einsatz unter datenschutzrechtlichen Aspekten, MMR 1998, 458.

Koch, H.-J. / Scheuing, D. / Pache, E. (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, Loseblattsammlung, Stand: 24. Ergänzungslieferung, Köln/Düsseldorf 2007 (zit.: *Bearbeiter*, in: Koch/Scheuing/Pache 2007).

Koch, O. / Zielke, F.: Workflow-Management: Prozeßorientiertes Arbeiten mit der Unternehmens-DV, Haar bei München 1996.

Kodal, K. / Krämer, H.: Straßenrecht, 6. Auflage, München 1999 (zit.: *Bearbeiter*, in: Kodal/Krämer 1999).

Köig, M.: Kodifizierung von Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung, VerwArch 2005, 44.

Koenig, C./Neumann, A.: Telekommunikationsrechtliche Ansprüche auf Leistungen der Fakturierung und des Inkassos für Internet-by-Call-Dienstleistungen, K&R Beilage 3/2004, 1.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Das Neue Steuerungsmodell, Köln 1993 (zit.: *KGSt* 1993).

Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung: Handlungsleitfaden „IT-gestützte Vorgangsbearbeitung“, Bonn 1997 (zit: *KoopA ADV* 1997)

Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung: DOMEA-Organisationskonzept 2.1, Schriftenreihe der KBSt Band 61, Berlin 2005 (zit.: *KBSt* 2005).

Körner-Dammann, M.: Weitergabe von Patientendaten an ärztliche Verrechnungsstellen, *NJW* 1992, 729.

Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder: Datenschutzgerechtes E-Government, in: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), E-Government Handbuch, Berlin 2006 (zit.: *Konferenz der Datenschutzbeauftragten* 2006).

Kopp, F.: Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, München 1971.

Kopp, F.: Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Masseverfahren, *DVBl.* 1980, 320.

Kopp, F. O. / Schenke, W.-R.: Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar, 16. Auflage, München 2009.

Kopp, F. O. / Ramsauer, U.: Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 10. Auflage, München 2008.

Kraemer, K.: Verwaltungsreform und Informationstechnologie: Von neuem betrachtet, in: Reiner mann, H. (Hrsg.), Neubau der Verwaltung, Heidelberg 1995, 181.

Krallmann, H. / Derszteler, G.: Workflow Management Cycle, in: Scholz-Reiter, B. / Stickel, E. (Hrsg.), Business Process Modelling, Berlin 1996, 24.

Kramer, P. / Herrmann, M.: Auftragsdatenverarbeitung, *CR* 2003, 938.

- Krasney, O. E.:* Zur Anhörungspflicht im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1986, 337.
- Krebs, W.:* Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte, Berlin 1975.
- Krebs, W.;* Zum aktuellen Stand der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, Jura 1979, 304.
- Krebs, W.:* Verwaltungsorganisation, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V, Heidelberg 2007, § 108.
- Kronz, A.:* Verteiltes Workflow-Management: Konzepte und Architektur, Lohmar 2002.
- Kubicek, H. / Hagen, M.:* Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1999.
- Kubicek, H. / Wind, M.:* Integrierter E-Government auch im föderalen Staat? Herausforderungen auf dem Weg zu effizienten Verwaltungsverfahren, DfK 2004/II, 48.
- Kugelman, D.:* Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001.
- Kuhl, T.:* Der Kernbereich der Exekutive, Baden-Baden 1993.
- Kunig, P.:* Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986.
- Kutscha, M.:* Datenschutz durch Zweckbindung – ein Auslaufmodell?, ZRP 1999, 156.
- Kutscha, M.:* Mehr Schutz von Computerdaten durch ein neues Grundrecht?, NJW 2008, 1042.
- Landesdatenschutzbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen (Hrsg.):* Niedersächsisches Datenschutzgesetz (NDSG) – Kommentar, Hannover 2002 (zit.: *LfD Niedersachsen 2002*).
- Landmann, R. / Rohmer, G.:* Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften – Kommentar, Loseblatt, Stand: 55. Ergänzungslieferung, München 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Landmann/Rohmer 2009).

Laubinger, H.-W.: Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, *VerwArch* 73 (1982), 60.

Laue, P. / Maidl, M. / Peters, J.: Zweckbindung in ämterübergreifenden Verwaltungsworkflows, *DuD* 2007, 810.

Laue, P. / Maidl, M. / Peters, J.: Sicherheit und Datenschutz, in: Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), *Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme*, Wiesbaden 2009, 75.

Lazaratos, P.: Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das Verwaltungsverfahren, Berlin 1990.

Lenk, K.: Automation und Verwaltungsentscheidung, *DVBl.* 1974, 832.

Lenk, K.: Verwaltungshandeln in Telekooperation – Ansatz einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung, in: ders. / Traunmüller, R. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik*, Heidelberg 1999, 55.

Lenk, K.: Datenschutzprobleme bei integriertem Zugang zu Verwaltungsleistungen, *DuD* 2002, 542.

Lenk, K.: Funktional übergreifende Außenvertretung von Behörden und Datenschutz – Probleme der zuständigkeitsübergreifenden Vernetzung, in: Möller, K. P. / Zezschwitz, P. v. (Hrsg.), *Verwaltung im Zeitalter des Internet*, Baden-Baden 2002.

Lenk, K.: *Der Staat am Draht*, Berlin 2004.

Lewinski, K. v.: Privacy Policies: Unterrichtungen und Einwilligung im Internet, *DuD* 2002, 395.

Löhr, R.-P.: Zum Ermessen bei Erlaubnis oder Versagung einer Sondernutzung, *NVwZ* 1983, 20.

Lucke, J. v.: Überlegungen zu Lebenslagen, in: Viola, G. (Hrsg.), *eGovernment Kompendium 2005 – Referenzbuch für den öffentlichen Sektor*, Augsburg 2004, 50.

Lucke, J. v. / Reineremann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government, in: Reineremann, H. / Lucke, J. v. (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, 1.

Luhmann, N.: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin 1965.

Luhmann, N.: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage, Berlin 1997.

Mandelartz, H.: Anhörung, Absehen von der Anhörung, Nachholen der unterbliebenen Anhörung – Zur Relativierung eines Verfahrensrechts, DVBl. 1983, 112.

Mangoldt, H. v. / Klein, F. / Starck, C.: Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, München 2005 (zit.: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck).

Masing, J.: Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 93 (2004), 379.

Manssen, G. (Hrsg.): Telekommunikations- und Multimediarecht, Band 2, Stand: 22. Ergänzungslieferung, Berlin 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Manssen 2008).

Martens, J.: Die Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahrensrecht, NVwZ 1984, 556

Maunz, T. / Dürig, G.: Grundgesetz – Kommentar, Band III, Loseblatt, Stand: 56. Lieferung, München 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig 2009).

Maurer, G.: Zum Fachentwurf von Workflow-Management-Systemen in prozessorientierten Organisationen, Aachen 1998.

Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München 2009.

Maurer, H.: Staatsrecht I, 5. Auflage, München 2007.

Mayer, H. / Borgs, H.: Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1982 (zit.: *Bearbeiter*, in: Mayer/Borgs 1982).

Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht, Band 1, 3. Auflage, Berlin 1924.

Melzer, I.: Service-orientierte Architekturen mit Web Services, 2. Auflage, München 2007.

Möller, H.: Gesetzliche Vorgaben für anonyme E-Mail, DuD 2000, 344.

Moos, F.: Datenschutz im E-Government, in: Kröger, D. / Hoffmann, D. (Hrsg.), Rechts-Handbuch zum E-Government, Köln 2005, 328.

Müller, U.: Datenschutz in der Gewerbe- und Umweltverwaltung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 8.8 (zit.: *Müller*, in: Roßnagel 2003, Kap. 8.8).

Müller-Ibold, T.: Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, Frankfurt am Main 1990.

Münch, I. v. / Kunig, P.: Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage, München 2000 (zit.: *Bearbeiter*, in; v. Münch/Kunig 2000).

Münch, I. v. / Kunig, P.: Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Auflage, München 2001 (zit.: *Bearbeiter*, in: v. Münch/Kunig 2001).

Mutius, A. v.: Zu den Formerfordernissen automatisierter Verwaltungsentscheidungen, *VerwArch* 1976, 116.

Mutius, A. v.: Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsvfahren?, *NJW* 1982, 2150.

Mutius, A. v.: Verfassungsrechtliche Grenzen der Einwilligung im Datenschutzrecht, in: Bizer, J. / Mutius, A. v. / Petri, T. B. / Weichert, T. (Hrsg.), *Innovativer Datenschutz 1992-2004; Wünsche, Wege, Wirklichkeit; Für Helmut Bäumler*, Kiel 2004, 101.

Nedden, B.: Geltung des Gesetzesvorbehalts für die Festlegung behördlicher Zuständigkeiten?, *VR* 1985, 369.

Nedden, B.: Datenschutz im eGovernment, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), *Die elektronische Signatur in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden 2002, 101.

Neumann, W.: Entwicklungen des Verwaltungsverfahrensrechts, *NVwZ* 2000, 1244.

Niedobitek, M.: Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsvfahrens, *DÖV* 2000, 761.

Nink, J.: Nachbesserungsbedarf im Telemediengesetz, *CR* 4/2008, R28.

Nink, J.: Rechtliche Rahmenbedingungen von Serviceorientierten Architekturen mit Web Services, 2010 i.E.

Obermayer, K.: Verwaltungsrecht im Wandel, NJW 1987, 2642.

Obermayer, K.: Verfassungsrechtliche Probleme der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, DVBl. 1987, 877.

Obermayer, K.: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage, Neuwied 1999. (zit.: *Bearbeiter*, in: Obermayer 1999)

Österle, H.: Business Engineering: Prozess- und Systementwicklung, 2. Auflage, Berlin 1995.

Ohlenburg, A.: Der neue Telekommunikationsdatenschutz – Eine Darstellung von Teil 7 Abschnitt 2 TKG, MMR 2004, 431.

Ossenbühl, F.: Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, DÖV 1980, 544.

Ossenbühl, F.: Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, NVwZ 1982, 465.

Ouzounis, E.: An Agent-Based Platform for the Management of Dynamic Virtual Enterprises, Berlin 2001.

Pahlke, A. / Koenig, U.: Abgabenordnung, München 2004 (zit.: *Bearbeiter*, in: Pahlke/Koenig 2004).

Pestalozza, C. v.: Der Untersuchungsgrundsatz, in: Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren – Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Stuttgart 1977, 185.

Peters, J. / Audersch, S. / Laue, P.: Datenschutzgerechte Vorgangsbearbeitung im eGovernment, in: Horster, P. (Hrsg.), D-A-CH Security 2007, Klagenfurt 2007, 166.

Peters, R.: Interaktion und Transparenz im Kontext computergestützter kooperativer Verwaltungsumgebungen, Darmstadt 1999.

- Petersen, S.*: Grenzen des Verrechtlichungsgebots im Datenschutz, Münster 2000.
- Picot, A. / Neuburger, R.*: Electronic Data Interchange: von EDIFACT zu Webservices, in: Taeger, J. / Wiebe, A. (Hrsg.), Informatik – Wirtschaft – Recht. Regulierung in der Wissensgesellschaft, Festschrift für Wolfgang Kilian zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2004, 513.
- Picot, A. / Rohrbach, P.*: Organisatorische Aspekte von Workflow-Management-Systemen, Information Management 1/1995, 28.
- Pieroth, B.*: Die planende Verwaltung zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit, JuS 1981, 625.
- Pieroth, B. / Schlink, B.*: Grundrechte Staatsrecht II, 25. Auflage, Heidelberg 2009.
- Pietzcker, J.*: Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VVDStRL 41 (1983), 193.
- Pitschas, R.*: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, München 1990.
- Podlech, A.*: Individualdatenschutz – Systemdatenschutz, in: Brückner, K. / Dalichau, G. (Hrsg.), Beiträge zum Sozialrecht. Festgabe für Hans Gründer, Percha 1982, 451.
- Podlech, A.*: Art. 1, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Neuwied 1989 (zit.: *Podlech*, AK-GG).
- Podlech, A. / Pfeifer, M.*: Die informationelle Selbstbestimmung im Spannungsverhältnis zu modernen Werbestrategien, RDV 1998, 139.
- Polomski, R.-M.*: Der automatisierte Verwaltungsakt, Berlin 1993.
- Pordesch, U.*: Die elektronische Form und das Präsentationsproblem, Baden-Baden 2003.
- Pordesch, U. / Roßnagel, A.*: Elektronische Signaturverfahren rechtsgemäß gestaltet, DuD 1994, 82.
- Poscher, R.*: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“, JZ 2004, 756.

Ramsauer, U.: Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel der Kommentarliteratur, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, Baden-Baden 2002, 387.

Ranke, J.: M-Commerce und seine rechtsadäquate Gestaltung, Baden-Baden 2004.

Reinermann, H.: Vorgangssteuerung in Behörden, HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik 176/1994, 22.

Reinermann, H.: Der öffentliche Sektor im Internet, Speyer 2000.

Reinermann, H.: Leitbild und theoretische Grundlagen der neuen Verwaltungskonzepte, Speyer 2000a.

Reisen, A.: Digitale Identität im Scheckkartenformat, DuD 2008, 164.

Rieß, J.: Datenschutz in der betrieblichen Kommunikation, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 6.4 (zit.: *Rieß*, in: Roßnagel 2003).

Robbers, G.: Der Grundrechtsverzicht. Zum Grundsatz 'volenti non fit iniuria' im Verfassungsrecht, JuS 1985, 925.

Rosenbach, H.-J.: Erläuterungen und Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 2001, 332.

Roßnagel, A.: Bedroht die Kernenergie unsere Freiheit? Das künftige Sicherungssystem kerntechnischer Anlagen, München 1983.

Roßnagel, A.: Das Recht auf (tele-)kommunikative Selbstbestimmung, KJ 1990, 267.

Roßnagel, A.: Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung, Baden-Baden 1993.

Roßnagel, A.: Freiheit durch Systemgestaltung. Strategien des Grundrechtsschutzes in der Informationsgesellschaft, in: Nickel, E. / Roßnagel, A. / Schlink, B. (Hrsg.), Die Freiheit und die Macht – Wissenschaft im Ernstfall, Festschrift für Adalbert Podlech, Baden-Baden 1994, 227.

Roßnagel, A.: Verfahrensfehler ohne Sanktionen?, JuS 1994, 927.

Roßnagel, A.: Datenschutz in Sicherungsinfrastrukturen offener Telekooperation, DuD 1995, 582.

Roßnagel, A.: Die Genehmigung von technischen Großvorhaben durch Verweisung auf Antragsunterlagen, UPR 1995, 121.

Roßnagel, A.: Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung – am Beispiel der Informations- und Kommunikationstechniken, in: Schulte, M. (Hrsg.), Technische Innovation und Recht, Heidelberg 1996, 139.

Roßnagel, A.: Globale Datennetze: Ohnmacht des Staates – Selbstschutz der Bürger, ZRP 1997, 26.

Roßnagel, A.: Neues Recht für Multimedienetze – Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz und Mediendienste-Staatsvertrag, NVwZ 1998, 1.

Roßnagel, A.: Datenschutztechnik und -recht in globalen Netzen, MMR 9/1998, V.

Roßnagel, A.: Datenschutz in globalen Netzen, DuD 1999, 253.

Roßnagel, A.: Rechtliche Aspekte mobiler Kommunikation, in: Roßnagel, A. / Haux, R. / Herzog, W. (Hrsg.), Mobile und sichere Kommunikation im Gesundheitswesen, Wiesbaden 1999.

Roßnagel, A.: Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, 257 ff.

Roßnagel, A.: Die elektronische Signatur im Verwaltungsrecht, DÖV 2001, 221.

Roßnagel, A.: Das neue Recht elektronischer Signaturen – Neufassung des Signaturgesetzes und Änderung des BGB und der ZPO, NJW 2001, 1817.

Roßnagel, A.: Einführung, in: ders. (Hrsg.), Allianz von Medienrecht und Informationstechnik?, Baden-Baden 2001, 17.

Roßnagel, A.: Rechtswissenschaft, in: Ropohl, G. (Hrsg.), Erträge der interdisziplinären Technikforschung: Eine Bilanz nach 20 Jahren, Berlin 2001a, 195.

Roßnagel, A.: Der elektronische Ausweis, DuD 2002, 281.

Roßnagel, A.: Datenschutz beim Online-Einkauf, Wiesbaden 2002.

Roßnagel, A.: Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 1 (zit.: *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 1).

Roßnagel, A.: Konzepte des Selbstdatenschutzes, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 3.4 (zit.: *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 3.4).

Roßnagel, A.: Datenschutz in Signaturverfahren, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 7.7 (zit.: *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.7).

Roßnagel, A.: Datenschutz in Tele- und Mediendiensten, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 7.9 (zit.: *Roßnagel*, in: ders. 2003, Kap. 7.9).

Roßnagel, A.: Recht und Technik in der globalen Informationsgesellschaft, in: Klumpp, D. / Kubicek, H. / Roßnagel, A. (Hrsg.), next generation information society?, Mössingen-Talheim 2003a, 413.

Roßnagel, A.: Das elektronische Verwaltungsverfahren – Das Dritte Verwaltungsverfahren-änderungsgesetz, NJW 2003, 469.

Roßnagel, A. (Hrsg.): Recht der Multimedia-Dienste – Kommentar, Stand: 6. Ergänzungslieferung, München 2004 (zit.: *Bearbeiter*, in: Roßnagel 2004).

Roßnagel, A.: Elektronische Signaturen mit der Bankkarte?, NJW 2005, 385.

Roßnagel, A.: Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16.

Roßnagel, A.: Das Telemediengesetz – Neuordnung für Informations- und Kommunikationsdienste, NVwZ 2007, 743.

Roßnagel, A.: Aufgabendelegation und ihre Herausforderungen, in: ders. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.), Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009, 3.

Roßnagel, A. / Banzhaf, J. / Grimm, R.: Datenschutz im Electronic Commerce, Heidelberg 2003.

Roßnagel, A. / Bizer, J.: Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Aufgabe der Altlastenerhebung, *GewArch.* 1992, 121.

Roßnagel, A. / Fischer-Dieskau, S. / Jandt, S. / Knopp, M.: Langfristige Aufbewahrung elektronischer Dokumente, Baden-Baden 2007.

Roßnagel, A. / Fischer-Dieskau, S. / Jandt, S. / Wilke, D.: Scannen von Papierdokumenten - Anforderungen, Trends und Empfehlungen, Baden-Baden 2008.

Roßnagel, A. / Jandt, S. / Müller, J. / Gutscher, A. / Heesen, J.: Datenschutzfragen mobiler kontextbezogener Systeme, Wiesbaden 2006.

Roßnagel, A. / Knopp, M.: Mobilisierte Verwaltung: Perspektiven und rechtlicher Gestaltungsbedarf, *DÖV* 2006, 982.

Roßnagel, A. / Laue, P.: Zweckbindung im Electronic Government, *DÖV* 2007, 543.

Roßnagel, A. / Laue, P. / Peters, J. (Hrsg.): Delegation von Aufgaben an IT-Assistenzsysteme, Wiesbaden 2009.

Roßnagel, A. / Pfitzmann, A. / Garstka, H.: Modernisierung des Datenschutzrechts - Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Berlin 2001.

Roßnagel, A. / Schmücker, P. (Hrsg.): Beweiskräftige elektronische Archivierung, Heidelberg 2006.

Roßnagel, A. / Schmidt, A. U. / Wilke, D.: Rechtssichere Transformation signierter Dokumente, Baden-Baden 2009.

Roßnagel, A. / Schnabel, C.: Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme und sein Einfluss auf das Privatrecht, *NJW* 2008, 3534.

Roßnagel, A. / Scholz, P.: Datenschutz durch Anonymität und Pseudonymität, *MMR* 2000, 721.

Roßnagel, A. / Schroeder, U. (Hrsg.): Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln 1999.

Roßnagel, A. / Wedde, P. / Hammer, V. / Pordes, U.: Digitalisierung der Grundrechte?, Opladen 1990.

Roßnagel, A. / Yildirim, N.: Online-Melderegisterauskunft, DuD 2002, 611.

Rüfner, W.: Leistungsrechte, in: Merten, D. / Papier, H.-J. (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 40.

Rupp, H. H.: Die „Verwaltungsvorschriften“ im grundgesetzlichen Normensystem, JuS 1975, 609.

Rupp, H. H.: Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 2. Auflage, Tübingen 1991.

Sachs, M.: Abwehrrechte, in: Merten, D. / H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 39.

Sachs, M.: Grundgesetz – Kommentar, 5. Auflage, München 2009 (zit.: *Bearbeiter*, in: Sachs 2009).

Sauter, F.: Projekt-Vorgehen für die Implementierung von Workflow-Management-Systemen am Beispiel eines Projektes im Bankenbereich, in: Österle, H. / Vogler, P. (Hrsg.), Praxis des Workflow-Managements, Braunschweig/Wiesbaden 1996, 215.

Schaar, P.: Datenschutzrechtliche Einwilligung im Internet, MMR 2001, 644.

Schaar, P.: Datenschutz im Internet, München 2002.

Schaffland, H.-J. / Wiltfang, N.: Bundesdatenschutzgesetz, Stand: Januar 2008, Berlin 2008.

Scheer, A.-W. / Kruppke, H. / Heib, R.: E-Government – Prozessoptimierung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 2003.

Schenke, W.-R.: Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBIBW 1982, 313.

Schenke, W.-R.: Organisatorische Regelungen mit Außenwirkung durch Verwaltungsvorschriften?, DÖV 1986, 190.

Schenke, W.-R.: Das Nachschieben von Gründen im Rahmen der Anfechtungsklage, NVwZ 1988, 1.

- Schenke, W.-R.*: Verwaltungsprozessrecht, 11. Auflage, Heidelberg 2007.
- Scherzberg, A.*: Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000.
- Schild, H.-H.*: Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 4.2 (zit.: *Schild*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.2)
- Schild, H.-H. / Dausies, M. A.*: Die EG-Datenschutz-Richtlinie, EuZW 1996, 549.
- Schily, O.*: Die Europäisierung der Innenpolitik, NVwZ 2000, 883.
- Schink, A.*: Amtsermittlung und Gefahrerforschung, DVBl. 1989, 1182.
- Schlatmann, A.*: Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Die elektronische Signatur in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 2002, 61.
- Schlatmann, A.*: Verwaltungsverfahrensrecht und elektronischer Rechtsverkehr, LKV 2002, 489.
- Schlatmann, A.*: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, DVBl. 2002, 1005
- Schliesky, U.*: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, 1322.
- Schliesky, U.*: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des E-Government, DÖV 2004, 809.
- Schliesky, U.*: E-Government – Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, LKV 2005, 89.
- Schliesky, U.*: Von der Realisierung des Binnenmarktes über die Verwaltungsreform zu einem gemeineuropäischen Verwaltungsrecht?, DVBl. 2005, 887.
- Schliesky, U.*: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – vom Organisations- zum Verfahrensmaßstab, DVBl. 2007, 1453.
- Schmidt, J.*: Die Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren – Festschrift zum 50-Jährigen Bestehens des Richard Boorberg-Verlags, Stuttgart 1977.

Schmidt, W.: Die Programmierung von Verwaltungsentscheidungen, AÖR 96 (1971), 321.

Schmidt, W.: Der Ermessensrahmen beim Versagen einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis, NVwZ 1985, 167.

Schmidt-Aßmann, E.: Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in: Stödter, R. / Thieme, W. (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa – Festschrift für H. P. Ipsen, Tübingen 1977, 333.

Schmidt-Aßmann, E.: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AÖR 116 (1991), 329.

Schmidt-Aßmann, E.: Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Perspektiven der Systembildung, in: Hoffmann-Riem, W. / ders. (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, 405.

Schmidt-Aßmann, E.: Der Rechtsstaat, in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 26.

Schmidt-Aßmann, E.: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Auflage, Berlin 2004a.

Schmidt-Aßmann, E.: Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten, D. / H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 45.

Schmidt-Aßmann, E.: Verwaltungsverfahren und Verwaltungskultur, NVwZ 2007, 40.

Schmidt-Aßmann, E. / Groß, T.: Zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte nach der Privat-Grundschul-Entscheidung des BVerfG, NVwZ 1993, 617.

Schmidt-Aßmann, E. / Schoch F.: Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Berlin 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Aßmann/Schoch 2008).

Schmidt-De Caluwe, R.: Verwaltungsorganisationsrecht, JA 1993, 77.

Schmitt-Glaeser, W.: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 179.

Schmitz, H.: Moderner Staat – Modernes Verwaltungsverfahrensrecht, NVwZ 2000, 1238.

Schmitz, H. / Schlatmann, A.: Digitale Verwaltung? - Das Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2002, 1281.

Schmitz, P.: TDDSG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, München 2000.

Schmitz, P.: Übersicht über die Neuregelung des TMG und des RStV, K&R 2007, 135.

Schmitz, W.: Bestimmtheit von Verwaltungsakten, DVP 1991, 39.

Schmücker, P. / Horst, H. / Pordesch, U. / Roßnagel, A.: Grundlagen, in: Roßnagel A. / Schmücker, P. (Hrsg.), Beweiskräftige elektronische Archivierung, Heidelberg 2006, 9.

Schnabel, C.: Datenschutz bei profilbasierten Location Based Services, Kassel 2009.

Schneider, G. J.: Virtual Team Assistant: Integration von synchroner und asynchroner Telekooperation zur Unterstützung automatisierter Vorgangsbearbeitung unter besonderer Berücksichtigung von Arbeitsteams, Saarbrücken 1999.

Schoch, F. K.: Heilung unterbliebener Anhörung im Verwaltungsverfahren durch Widerspruchsverfahren?, NVwZ 1983, 249.

Schönecker, H. G.: Begriffe zum Geschäftsprozeß-Management, Office Management 7-8/1993, 56.

Scholz, P.: Datenschutz beim Internet-Einkauf, Baden-Baden 2003.

Scholz, P.: Datenschutz bei Data Warehousing und Data Mining, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 9.2 (zit.: *Scholz*, in: Roßnagel 2003, Kap. 9.2).

Scholz, R. / Pitschas, R.: Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Berlin 1984.

Schulze, W.: Workflow-Management für CORBA-basierte Anwendungen – Systematischer Architektorentwurf eines OMG-konformen Workflow-Management-Dienstes, Berlin 2000.

Schulze-Fielitz, H.: Neue Kriterien für die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, JZ 1993, 772.

Schulze-Fielitz, H.: Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (1996), 231.

Schwarze, J.: Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, 581.

Schwarze, J.: Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, 241.

Schwenke, M. C.: Individualisierung und Datenschutz, Wiesbaden 2006.

Simitis, S.: Die informationelle Selbstbestimmung – Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, NJW 1984, 394.

Simitis, S.: Von der Amtshilfe zur Informationshilfe – Informationsaustausch und Datenschutzerfordernissen in der öffentlichen Verwaltung, NJW 1986, 2795.

Simitis, S.: Privatisierung und Datenschutz, DuD 1995, 648.

Simitis, S.: Die EG-Datenschutzrichtlinie – Stillstand oder Anreiz, NJW 1997, 281.

Simitis, S.: Datenschutz – Rückschritt oder Neubeginn?, NJW 1998, 2473.

Simitis, S.: Auf dem Weg zu einem neuen Datenschutzkonzept, DuD 2000, 714.

Simitis, S.: Bundesdatenschutzgesetz, 6. Auflage, Baden-Baden 2006 (zit.: *Bearbeiter*, in: Simitis 2006).

Sinnaeve, A.: Die neue Verfahrensverordnung in Beihilfesachen – Ein weiterer Schritt bei der Reform des Beihilfenrechts, EuZW 1999, 270.

Skrobotz, J.: Lex Deutsche Bank – Das 1. SigÄndG, DuD 2004, 410.

Skrobotz, J.: Das elektronische Verwaltungsverfahren – Die elektronische Signatur im E-Government, Berlin 2005.

Sobota, K.: Das Prinzip Rechtsstaat, Tübingen 1997.

Spanner, H.: Grundsätzliches zum Verwaltungsverfahren, DÖV 1958, 651.

Spindler, G. / Schmitz, P. / Geis, I.: Teledienstegesetz, München 2004 (zit.: *Bearbeiter*, in: Spindler/Schmitz/Geis 2004).

Spindler, G. / Schuster, F. (Hrsg.): Recht der elektronischen Medien – Kommentar, München 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Spindler/Schuster 2008).

Spranger, T. M.: Beschränkungen des Anhörungsrechts im förmlichen Verwaltungsverfahren, NWVBl. 2000, 166.

Stach, H.: Mit Bürgerportalen für einfach sichere, vertrauliche und verbindliche elektronische Kommunikation, DuD 2008, 184.

Starck, C.: Teilnahmerechte, in: Merten, D. / Papier, H.-J. (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band II, Heidelberg 2006, § 41.

Steidle, R.: Multimedia-Assistenten im Betrieb, Wiesbaden 2005.

Steinberg, R.: Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DÖV 1982, 619.

Stelkens, P.: Verwaltungsgerichtsbarkeit – Gerichtsbarkeit ohne Verwaltung?, NVwZ 1982, 81.

Stelkens, P. / Bonk, H. J. / Sachs, M.: Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 7. Auflage, München 2008 (zit.: *Bearbeiter*, in: Stelkens/Bonk/Sachs 2008).

Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München 1984.

Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, München 1988.

Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, München 1994.

Storr, S.: Elektronische Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung – Die Einführung des elektronischen Verwaltungsakts, MMR 2002, 579.

Sutschet, H., Auftragsdatenverarbeitung und Funktionsübertragung, RDV 2004, 97.

Terhechte, J. P.: Verfassung ohne Rhetorik – Zur neuen Gestalt der Europäischen Union, EuZW 2007, 521.

Tettenborn, A.: Die Evaluierung des IuKDG - Erfahrungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen, MMR 1999, 516.

Tettinger, P. J.: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, 1010.

Tettinger, P. J. / Wank, R.: Gewerbeordnung – Kommentar, 7. Auflage, München 2004. (zit.: *Bearbeiter*, in: Tettinger/Wank 2004).

Tidemann, K.: Datenübermittlung als Straftatbestand, NJW 1981, 945.

Tiehle, M.: Zur Problematik der Grenzziehung zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung, DVBl. 1980, 977.

Tinnefeld, M.-T. / Ehmann, E. / Gerling, R. W.: Einführung in das Datenschutzrecht, 4. Auflage, München 2005.

Tönsmeier-Uzumer, S.: Expertensysteme in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 2000.

Topp, C.: Datenschutz in der Steuerverwaltung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 8.12 (zit.: *Topp*, in: Roßnagel 2003, Kap. 8.12).

Traunmüller, R. / Wimmer, M.: Online One-stop Government, WI 2005, 383.

Trute, H.-H.: Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, DVBl. 1996, 950.

Trute, H.-H.: Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 2.5 (zit.: *Trute*, in: Roßnagel 2003, Kap. 2.5).

Tuner, L.: Zur Notwendigkeit einer Entflechtung von Amtshilfe und Datenschutz, CR 1986, 591.

Ule, C. H.: Verfassungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, DVBl. 1959, 537.

- Ule, C. H. / Becker, F.:* *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat*, Köln 1964.
- Ule, C. H. / Laubinger, H.-W.:* *Verwaltungsverfahrensrecht – Ein Lehrbuch für Studium und Praxis*, 4. Auflage, Köln 1995.
- Ullrich, R.:* *IT-gestützte Vorgangsbearbeitung im Spannungsfeld zwischen technischen Möglichkeiten und organisatorischem Vorgehen*, VuF 1996, 42.
- Ulschmid, L.:* *IT-Strategien für die öffentliche Verwaltung*, Wiesbaden 2003.
- Umbach, D. C. / Clemens, T.:* *Grundgesetz – Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, Band I, Heidelberg 2002 (zit.: *Bearbeiter*, in: Umbach/Clemens 2002).
- Vitzthum, W.:* *Die Menschenwürde als Verfassungsbegriff*, JZ 1985, 201.
- Vogel, H.-J.:* *Gewaltenvermischung statt Gewaltenteilung?*, NJW 1996, 1505.
- Vogler, P.:* *Chancen und Risiken von Workflow-Management*, in: Österle, H. / Vogler, P. (Hrsg.), *Praxis des Workflow-Managements*, Braunschweig/Wiesbaden 1996, 343.
- Voßkuhle, A.:* *Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht in der Informationsgesellschaft*, in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 2000.
- Wahl, R.:* *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, VVDStRL 41 (1983), 151.
- Weber, M.:* *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1. Halbband, 5. Auflage, Tübingen 1976.
- Weber, M.:* *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 7. Auflage, Stuttgart 1988.
- Weber, T.:* *Datenschutzrechtliche Zulässigkeit automatisierter Kreditentscheidungen*, CR 2003, 623.
- Wedde, P.:* *Verantwortliche Stellen*, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), *Handbuch Datenschutzrecht*, München 2003, Kap. 4.3 (zit.: *Wedde*, in: Roßnagel 2003, Kap. 4.4).

- Weides, P.:* Die Anhörung der Beteiligten im Verwaltungsverfahren, JA 1984, 648.
- Wendt, R.:* Zustandekommen, Inhalt und Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten, JA 1980, 25.
- Werner, F.:* Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, 527.
- Wind, F.:* Geschäftsprozeßoptimierung als Säule des Neuen Steuerungsmodells, Innovative Verwaltung 10/1995, 18.
- Wind, M.:* Technisierte Behörden: Verwaltungsinformatisierung und -forschung im Zeitalter der Computernetze, Wiesbaden 1999.
- Wöhe, G. / Döring U.:* Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 23. Auflage, München 2008.
- Wolff, H. J. / Bachof, O. / Stober, R. / Kluth, W.:* Verwaltungsrecht, Band 1, 12. Auflage, München 2007.
- Workflow Management Coalition:* Terminology & Glossary, Document Status – Issue 3.0, February 1999 (zit.: *WfMC* 1999).
- Yildirim, N.:* Datenschutz im Electronic Government, Wiesbaden 2004.
- Zeuschwitz, F. v.:* Konzept der normativen Zweckbegrenzung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München 2003, Kap. 3.1.
- Zscherpe, K. A.:* Anforderungen an die datenschutzrechtliche Einwilligung im Internet, MMR 2004, 723.
- Zimmerling, J.:* Eingriffs- und Leistungsverwaltung unter den Aspekten des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes, VR 1993, 257.
- Zippelius, R.:* Juristische Methodenlehre, 10. Auflage, München 2006.
- Zörner, F.:* Sondernutzung und sonstige Nutzung nach dem Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, LKV 1997, 160.

Zukunft, O. / Rump, F.: From Business Process Modelling to Workflow Management: An Integrated Approach, in: Scholz-Reiter, B. / Stickel, E. (Hrsg.), Business Process Modelling, Berlin 1996, 3.

Zundel, F. P.: Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung, CR 1996, 763.