

# **Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation**

*von Alexander Roßnagel*

## **Gliederung**

<b>1. Internet.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Nutzung des Internet in der Verwaltung.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Transparenz und Öffentlichkeit als Modi demokratischer Verwaltung .....</b>	<b>7</b>
3.1 Grundrechtsgewährleistung	8
3.2 Bewahrung von Demokratie, Rechts- und Sozialstaat	10
3.3 Aufgabenwandel des Staates	12
<b>4. Möglichkeiten und Probleme der Information über das Internet.....</b>	<b>16</b>
4.1 Möglichkeiten	16
4.1.1 Geeignete Inhalte der Internet-Information.....	16
4.1.2 Suchmaschinen und Portal-Seiten.....	18
4.1.3 Neue Formen für Informationshandlungen: Online-Information.....	19
4.1.4 Neue Darstellungsformen: Hypermedia.....	20
4.1.5 Neue Informationsaufbereitung: Online-Zugriff auf Datenbanken.....	21
4.1.6 Neue Informationskombinationen: Informationshilfe und Informationsanreicherung.	22
4.2 Herausforderungen	23
4.2.1 Mögliche Internetnutzungen.....	23
4.2.2 Notwendige Internetnutzungen.....	25
4.2.3 Zulässige Inhalte von Verwaltungsinformationen über das Internet.....	26
4.2.4 Informationsvorsorge und Qualitätssicherung.....	27
4.2.5 Metainformationen und Suchmöglichkeiten.....	28
4.2.6 Online-Einsicht.....	29
4.2.7 Anforderungen an Hypermedia .....	29
4.2.8 Urheberrechtsschutz.....	31
4.2.9 Informationskosten .....	31
4.3 Zukunftsaussichten	32
4.3.1 Steigende Nachfrage nach Verwaltungsinformationen.....	32
4.3.2 Vernetzte Informationsarchitekturen.....	33
4.3.3 Öffentlichkeit als Steuerungsressource.....	34
4.3.4 Neue Informationsinfrastrukturen.....	35
4.3.5 Kommerzialisierung von Verwaltungsinformationen.....	35
<b>5. Möglichkeiten und Probleme der Kommunikation über das Internet.....</b>	<b>36</b>
5.1 Möglichkeiten	36
5.1.1 Online-Einsicht in Verwaltungsakten.....	36
5.1.2 Dialogische Verwaltungsverfahren.....	39
5.1.3 Netzgestützte Bürgerbeteiligung.....	40

5.1.4	Virtuelles Rathaus .....	40
5.2	Herausforderungen	41
5.2.1	Mögliche und notwendige Verwaltungskommunikation.....	41
5.2.2	Online-Kommunikationsforen.....	42
5.2.3	Beteiligungen an Verwaltungsverfahren.....	42
5.2.4	Ausweitung der Akteneinsicht.....	43
5.2.5	Neue Informationsarten .....	45
5.2.6	Kommunikative Selbstbestimmung.....	46
5.3	Zukunftsaussichten	47
5.3.1	Technikbasierte Informationsoffenheit.....	47
5.3.2	Technikgestützte Vorfeldkommunikation .....	48
<b>6.</b>	<b>Möglichkeiten und Probleme des Verwaltungshandelns über das Internet.....</b>	<b>49</b>
6.1	Möglichkeiten	49
6.1.1	Elektronischer Dokumentenaustausch.....	49
6.1.2	Sicherer und vertraulicher Dokumentenaustausch.....	50
6.1.3	Elektronischer Workflow in der Verwaltung.....	50
6.2	Herausforderungen	51
6.2.1	Die Signaturform.....	51
6.2.2	Die elektronische Akte.....	52
6.2.3	Die elektronische Dokumentation .....	53
6.2.4	Der Beweiswert digital signierter Dokumente.....	54
6.2.5	Geheimnis- und Datenschutz.....	54
6.2.6	Sicherungsinfrastruktur.....	55
6.3	Zukunftsaussichten	56
6.3.1	Veränderungen der Verwaltungsorganisation.....	56
6.3.2	Veränderung der Verfahrensverfahren .....	57
6.3.3	Demokratisierung der Genehmigungsverfahren.....	58
<b>7.</b>	<b>Das Internet als Medium der Verwaltungstransparenz und der Verwaltungsöffentlichkeit.....</b>	<b>59</b>
7.1	Neue Formen des Verwaltungshandelns	59
7.2	Neue Kommunikations- und Organisationsstrukturen	60
7.3	Neue Kommunikationskultur	60

## 1. Internet

Das Internet ist die am schnellsten wachsende Infrastruktur, die es je gab. Es bietet einen hohen Nutzen, ist preiswert und leicht zugänglich. Die Dienste, die über das Internet angeboten werden, wie die elektronische Post (E-Mail), das Arbeiten auf fremden Rechnern (telnet), das Fernkopieren von Daten und Software (ftp), elektronische schwarze Bretter (Newsgroups) Schwatzstuben (Chatrooms) und das globale Hypermediasystem World Wide Web (WWW) genießen eine zunehmende Attraktivität. Auf der Basis preiswerter leistungsfähiger Multimedia-Computer, intuitiv nutzbarer Programmoberflächen und globaler Telekommunikationsdienste ist es relativ einfach und bequem, über das Internet zu informieren, zu kommunizieren und zu handeln. Das Internet macht Informationen überall verfügbar und ermöglicht jederzeit sowohl unmittelbare wie auch zeitversetzte Kommunikation. Aufgrund dieser Eigenschaften ist es nicht verwunderlich, daß das Internet extreme Zuwachsraten verzeichnet. Die Zahl der Server, die den Zugang zum World Wide Web (WWW) vermitteln und die dort Informationen anbieten, ist weltweit in letzten fünf Jahren von einer Million auf über 40 Millionen ge-

stiegen, die Zahl der WWW-Nutzer beträgt derzeit etwa 150 Millionen, verdoppelt sich alle 15 Monate und soll nach der Erwartung fast aller Experten im Jahr 2005 eine Milliarde überschreiten. In der Bundesrepublik Deutschland gab es 1998 etwa 7,5 Millionen Internetnutzer,<sup>1</sup> Mitte 1999 bereits 11,2 Millionen,<sup>2</sup> für 2001 werden 16 Millionen erwartet.<sup>3</sup>

Gegenüber allen bisherigen Informationsträgern und Kommunikationsmitteln bietet das Internet spezifische, bisher unbekannte Vorteile: Es ermöglicht alle Darstellungsformen von Informationen in einem Medium. In ihm können Texte, Bilder, Filme, Töne und Daten kombiniert oder wechselnd präsentiert und ausgetauscht werden. Neue Präsentationsverfahren ermöglichen, Informationen erheblich gehaltvoller anzubieten, wenn zum Beispiel Video- und Audioverfahren, Simulationsprogramme und Techniken der virtuellen Realität diese für mehrere Sinne zugleich erlebbar machen. Außerdem bietet das Internet Interaktivität. Im World Wide Web können alle Internetdienste kombiniert genutzt werden und ermöglichen unmittelbare Reaktionen auf Informationsangebote. Information, Kommunikation und Aktion können ohne Medienbruch im gleichen Medium erfolgen. Durch seine vernetzte Struktur bietet das World Wide Web einen Informations- und Kommunikationsverbund extremen Ausmaßes. Es ist ein einziges weltumspannendes Hypermedia-System.

Die stürmische Entwicklung der Internetnutzung dürfte noch einige Zeit anhalten. Denn zum einen werden die Inhalte der Informations- und Handlungsangebote immer gehaltvoller und attraktiver. Vor allem durch Formen des Electronic Commerce werden zunehmend soziale Verhaltensweisen auf das Internet übertragen. Zum anderen wird das Internet diesen Verhaltensweisen entsprechend technisch fortentwickelt.<sup>4</sup> Durch Mobilfunktechnik wird es tatsächlich an jedem Ort nutzbar sein. Breitbandige Auslegung des Internet wird ermöglichen, auch Bewegtbild Darstellungen in Echtzeit zur Verfügung zu stellen. Individual- und Massenkommunikation werden im gleichen Medium stattfinden. Auf dem Computerbildschirm werden auch Fernsehprogramme und auf dem Fernsehbildschirm WWW-Seiten zu sehen sein. Dadurch wird das Internet weiteren Bevölkerungskreisen erschlossen werden. Es könnte zu dem zentralen Informations- und Kommunikationsmedium der künftigen Informationsgesellschaft werden.

Die Vorteile, die das Internet allen bisherigen Informationsträgern und Kommunikationskanälen überlegen macht, haben aber auch ihre Schattenseiten, die unmittelbar mit der mangelnden Verkörperung von Informationen verbunden sind.<sup>5</sup> Informationen in elektronischer Form

---

<sup>1</sup> S. Spiegel 1998, Nr. 51, 66; dies entspricht etwa 9% der Gesamtbevölkerung. In Großbritannien haben 14% einen Internetanschluß abonniert und in USA sogar bereits 25% - s. *Booz, Allen & Hamilton*, Multimedia: Potenziale nutzen – Beschäftigung schaffen, Deutschland im Vergleich, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 1999, 9.

<sup>2</sup> S. Umfrage der Marktforschungsgesellschaft Enigma, FAZ 17.8.1999.

<sup>3</sup> S. Spiegel 1998, Nr. 51, 66f.; s. zu weiteren Zahlen zur gegenwärtigen Internetnutzung und zu Prognosen ihrer Zukunftsentwicklung s. *Booz, Allen & Hamilton* (Fn. 2); *The Internet Economy Indicators*, Nov. 1999 <<http://www.internetindicators.com/>> ; <<http://www.w3b.de>>.

<sup>4</sup> S. hierzu näher z.B. *Baak/Eberspächer* (Hrsg.), *Das Internet von morgen*, Neue Technologien für neue Anwendungen, 1999; *Kubicek*, *Das Internet 1995 – 2005*, in: *Leggewie/Maar* (Hrsg.), *Internet & Demokratie. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie*, 1998, 55 ff.

<sup>5</sup> S. hierzu und zu den damit verbundenen spezifischen Folgen für die Aufgaben des Staates näher *Rofnagel*, *Globale Datennetze: Ohnmacht des Staates - Selbstschutz der Bürger. Thesen zur Änderung der Staatsaufgaben in einer „civil information society“*, ZRP 1997, 26 ff.; *Trute*, *Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung*, VVDStRL 57 (1998), 263f.; *Hoffmann-Riem*, *Datenschutz als Schutz eines diffusen Interesses in der Informationsgesellschaft*, in: *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg.), *Europäische Rechtsordnung*, 1997, 786 ff.

haben als unverkörpernte Dokumente keine Geschichte. Sie können grundsätzlich spurlos verändert und auf diese Weise auch manipuliert werden. Für sie gibt es keine Unterscheidung zwischen Original und Kopie. Sie können ohne Qualitätsverlust beliebig oft vervielfältigt und ohne Zeitverlust über das Netz an beliebig viele verteilt werden. Sie weisen keine Beziehung zu einem Urheber auf, ihre Urheberschaft kann nicht geprüft und nachgewiesen und daher leicht vorgetäuscht werden. Jeder kann über das Internet Informationen massenhaft verbreiten. Dadurch steigt nicht nur die Anzahl der Informationsanbieter, sondern auch die Zahl der Informationsangebote und damit ihre Unübersichtlichkeit. Ohne Kontrollinstitutionen wie Verlage und Redaktionen ist weder die Qualität noch die Vollständigkeit der Informationen gesichert. Während viele körperliche Informationsträger anonym genutzt werden können, hinterläßt jede Recherche im Internet eine Datenspur.<sup>6</sup> Schutz der informationellen Selbstbestimmung sowie Qualität, Vollständigkeit, Nachprüfbarkeit, Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit von Informationssätzen können im Internet zwar auch gewährleistet werden, erfordern aber zusätzliche und umfangreiche technische und organisatorische Maßnahmen.<sup>7</sup>

## 2. Nutzung des Internet in der Verwaltung

Auch die staatliche Verwaltung hat die Potentiale des Internet erkannt und nutzt diese. In der Vergangenheit dienten Informations- und Kommunikationstechniken nahezu ausschließlich dem Ziel interner Verwaltungsbeschleunigung. Ihr Einsatz war von einer inner- und interorganisatorischen Perspektive geprägt.<sup>8</sup> Mit der Nutzung des Internet wendet sie sich in ihrer technisch-organisatorischen Entwicklung dagegen den Bürgern und Wirtschaftsunternehmen zu, für die sie ihre Tätigkeiten ausübt.<sup>9</sup> Dies ist mit der Hoffnung verknüpft, durch deren Einbezug die Herausforderung durch die wachsende Kluft zwischen steigenden Ansprüchen nach Verwaltungsleistungen und abnehmenden finanziellen und personellen Ressourcen bewältigen zu können.<sup>10</sup>

Nahezu alle öffentliche Verwaltungen haben inzwischen ihren „WWW-Auftritt“. Heute stellt die Stadt eine Ausnahme dar, die nicht im Internet vertreten ist.<sup>11</sup> Für die Internetangebote öffentlicher Verwaltungen wurden bereits sogar „Rankings“ durchgeführt.<sup>12</sup> Sie unterscheiden sich in ihrer Qualität sehr,<sup>13</sup> sind hinsichtlich ihrer Intensität aber relativ einheitlich.<sup>14</sup>

---

<sup>6</sup> S. zu weiteren Herausforderungen der Informationsgesellschaft *Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch*, Digitalisierung der Grundrechte? Zur Verfassungsverträglichkeit der Informations- und Kommunikationstechniken, 1990.

<sup>7</sup> S. zu Integrität, Authentizität, Vertraulichkeit und informationeller Selbstbestimmung ausführlich *Roßnagel*, Die Infrastruktur sicherer und verbindlicher Telekooperation, 1996.

<sup>8</sup> S. z.B. *Killian/Wind*, Vernetzte Verwaltung und zwischenbehördliche Beziehungen, *VerwArch.* 1997, 499 ff.

<sup>9</sup> S. *Dieckmann*, Herausforderungen der Kommunen durch das Internet, in: *Kubicek/Braczyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel* (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 68.

<sup>10</sup> S. z.B. *Eckert*, Verwaltung jenseits 2000 - Digitale Verwaltung?, in: *Hill/Klages* (Hrsg.), *Reform der Landesverwaltung*, 1997, 236; kritisch hierzu z.B. *Laux*, Probleme der Verwaltungsmodernisierung, in: *Morlock/Windisch/Müller* (Hrsg.), *Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung*, 1997, 48 ff.; *Killian/Wind* (Fn. 8), *VerwArch.* 1997, 518 erwarten eine Reduzierung des Personalbestands durch eine interaktive multimediale Verwaltung.

<sup>11</sup> S. *Dieckmann* (Fn. 9), 68.

<sup>12</sup> S. z.B. zu den vier bisherigen Speyrer Rankings <<http://www.hfv-speyer/st/hill/qualwbwb.htm>>.

<sup>13</sup> Diese hängt oft von der Initiative einzelner Mitarbeiter ab.

Die Internet-Seiten der Verwaltungen bieten vor allem *Informationen* an. Die Verwaltungen verstehen es als ihre Aufgabe, Bürgern und Unternehmen Hinweise zu bieten wie zum Beispiel Angaben zur Verwaltung, zu einzelnen Ämtern, zu deren Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten, zu deren Tätigkeit (wie etwa Fahrpläne oder Abholzeiten für Sperrmüll) sowie zu Voraussetzungen (etwa für einen Antrag oder eine Förderung) und Ergebnissen ihrer Tätigkeit (wie Strukturdaten, Umweltdaten, Verkehrsdaten und sonstige Statistiken).<sup>15</sup> Diese Informationen werden einseitig von der Verwaltung den Bürgern präsentiert und erfüllen die Funktion einer Anschlagtafel.

Seltener sind *Kommunikationsangebote* zu finden, mit deren Hilfe Bürger untereinander oder mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung in einen unmittelbaren Online-Kommunikationskontakt kommen.<sup>16</sup> Wenn solche Kontakte angeboten werden, wird meist nur eine zentrale E-Mail-Adresse der Behörde angegeben, an die zwar eine Mail geschickt werden kann, die nach ihrem Eingang aber ausgedruckt und konventionell weiterbearbeitet wird. Ein wesentlicher Grund für die Beschränkung der elektronischen Kommunikation auf den Eingang von Nachrichten liegt in der noch beschränkten Ausstattung der Verwaltungsmitarbeiter. Nur etwa jeder Zehnte dürfte derzeit über einen Internetzugang am Arbeitsplatz verfügen und ist daher für E-Mails oder auch Internet-Recherchen gerüstet.<sup>17</sup>

Kaum zu finden sind bisher jedoch *Transaktionen* zwischen Verwaltung, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen.<sup>18</sup> Die bisher im Internet realisierten Dienstleistungen sind etwa auf das Angebot beschränkt, Formulare zu bestimmten Verwaltungsvorgängen abzurufen und auszudrucken. Sie können dann zu Hause ausgefüllt und mit zur Behörde gebracht werden. Die elektronische Interaktion endet vor den Behördentüren. Spätestens dort findet ein Medienbruch statt. In der Behörde ist nicht mehr das elektronische Dokument gefragt, sondern das Papierformular, die eigenhändige Unterschrift und in vielen Fällen sogar das persönliche Er-

---

<sup>14</sup> S. zur folgenden Einteilung der Internetangebote *Kubicek u.a.*, [www.stadtinfo.de](http://www.stadtinfo.de), 1997, 31 ff.; Forum Info 200, AG 6, Multimedia in Kommunen und Regionen ,1998, 8f.; Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): media NRW: Verbundprojekt eCi electronic Cities - Definition, Evaluation und Realisation kommunaler Online-Dienste im Verbund mit NRW-Städten, 1998, XV.

<sup>15</sup> S. z.B. *Grabow/Korte*, Telematik, Teledienstleistungen und Kommunalpolitik, 1996, 2; *Floeting/Gaever*, Städte im Netz. Elektronische Bürger-, Stadt- und Wirtschaftsinformationssysteme der Kommunen, 1997, 3; *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 32f., 69 ff.; *Bullerdiek/Greve*, Öffentliche Verwaltung im Internet, 1997, 24 ff., 112f., 125 ff.; *Grabow/Riedmann*, Kommunales Handlungsfeld „JuK und neue Medien“, 1998, 4; *Gerhards/Masser*, Kommunen im WEB-Test, Die innovative Verwaltung 3/1997, 24 ff.; *Gerhards/Masser*, WEB-Test II: Bundesländer im Vergleich, Die innovative Verwaltung 5/1997, 38 ff.; *Modrakowski*, Digitale Bürgernähe - Städte im Internet, Business-Online 2/1998, 43; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 8f.; Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), XIV.

<sup>16</sup> S. hierzu *Gerhards/Masser* (Fn. 15), Die innovative Verwaltung 5/1997, 38f.; *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 33 ff.; *Masser/Gerhards*, Kommunen im Web-Test, Der Gemeinderat 2/1998, 32; *Modrakowski* (Fn. 15), Business-Online 2/1998, 45; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 15, 16f.; s. auch Enquete-Kommission „Entwicklung, Chancen und Auswirkungen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in Baden-Württemberg“ des Landtags von Baden-Württemberg, LT-Drs. 11/6400, 23.

<sup>17</sup> S. *Grabow/Floeting*, Wege zur telematischen Stadt, in: *Kubicek/Braczyk/Klumpff/ Müller/Neu/Raubold/Roßnagel* (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 81.

<sup>18</sup> S. z.B. Bundesregierung, Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts – Aktionsprogramm der Bundesregierung, 1999, <<http://www.bmwi.de>>, Kap. II.6.1.; *Gerhards/Masser* (Fn. 15), Die innovative Verwaltung 3/1997, 27; *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 36f.; Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), XVf.; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 9.

scheinen.<sup>19</sup> Nur in ganz wenigen Fällen gingen öffentliche Verwaltungen bisher über dieses Niveau hinaus und ließen eher am Rande der Verwaltungstätigkeit stehende Transaktionen in elektronischer Form zu. Beispiele sind etwa die Beantragung eines Kfz-Wunschkennzeichens, die Anmeldung zu einem Volkshochschulkurs, die Bestellung und Abbestellung einer Bio-Mülltonne oder Versteigerungen über das Internet.<sup>20</sup>

Trotz der hohen Präsenz der Verwaltungen im World Wide Web, werden bisher jedoch keine wirklich relevanten Verwaltungsvorgänge in einer Bürger und Verwaltung entlastenden Weise vollständig online abgewickelt.<sup>21</sup> Als bedeutende Probleme hierfür gelten

- die Organisation einer durchgängigen elektronischen Bearbeitung des Verwaltungsvorgangs mit allen Beteiligungserfordernissen bis hin zur Archivierung ohne Medienbruch,<sup>22</sup>
- die Umorganisation der Verwaltungsstruktur und des Verwaltungsablaufs, die zur optimalen Ausnutzung der Vorteile elektronischer Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen erforderlich ist,<sup>23</sup>
- die Finanzierung der Investitions-, Umstellungs-, Betriebs- und Schulungskosten, die sich nicht sofort in Kostenersparnissen niederschlagen können<sup>24</sup> sowie
- die fehlende Technikausstattung und Medienkompetenz<sup>25</sup> der Bürger<sup>26</sup> und auch der Verwaltungsmitarbeiter.<sup>27</sup>

---

<sup>19</sup> S. z.B. *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 39f.; *Bullerdiek/Greve* (Fn. 15), 111, beide am Beispiel des Mannheimer Internetformulars für die Wohnungsummeldung.

<sup>20</sup> S. hierzu z.B. *Kubicek/Hagen*, Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung, 1999, 19; s. hierzu auch *Gerhards/Masser* (Fn. 15), Die innovative Verwaltung 3/1997, 27; *Gerhards/Masser* (Fn. 15), Die innovative Verwaltung 5/1997, 39; *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 40; *Bullerdiek/Greve* (Fn. 15), 111 ff.; *Masser/Gerhards* (Fn. 16), Der Gemeinderat 2/1998, 33; *Modrakowski* (Fn. 15), Business-Online 2/1998, 43; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 15; weitergehende rechtsverbindliche Transaktionen sind im Rahmen von Stadtinformationssystemen nur im privatrechtlichen Bereich zu beobachten, wenn über die städtische Homepage mittels E-Mail auch Tickets bestellt, Tische in Restaurants reserviert oder Hotelzimmer gebucht werden können - s. hierzu *Floeting/Gaever* (Fn. 15), 6 ff.; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 11, 15.

<sup>21</sup> S. zu möglichen und gewünschten elektronischen Transaktionen z.B. die Listen in *Paprotté/Schumacher* in: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), 1.38 und 1.40f.

<sup>22</sup> S. hierzu z.B. *Kubicek u.a.* (Fn. 14), 39; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 9, 18; Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), XV.

<sup>23</sup> S. hierzu z.B. Enquete-Kommission Baden-Württemberg (Fn. 16), LT-Drs. 11/6400, 62; *Paprotté/Schumacher* in: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), 1.29; s. hierzu auch *Habbel*, Digitale Signatur: Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung, in: BMBF (Hrsg.), IuKDG – Umsetzung und Evaluierung, 1998, 74.

<sup>24</sup> S. hierzu z.B. Enquete-Kommission Baden-Württemberg (Fn. 16), LT-Drs. 11/6400, 22; Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 20.

<sup>25</sup> S. z.B. Forum Info 200, AG 6 (Fn. 14), 18.

<sup>26</sup> Die Akzeptanz für den verstärkten Einsatz von Online-Medien scheint bei den Bürgern gegeben zu sein. Nach einer Umfrage der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin äußerten sich hierzu 68% von rund 600 befragten Bürgern positiv - s. *Hohn*, Akzeptanz von virtuellen Behördengängen, Business-Online 2/1998, 44; ähnlich die Ergebnisse einer 1997 in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Telefonbefragung von 300 Bürgern und einer Internetbefragung von 585 Bürgern - s. *Funke/Krüger/Vieth* in: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Fn. 14), 4.14f. und 4.25f.

<sup>27</sup> S. z.B. *Grabow/Riedmann* (Fn. 15), 8.

Doch auch in den Verwaltungsorganisationen, die sich diesen Problemen stellen wollen, stockt die Umsetzung der elektronischen Transaktionen zwischen Verwaltung, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen. Der Hauptgrund für das Ausbleiben interaktiver Transaktionen wird in der fehlenden Rechtsverbindlichkeit und Vertraulichkeit elektronischer Kommunikation, in mangelndem Datenschutz und Datensicherheit gesehen.<sup>28</sup>

Soweit der Markt nicht selbst die erforderliche Nachfrage entwickelt,<sup>29</sup> sollte der Staat die „Rolle des Vorreiters“ übernehmen.<sup>30</sup> Eine solche Initialzündung versucht das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit dem von ihm ausgeschriebenen Städtewettbewerb „Media@Komm“.<sup>31</sup> Dieser soll vor allem Anreize schaffen, gesetzeskonforme digitale Signaturverfahren in interaktiven multimedialen Transaktionen zwischen der Verwaltung, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen zu nutzen und hierfür die erforderlichen technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen zu nutzen.<sup>32</sup> Die durch die Förderung mehrerer Städte<sup>33</sup> erarbeiteten Lösungen werden zusätzliche neue Angebote hervorbringen und dadurch der Internetnutzung durch Städte und Gemeinden, insbesondere hinsichtlich der Transaktionen, neuen Schub geben.<sup>34</sup>

### 3. **Transparenz und Öffentlichkeit als Modi demokratischer Verwaltung**

Warum aber sollten Transparenz und Öffentlichkeit der Verwaltung mit Hilfe des Internets verbessert werden? Das Verwaltungsverfahren ist ein „geordneter Vorgang der Informationsgewinnung“<sup>35</sup> und der „rationalen kommunikativen Entscheidungsfindung“.<sup>36</sup> Es ist insofern als ein „Interaktionssystem“ zwischen Verwaltung und Bürger zu sehen.<sup>37</sup> Seine entscheidenden Bestandteile sind Information, Kommunikation und Interaktion. Durch die zunehmende Nutzung des Internet ändert sich deren Form, Inhalt, Umfang und Geschwindigkeit in starkem Maß. Die Verwaltung muß auf diese Änderungen im Informations- und Kommunikationsverhalten der Gesellschaft reagieren und die Möglichkeiten, die sie bieten, aktiv für ihre Zwecke nutzen. Verwaltungstätigkeit unterliegt der „Ordnungsidee kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung“.<sup>38</sup> Sie zielt daher auf Information, Koordination, Richtigkeitsgewähr, Rechtssicherung und institutionelle Konsensbeschaffung. Um diese Zwecke zu erreichen, sind Transparenz und Öffentlichkeit notwendige Modi des Verwaltungshandelns. Sie zu verbessern, kann auf grundrechtliche Vorgaben, auf Anforderungen des demokratischen und sozialen Rechts-

---

<sup>28</sup> In einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik gaben 80% der befragten Städte dies als wesentlichen Hinderungsgrund an - s. *Floeting/Gaever* (Fn. 15), 4.; s. auch *Grabow/Riedmann* (Fn. 15), 8; *Forum Info* 200, AG 6 (Fn. 14), 9; zu den Befürchtungen der Bürger s. *Hohn* (Fn. 26), *Business-Online* 2/1998, 44 und *Funke/Krüger/Vieth* in: *Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen*(Fn. 14), 4.15f. und 4.26.

<sup>29</sup> S. hierzu *Roßnagel* (Fn. 7), 32f.

<sup>30</sup> *Enquete-Kommission Baden-Württemberg* (Fn. 16), 62; *Bundesregierung* (Fn. 18), Kap. II.6.1.

<sup>31</sup> S. hierzu <<http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm>>.

<sup>32</sup> S. z.B. *Rüttgers*, Vorwort in *Forum Info* 2000, AG 6(Fn. 14), 3.

<sup>33</sup> Gefördert werden die „Siegerstädte und -regionen“ Bremen, Esslingen und Nürnberg.

<sup>34</sup> S. hierzu auch *Bundesregierung* (Fn. 18), Kap. II.6.2.

<sup>35</sup> *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsverfahren*, HBSStR III, 2. Aufl. 1996, 623, Rn. 1.

<sup>36</sup> *Denninger*, *Staatliche Hilfen zur Grundrechtsausübung*, HBSStR V, 1992, 291, Rn. 29.

<sup>37</sup> *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 1.

<sup>38</sup> *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 4.

staats sowie auf das veränderte Verständnis der Staatsaufgaben in der Informationsgesellschaft gestützt werden.

### 3.1 Grundrechtsgewährleistung

Die Bedeutung von Transparenz und Öffentlichkeit ergibt sich zum einen aus der Aufgabe des Verwaltungshandelns, die Grundrechte zu wahren und ihre Wahrnehmung zu ermöglichen. In ihrer Funktion als Garantien von Informations- und Kommunikationschancen ist ihre effektive Wahrnehmung vielfach nicht möglich, ohne daß die Verwaltung öffentlich und transparent handelt.<sup>39</sup> Für die Europäische Kommission sind „beträchtliche Schwierigkeiten, die Grundfreiheiten nach dem EG-Vertrag wahrzunehmen, in der Praxis primär auf mangelnde Transparenz der Verwaltungsinformationen für Bürger, Arbeitgeber und Behörden auf allen Ebenen zurückzuführen“.<sup>40</sup>

Information wird zunehmend zum entscheidenden Faktor für persönliche Lebensgestaltung und wirtschaftliche Entscheidungen. Informationen erweitern Handlungsmöglichkeiten und Freiheitsbereiche. Informationen sind Wissensgüter und Wirtschaftsfaktoren.<sup>41</sup> Das Informations- und Kommunikationsbedürfnis von Bürgern und Unternehmen wird sich in der Informationsgesellschaft durch die Individualisierung von Lebens- und Wirtschaftslagen und den Anspruch auf Entscheidungsautonomie einerseits und die zugleich explosionsartige Zunahme an Informationen und Handlungsoptionen andererseits weiter verstärken. Insofern ist Zugang zu Informationen und die Möglichkeit zu kommunikativem Austausch notwendige Voraussetzung für die Ausübung der persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit.<sup>42</sup> Sie sind auch notwendig, wenn der Bürger der Verwaltung als mündiger und aktiver Bürger gegenüber treten können soll.<sup>43</sup> Soweit die individuelle Grundrechtsausübung nur koordiniert mit anderen oder eingebunden in Organisationen möglich ist, sind ebenfalls Information und Kommunikation Voraussetzung für die Grundrechtsausübung.<sup>44</sup> Außerdem: Wo staatliche Schutzpflichten bestehen – wie etwa im Umwelt und Technikrecht – umfaßt diese Schutzpflicht auch, potentiell Betroffene mit den für ihren Schutz und ihre Grundrechtswahrnehmung erforderlichen Informationen zu versehen.<sup>45</sup> Schließlich kann Öffentlichkeit auch aus

---

<sup>39</sup> S. zum Grundrechtsvoraussetzungsschutz z.B. *Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 190; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998); 249, 254.

<sup>40</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 12.

<sup>41</sup> S. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 1998, 236.

<sup>42</sup> S. z.B. *Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, 245 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 249; s. zur Teilhabefunktion der Grundrechte z.B. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 238.

<sup>43</sup> S. hierzu z.B. *Bieber*, Informationsrechte Dritter im Verwaltungsverfahren – Ansätze zu legislativer und dogmatischer Neubewertung, DÖV 1991, 857.

<sup>44</sup> S. *Denninger* (Fn. 36), Rn. 28.

<sup>45</sup> So hat der EGMR, NVwZ 1999, 57, festgestellt, daß Informationen der Bevölkerung über mögliche Folgen und Schutzmaßnahmen bei Unfällen in Industrieanlagen zum Schutz der Privatsphäre und zur effektiven Achtung des Privat und Familienlebens nach Art. 8 EMRK erforderlich sein können und Verletzung dieser Informationspflicht zur Zubilligung einer Entschädigung nach Art. 50 ERMK führen kann; s. hierzu z.B. auch *Knirsch*, Offenbarungspflichten der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1988, 27; *Pitschas*, Selbstbestimmung zwischen digitaler Ökonomie und Internet, DuD 1998, 143; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 207. Zur Bedeutung des Umweltrechts als informationsbezogenes Recht s. *Wolf*, Der ökologische Rechtsstaat als prozedurales Programm, in: Roßnagel/Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, 1996, 84; s. auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 239.



Gleichheitsgründen geboten sein. Entscheidungen der Verwaltung sind eine Folge der Wahl zwischen unterschiedlichen Handlungsoptionen. Dieser oft vielstufige Prozeß der Problembewältigung wird vor allem durch „Informationen“ gesteuert, die in ihn eingespeist werden. Einflußchancen hängen daher stark von der Verteilung und Zuteilung von Informationsmöglichkeiten und Diskurschancen ab. Öffentlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns erhöhen für einen breiteren Kreis von Bürgern die Einflußchancen und tragen zu einer Verstärkung des Gleichheitsprinzips bei.<sup>46</sup>

Die grundrechtlich gebotene Transparenz und Öffentlichkeit gilt nicht nur gegenüber den Beteiligten in Verwaltungsverfahren oder gegenüber von Verwaltungsentscheidungen Betroffenen,<sup>47</sup> sondern ist vielfach zur Grundrechtswahrnehmung aller Bürger notwendig. Besonders deutlich wird der Publikumsbezug dieser Gebote mit Blick auf die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG. Denn diese kann bei Informationen des öffentlichen Sektors nicht auf die faktisch veröffentlichten Informationen beschränkt sein.<sup>48</sup> Die Einschränkung des Informationsrechts auf allgemein zugängliche Quellen<sup>49</sup> kann für öffentliche Stellen nicht bedeuten, daß diese wie ein Eigentümer frei über die Zugänglichkeit ihrer Informationen entscheiden könnten. Vielmehr ist gerade die Frage, welche Informationen sie öffentlich zugänglich zu machen haben, mit Blick auf die Informationsfreiheit und im Licht des Demokratieprinzips zu beantworten.<sup>50</sup> Sofern kein schützenswertes Interesse entgegen steht, sollte der Grundsatz gelten, daß Informationen öffentlicher Stellen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.<sup>51</sup>

Der Zugriff auf Informationen im Internet hat unvermeidbar zur Folge, daß der Nutzer an vielfältigen Knotenpunkten im Netz Datenspuren hinterläßt. Dadurch kann das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gefährdet sein.<sup>52</sup> Aber nicht nur durch Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung entstehen Grundrechtsrisiken.<sup>53</sup> Vielmehr kann im Internet auch die kommunikative Selbstbestimmung<sup>54</sup> dadurch gefährdet sein, daß der Nutzer die Kontrolle über die Inhalte, die Vertraulichkeit, den Kommunikationspartner, den Ort und die Reichweite der Kommunikation verliert. Eine Herausforderung der Rechts- und Technikgestaltung ist daher, diese Ausprägungen des Rechts und Entfaltung auf Schutz der Persönlichkeit zu schützen.<sup>55</sup>

---

<sup>46</sup> S. hierzu z.B. auch *Pitschas* (Fn. 42), 230; *Burkert*, Ein Informationszugangsgesetz - auch für Deutschland?, DuD 1998, 430.

<sup>47</sup> Zur grundrechtlichen Fundierung der Betroffenenbeteiligung s. z.B. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 25; *Denninger* (Fn. 36), Rn. 32.

<sup>48</sup> So aber h.M. – s. z.B. BVerfG, NJW 1986, 1243; s. z.B. *Martens*, Öffentlichkeit als Rechtsbegriff, 1969, 64f.; *Kloepfer*, Öffentliche Meinung, Massenmedien, HBStR II, 1987, 197.

<sup>49</sup> Seit BVerfGE 27, 71 (83) bedeutet dies, die Information ist für die Öffentlichkeit bestimmt und geeignet – s. hierzu auch z.B. BVerwGE 61, 15 (22).

<sup>50</sup> S. hierzu auch *Scherer*, Verwaltung und Öffentlichkeit, 1978, 31, 33 ff.; *Häfner/Gerlach*, Wissen ist Macht – Nichtwissen macht auch nichts?, ZRP 1998, 123; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 189f.; *Nolte*, Die Herausforderung für das deutsche Recht der Akteneinsicht durch europäisches Verwaltungsrecht, DÖV 1999, 369.

<sup>51</sup> S. hierzu näher Kap. 5.2.4.

<sup>52</sup> S. BVerfGE 65, 1 (42 ff.).

<sup>53</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Neue Technologien – Alte Verfassung?, in: Vietinghoff/May (Hrsg.), Zeitenwende – Wendezeiten, 1998, 40 ff.

<sup>54</sup> S. zu dieser *Roßnagel*, Das Recht auf (tele-)kommunikative Selbstbestimmung, KJ 1990, 267 ff.; *ders.* (Fn. 53), 45 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 258f.

<sup>55</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung, 1993, 201 ff., 241 ff..

## 3.2 Bewahrung von Demokratie, Rechts- und Sozialstaat

Demokratie, Sozial- und Rechtsstaat verlangen Transparenz des Verwaltungshandelns und Öffentlichkeit der administrativen Problemlösungsprozesse. Damit haben Öffentlichkeit und Transparenz einen weitergehenden Bezugsrahmen als die bloß auf individuelle Rechtswahrung bezogene Informationstätigkeit der Verwaltung.

Das Demokratieprinzip verpflichtet den Staat, den einzelnen in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einzubeziehen und ihm die Ausübung seiner staatsbürgerlichen, demokratischen und kommunikativen Rechte zu ermöglichen:<sup>56</sup> Dem Bürger müssen Chancen und Möglichkeiten zur demokratischen Beteiligung geboten werden.<sup>57</sup> Mitwirkungsakte der Bürger erhalten aber nur dann Substanz, wenn transparent wird, wer wann was aus welchen Gründen mit welchen Folgen in Regierung und Verwaltung bestimmt hat.<sup>58</sup> Daher bilden die Informationen, die öffentliche Angelegenheiten betreffen, insbesondere die Grundlage des Lebens und der Lebensbedingungen aller Bürger in Gegenwart und Zukunft berühren, notwendige Bestandteile des Prozesses öffentlicher Meinungs- und Willensbildung.<sup>59</sup> Öffentlichkeit ist somit Voraussetzung und Medium demokratischer Willensbildung, eröffnet Foren für politische Diskurse, gibt Möglichkeiten, Gegenmacht zu aktivieren und öffentlichen Interessen schwacher Repräsentanz zur Durchsetzung zu verhelfen.

Ein besonderer Grund für die Öffentlichkeit von Verwaltungsverfahren ist in ihrer Aufgabe der „kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung“<sup>60</sup> zu finden, die vor allem dann zu erfüllen ist, wenn unfertige Gesetze erst in der Anwendung vollendet werden. Soweit der Gesetzgeber für die Steuerung der Verwaltung nur unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, wie dies insbesondere zur Risikosteuerung im Umwelt- und Technikrecht der Fall ist, erfolgt keine volle demokratische Determinierung der Verwaltung.<sup>61</sup> Die entscheidende Grenzziehung beispielsweise zwischen zulässigen und unzulässigen Risiken erfolgt somit erst im Genehmigungsverfahren.<sup>62</sup> Je weniger aber das Entscheidungsergebnis gesetzlich vorwegbestimmt und parlamentarisch oder gerichtlich kontrolliert wird,<sup>63</sup> desto mehr Gewicht kommt dem Entscheidungsverfahren zu. Dieses hat die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite mangelnder demokratischer Entscheidungsprogrammierung auszugleichen. Zu diesem Zweck müssen durch ein Öffentlichkeitsverfahren mit möglicher Beteiligung aller interessierten Bürger die

---

<sup>56</sup> S. zum allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip z.B. BVerfGE 70, 324 (358); s. hierzu auch z.B. *Bieber* (Fn. 43), DÖV 1991, 865; *Hill*, Staatskommunikation, JZ 1993, 331; *Pitschas* (Fn. 42), 276; *Häfner/Gerlach* (Fn. 50), ZRP 1998, 123; *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 367.

<sup>57</sup> S. BVerfGE 44, 125 (147); *Bieber* (Fn. 43), DÖV 1991, 865; *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 332.

<sup>58</sup> S. *Burkert* (Fn. 46), DuD 1998, 430.

<sup>59</sup> S. z.B. *Bieber* (Fn. 43), DÖV 1991, 865; *Pitschas* (Fn. 42), 245; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 250.

<sup>60</sup> *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 4.

<sup>61</sup> BVerfGE 49, 89 (135): „Behörden und Gerichte müssen mithin das Regelungsdefizit der normativen Ebene ausgleichen.“

<sup>62</sup> S. z.B. BVerfGE 53, 30 (75) (Minderheitsvotum); *Hoffmann-Riem/Rubbert*, Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit, 1984, 10f., 15; *Grimm*, Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 871; *Cloosters*, Rechtsschutz Dritter gegen Verfahrensfehler im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1986, 93; *Roßnagel*, Sicherheitsphilosophien im Technikrecht, UPR 1993, 129 ff.

<sup>63</sup> Die Gerichte beschränken sich auf eine Plausibilitätskontrolle und haben einen Einschätzungsspielraum der Verwaltung anerkannt – s. z.B. BVerwGE 75, 300 (315 ff.).

Transparenz und Kontrolle des Verwaltungshandelns sowie eine pluralistische Einflußnahme auf die Gemeinwohlkonkretisierung ermöglicht werden.<sup>64</sup>

Auch das Sozialstaatsprinzip fordert von staatlichen Stellen, den Bürgern Zugang und Teilhabe an Informationen über das Gemeinwesen und die Vorgänge darin zu ermöglichen sowie öffentliches Wissen zum Gemeingebrauch zur Verfügung zu stellen.<sup>65</sup> Darüber hinaus kann die Verwaltung zu aktivem Informationshandeln in Form von Empfehlungen, Warnungen oder Beratungen verpflichtet sein. Das Sozialstaatsprinzip fordert von der Verwaltung außerdem, vor der Öffentlichkeit verantwortbare und den Belangen einzelner und der Allgemeinheit dienende Verwaltungsentscheidungen herzustellen.<sup>66</sup>

Öffentlichkeit und Transparenz sind auch zentrale Elemente des Rechtsstaatsprinzips. Sie haben für die staatlicher Gewalt Unterworfenen eine Schutzfunktion. Exklusive Verfügungsmöglichkeit über Informationen bedeutet Macht. Transparenz und Öffentlichkeit sind ein Ausgleich für Informations- und damit Machtasymmetrien und daher Mittel, um Macht zu begrenzen und um freiheitssichernde Gegenmacht aufzubauen.<sup>67</sup> Öffentlichkeit kann als Kontrollorgan gegenüber der Verwaltung wirken.<sup>68</sup> Insbesondere das EG-Recht möchte eine informierte Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten als eine besondere Art von Verwaltungskontrolle einsetzen, die Kontrollschwächen des dezentralen Vollzugsmodells des EG-Rechts ausgleichen soll.<sup>69</sup> Öffentlichkeit und Transparenz haben aber darüber hinaus auch Bedeutung für die Rationalisierung und damit Verbesserung von Verwaltungsentscheidungen. Sie können durch zusätzliche Informationen von Bürgern das Informationsdefizit der Verwaltung mindern und durch pluralistische Interessenrepräsentanz die Wertentscheidungen der Verwaltung auf eine breitere Basis stellen.<sup>70</sup>

Zusammengenommen zielt die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu Transparenz und Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns nicht nur auf Machtbegrenzung, sondern auch auf Legitimation des Verwaltungshandelns und die Herstellung und Erhaltung eines Grundkonsens mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen. Dabei geht es um deren dauerhafte Integration. Der Verwaltung muß daran gelegen sein, die Bürger in den Prozeß staatlicher Willensbildung einzubeziehen. Ohne ihre Mitwirkung, ohne ihr Engagement, ohne Resonanz bei ihnen ist der Grundkonsens, der den Staat trägt, gefährdet.<sup>71</sup> Die Verwaltung kann ihre Legitimation nicht nur im Gewaltmonopol suchen. Bloße Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen reicht nicht aus.<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> S. hierzu näher *Roßnagel*, in: Koch/Scheuing (Hrsg.), *Gemeinschaftskommentar zum BImSchG*, Loseblatt 1994 ff., § 10, Rn. 51 ff.; s. hierzu auch *Denninger* (Fn. 36), Rn. 30; *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 26.

<sup>65</sup> Den Zusammenhang zwischen der sozialstaatlichen Schutzpflichtdimension und den Bedingungen individueller Freiheitsbetätigung betont *Schoch* (Fn. 39), *VVDStRL* 57 (1998), 208.

<sup>66</sup> S. hierzu *Pitschas* (Fn. 42), 275.

<sup>67</sup> S. z.B. *Häfner/Gerlach* (Fn. 50), *ZRP* 1998, 125; s. hierzu auch *Pitschas* (Fn. 42), 276, 296, 298; *Schoch* (Fn. 39), *VVDStRL* 57 (1998), 180, 208; *Trute* (Fn. 5), *VVDStRL* 57 (1998), 250.

<sup>68</sup> S. z.B. *Pitschas* (Fn. 42), 245: „Wächteramt“ der Öffentlichkeit.

<sup>69</sup> S. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 102.

<sup>70</sup> S. hierzu auch *Pitschas* (Fn. 42), 245.

<sup>71</sup> S. *Hill* (Fn. 56), *JZ* 1993, 332; *Pitschas* (Fn. 42), 298f.

<sup>72</sup> Sie muß aber bei aller Akzeptanzsuche die Grundlage rechtsstaatlicher Verwaltung bleiben. Dennoch muß die Verwaltung versuchen, für die rechtlich korrekte Entscheidung Akzeptanz zu gewinnen. S. zur Herstellung von Akzeptanz durch Kommunikation im Verwaltungsverfahren z.B. *Würtenberger*, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, *NJW* 1991, 259 ff.; *Hill*, Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, in: *Blümel/Pitschas* (Hrsg.), *Reform des Verwaltungsverfahrensrechts*, 1994, 345.

Erforderlich ist die innere Vernünftigkeit und sachliche Legitimation ihrer Entscheidungen und Handlungen.<sup>73</sup> Hiervon muß sie den Bürger überzeugen. Das Anliegen der Verwaltung muß daher sein, eine kommunikative Resonanz mit dem Bürger bei allen institutionellen und persönlichen Kontakten herzustellen.<sup>74</sup> Für die Integration der Bürger und gesellschaftlicher Gruppen in die Entscheidungsvorbereitung und -findung muß die Verwaltung ein umfassendes Informations- und Kommunikationsangebot erstellen, das der Selbstentfaltung und Entscheidungsautonomie der Bürger gerecht wird.<sup>75</sup> Nur so kann sie soziale und persönliche Energien für das Gemeinwohl freisetzen und neue demokratische Potentiale und Ressourcen aktivieren.<sup>76</sup>

Aus all diesen Gründen ergibt sich eine Pflicht und Verantwortung des Staates zur Kommunikation mit dem Bürger.<sup>77</sup> Geboten ist eine „Staatskommunikation“ im Sinn einer „kommunikativen Politikentwicklung durch ständigen Dialog auf allen Ebenen, mit dem Bürger, mit der Wirtschaft, mit gesellschaftlichen Gruppen, sei es unmittelbar oder über die Medien, sei es organisiert oder ohne besonderen Anlaß, sei es allgemein oder auf spezielle Fragen bezogen“.<sup>78</sup>

### 3.3 Aufgabenwandel des Staates

Die Aufgabe der Verwaltung zu Information und Kommunikation wird nicht nur durch die Veränderungen in der Gesellschaft auf dem Weg zu einer Informationsgesellschaft verstärkt, sondern auch durch den Aufgabenwandel des Staates neu akzentuiert. In vielen Verwaltungsbereichen wird nämlich erkannt, daß der Staat mit den ihm zugewachsenen und angenommenen Aufgaben überlastet ist. Nur wenn er sich durch die Übertragung bestimmter Aufgaben in die Sphäre gesellschaftlicher Selbststeuerung entlastet, kann er sich auf die verbleibenden und bearbeitbaren Aufgaben konzentrieren. Die Übernahme der staatlichen Erfüllungsverantwortung für nahezu alle gesellschaftlichen Ziele muß reduziert werden<sup>79</sup> zu einer Gewährleistungsverantwortung für die erforderlichen Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Selbstbestimmung und Selbstregulierung.<sup>80</sup>

Dieser Wandel der Staatsaufgaben zeigt sich besonders deutlich für die Regulierung des Internets, weil gerade dieses die Aufgabenreduzierung fordert und zugleich aber auch ermöglicht. Die Globalisierung der Regelungsprobleme und die Beschränkung staatlicher Hoheitsgewalt auf das Territorium des Staates einerseits sowie die Körperlosigkeit, Flüchtigkeit und Nichtunterdrückbarkeit von Informationen andererseits zeigen Grenzen der Erfüllungsverant-

---

<sup>73</sup> S. Hill (Fn. 56), JZ 1993, 332.

<sup>74</sup> S. Hill (Fn. 56), JZ 1993, 332, 334; ähnlich Pitschas (Fn. 42), 275.

<sup>75</sup> Die Information, über die die Verwaltung verfügt, mit dem Bürger und der Öffentlichkeit zu teilen, dient der Legitimationsbeschaffung durch Kommunikation zwischen Verwaltung und Gesellschaft. S. hierzu auch Bieber (Fn. 43), DÖV 1991, 865; Pitschas (Fn. 42), 274, 258.

<sup>76</sup> S. Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.1.; Hill (Fn. 56), JZ 1993, 333.

<sup>77</sup> S. Hill (Fn. 56), JZ 1993, 331.

<sup>78</sup> Hill (Fn. 56), JZ 1993, 331.

<sup>79</sup> Allerdings darf der Staat nicht vorschnell aus der Verantwortung für Gemeinwohlbelange und den Schutz seiner Bürger entlassen werden – s. *Roßnagel*, Das Neue regeln, bevor es Wirklichkeit geworden ist: Rechtliche Regelungen als Voraussetzung technischer Innovation, in: Sauer/Lang (Hrsg.), Paradoxien der Innovation, 1999, 204f.

<sup>80</sup> S. z.B. *Hoffmann-Riem*, Innovationen durch Recht und im Recht, in: Schulte (Hrsg.), Technische Innovation und Recht – Antrieb oder Hemmnis?, 1996, 21f.

wortung des Staates. Er ist nicht mehr in der Lage, in vollem Umfang Gemeinwohlbelange durchzusetzen und seine Bürger zu schützen.<sup>81</sup> Zugleich bieten die Informations- und Kommunikationstechniken die Möglichkeiten für die Bürger, ihre Grundrechte im Internet weitgehend selbst zu schützen.<sup>82</sup> Auch eröffnet gerade das Internet Möglichkeiten und Anreize gesellschaftlicher Selbstregulierung,<sup>83</sup> für die der Staat den notwendigen Rahmen und die erforderlichen Sicherungen schaffen muß.<sup>84</sup> Gibt der Staat für diesen Bereich aber seine Erfüllungsverantwortung auf, muß sie durch eine Infrastrukturverantwortung<sup>85</sup> und durch eine Informations- und Kommunikationsverantwortung<sup>86</sup> ersetzt werden.

Der Staat muß auf die Kommunikationsmuster der Informationsgesellschaft reagieren und muß Freiheitsverwirklichung auch unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft ermöglichen. Er muß daher für ausreichende Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sorgen – nicht, indem er selbst Anschlüsse zur Verfügung stellt, aber indem er in Erfüllung seines Infrastrukturauftrags Rahmenbedingungen für einen Anschluß- und Nutzungsmöglichkeiten für jeden Bürger zu vertretbaren Kosten,<sup>87</sup> für Gelegenheiten zur Ausbildung der erforderlichen Medienkompetenz,<sup>88</sup> für einen fairen Informationsaustausch und für mehrseitige Sicherheit<sup>89</sup> schafft.<sup>90</sup> Außerdem muß er seine Verwaltung für die neuen gesellschaftlichen

---

<sup>81</sup> S. z.B. *Roßnagel* (Fn. 5), ZRP 1997, 26 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 263; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 181.

<sup>82</sup> S. hierzu die Beispiele und Nachweise in *Roßnagel* (Fn. 5), ZRP 1997, 28f.; s. zum technischen Selbstschutz z.B. auch *Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch* (Fn. 6), 240 ff., 297f.; den Selbstschutz als wichtiges Mittel des Grundrechtsschutzes s. auch *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 208 und *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (208), 263f.

<sup>83</sup> S. z.B. Global Business Dialog on Electronic Commerce s. <<http://www.gbd.com>>; Bertelsmann Foundation, Memorandum on Self-Regulation on Internet Content, 1999, s. <[http://www.bertelsmann-stiftung.de/internetcontent/deutsch/frameset\\_home.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/internetcontent/deutsch/frameset_home.htm)>.

<sup>84</sup> S. zum Beispiel zur freiwilligen Selbstkontrolle für den Jugendschutz nach § 7a GjS *Altenhain*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Multimedia-Dienste (RMD), Kommentar zur Informations- und Kommunikationsdienstegesetz und Mediendienste-Staatsvertrag*, Loseblatt 1999, § 7a GjS, Rn. 26 ff.; s. für das Selbststeuerungs-Instrument des Datenschutzaudits *Roßnagel*, *Datenschutzaudit - Konzeption, Durchführung, gesetzliche Regelung*, 1999; s. hierzu auch *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1999), 248, 262.

<sup>85</sup> S. hierzu *Roßnagel* (Fn. 5), ZRP 1997, 28; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 1998, 224 ff., 252 ff.; *Vesting*, *Innovationssteuerung im Telekommunikationsrecht* in: Hoffmann-Riem, W./Schneider, J.-P. (Hrsg.), *Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung, Grundlagen, Forschungsansätze, Gegenstandsbereiche*, 1998, 264f.; *Schulze-Fielitz*, *Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich im Lichte des Wandels moderner Staatlichkeit*, AfP 1998, 449; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 198; s. zur allgemeinen Infrastrukturverantwortung z.B. *Lerche*, *Infrastrukturelle Verfassungsaufträge*, in: FS für Friauf, 1996, 251 ff.; *Hermes*, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, 1998, 152 ff., 334 ff.

<sup>86</sup> S. hierzu bereits *Pitschas* (Fn. 42), 244 ff.

<sup>87</sup> S. hierzu z.B. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 64 ff.; *Vesting* (Fn. 85), 264f., 272.

<sup>88</sup> S. hierzu auch Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 64 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 254; s. hierzu auch *Reinmann-Rothmeier/Mandl*, *Kognitiver Zugang: Aspekte des Persönlichen Wissensmanagements*, in: Kubicek/Braczyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, 339.

<sup>89</sup> S. *Müller/Rannenberg*, *Multilateral Security in Communications*, 1999; *Roßnagel/Haux/Herzog* (Hrsg.), *Mobile und sichere Kommunikation im Gesundheitswesen*, 1999.

<sup>90</sup> S. hierzu *Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch* (Fn. 6), 118 ff., 164 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 263 ff.; *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 237; s. hierzu auch *Kubicek*, *Was versteht man unter allgemeinem Zugang und worauf kommt es an?*, in: Kubicek/Braczyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, 332 ff.; *Voßkuhle*, *Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht in der Informationsgesellschaft*, in diesem Band, Kap. III.4.

Interaktions- und Kommunikationsformen ausstatten und einstellen.<sup>91</sup> Da die Selbsthilfetechniken auf technisch-organisatorische Infrastrukturen angewiesen sind,<sup>92</sup> gilt für diese das gleiche. Hier muß der Staat die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Herstellung der notwendigen Sicherungsinfrastrukturen schaffen.<sup>93</sup> Den informationellen Sozialstaat trifft in diesem Zusammenhang die Aufgabe, durch Infrastrukturgestaltung zumindest Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten.<sup>94</sup>

Gerade wenn der Staat sich aus bestimmten Aufgabenfeldern stärker zurückzieht und die Zuständigkeit für die Wahrnehmung dieser Aufgaben der Gesellschaft oder dem einzelnen zuweist, heißt dies auch, daß er diese verstärkt und anders informieren muß als bisher, damit diese die ihnen zugewachsene Eigenverantwortung auch tatsächlich wahrnehmen können.<sup>95</sup> Insbesondere für Selbstschutz und Selbstregulierung muß die Verwaltung mit Transparenz und Öffentlichkeit die Grundlagen schaffen. In der Informationsgesellschaft muß sie Grundrechtsausübung als freiheitlichen Kommunikationsprozeß – in kooperativer Verantwortung mit den Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen – organisieren.<sup>96</sup> Zugang zu Informationen, Nutzung von Informationen und Austausch von Informationen müssen als Bestandteil grundrechtlicher Freiheit verstanden und durch Verfahren und Organisation gewährleistet werden.<sup>97</sup>

Der „verantwortungsdistanzierte Staat“ tritt nicht mehr oder nicht mehr vorwiegend als Entscheidungsträger auf, sondern bietet dem Bürger und den gesellschaftlichen Institutionen für deren Entscheidungen durch seine Informationen Orientierungshilfen und Handlungsentwürfe zur Auswahl.<sup>98</sup> Staatliche Informationsverantwortung bewährt sich eher in der Rahmensetzung für eine freie Kommunikation und in der Organisation von Ausgleichsmechanismen als in klassischen Steuerungsinstrumenten.<sup>99</sup> Zu den Kernaufgaben des Staates der Informationsgesellschaft zählt deren Informationsversorgung und deren Wissensordnung.<sup>100</sup> Den Staat trifft die Verantwortung für die Zuordnung, Verteilung und Pflege des Wirtschafts-, Kultur- und Verfassungsgutes „Information“ sowie für die Eingrenzung derjenigen Gefährdungspotentiale, die von der Wissens- und Kommunikationsordnung ausgehen.<sup>101</sup> Er schafft Strukturen, die das Vorhandensein eines gewissen Mindeststandards von Informationen, ihrer Quali-

---

<sup>91</sup> S. z.B. *Pitschas* (Fn. 45), DuD 1998, 142.

<sup>92</sup> S. hierzu näher *Roßnagel*, in: ders. (Hrsg.), RMD (Fn. 84), Einleitung ins SigG, Rn. 19 ff.

<sup>93</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Paradoxien, 1999, 198 ff., 204 ff.; dabei hat er die Prinzipien des Systemschutzes durch verfassungsverträgliche Technikgestaltung zu beachten – s. hierzu näher *Podlech*, in: Brückner/Dalichau (Hrsg.), FS f. Grüner, 1982, 451 ff.; *Schlink*, Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch das Verwaltungsrecht, VVDStRL 48 (1990), 260f.; *Roßnagel*, in: Nikkel/Roßnagel/Schlink (Hrsg.), Die Freiheit und die Macht - Wissenschaft im Ernstfall -, FS für Podlech, 1994, 240 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 264 ff.

<sup>94</sup> S. hierzu z.B. die Aktion „Internet für alle“ der Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.1.2.

<sup>95</sup> S. hierzu z.B. auch *Pitschas* (Fn. 45), DuD 1998, 142, 145; *Baller*, Technikgestaltung in der Informationsgesellschaft, in: Alcatel SEL Stiftung (Hrsg.), Rechtliche Gestaltung der Informationstechnik, 1996, 32 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 252, 263.

<sup>96</sup> S. *Pitschas* (Fn. 42), 245f.

<sup>97</sup> S. ähnlich auch *Pitschas* (Fn. 42), 252.

<sup>98</sup> S. z.B. *Pitschas* (Fn. 42), 239f.; *Pitschas* (Fn. 45), DuD 1998, 143.

<sup>99</sup> S. *Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch* (Fn. 6), 283 ff.; *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 237.

<sup>100</sup> S. z.B. *Pitschas* (Fn. 45), DuD 1998, 143; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 252f.

<sup>101</sup> S. *Pitschas* (Fn. 42), 242, 244 ff.; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 198 ff.; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 252 ff., 257 ff.

tät, Vollständigkeit und Verlässlichkeit gewährleisten<sup>102</sup> und er bietet Sicherungen gegen die freiheitsgefährdenden Steuerungspotentiale von Informationen.<sup>103</sup> Wenn er alte Aufgaben an die Gesellschaft abgibt, so gewinnt er als neue Aufgaben, gesellschaftliche Informationsströme zu lenken und Informationen zwischen den Anbietern und Nachfragenden zu makeln.

Um ihrer Informations- und Kommunikationsverantwortung gerecht zu werden, darf die Verwaltung sich nicht mehr auf Informationsbroschüren, Formulare und Zeitungsanzeigen beschränken, sondern muß neue Methoden und Formen entwickeln, um im Rahmen des technischen und gesellschaftlichen Wandels kommunikative Kompetenz zu erhalten und zu gewinnen.<sup>104</sup> Auch genügt es nicht, nur Zugang zu den Akten der Verwaltung zu gewähren. Vielmehr muß die Verwaltung auch aktive Informationsvorsorge betreiben, um der Gesellschaft öffentliche Informationen zur Verfügung zu stellen oder zu vermitteln.<sup>105</sup>

Aus alledem folgt die Notwendigkeit, öffentliche Verwaltung im Sinn einer „höchstmöglich transparenten, zugänglichen, informierenden und dialogbereiten Staatsfunktion“ zu verstehen. Ihre informierenden und interagierenden Tätigkeiten bilden „Regelfunktionen des kommunikativen Staates“. Die Informations- und Kommunikationsfunktion tritt zu den klassischen Staatsfunktionen hinzu. Öffentliche Verwaltung bedarf deshalb für ihre diesbezüglichen Aktivitäten auch keiner besonderen oder ausdrücklichen Genehmigung.<sup>106</sup> Allerdings darf ihre informierende und kommunikative Tätigkeit nicht mit schutzwürdigen Privat- und Allgemeininteressen kollidieren. Deren Ausgleich mit dem Informations- und Kommunikationsauftrag kann im Einzelfall eine gesetzliche Konkretisierung oder Eingriffsregelung erforderlich machen.<sup>107</sup>

Bei aller Euphorie hinsichtlich der Bedeutung und der Wirkungen von Information und Kommunikation, ist vor übertriebenen Erwartungen zu warnen. Die Zunahme an Information und Kommunikation führt nicht notwendig zu einem Zugewinn an Freiheit. Vielmehr kann er auch neue Asymmetrien schaffen, die nach staatlicher Informations- und Kommunikationsverantwortung fragen lassen.<sup>108</sup> Dieser Verantwortung muß die Verwaltung mit Blick auf die verfassungsrechtliche Freiheit und Gleichheit gerecht werden.<sup>109</sup>

Auch ist Öffentlichkeit „ein sehr unstetes Beziehungsgefüge zwischen Akteuren, Medien und Publikum“. <sup>110</sup> Themenfokussierungen und Reaktionen sind oft von eher beiläufigen Bedingungen abhängig, schlecht einzuschätzen und wenig beständig. Die dem normativen Konstrukt von Öffentlichkeit zugeschriebenen Transparenz-, Validierungs- und Orientierungsfunktionen werden in der Realität nur eingeschränkt erfüllt. Öffentlichkeit ist keine Institution, die nach festen Regeln agiert. Wie sie im Internet sich bildet und agiert ist noch weitgehend unbekannt und bedarf intensiver Forschung. Insbesondere das Problem selbstselektiver

---

<sup>102</sup> S. zum Wirklichkeitsschutz *Roßnagel* (Fn. 53), 43 ff.

<sup>103</sup> S. hierzu *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 57 (1998), 254 ff.

<sup>104</sup> S. *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 334.

<sup>105</sup> S. hierzu auch *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.4.

<sup>106</sup> *Pitschas* (Fn. 42), 299 ff.

<sup>107</sup> Weder aus einem Gebot zur Optimierung des Grundrechtsschutzes oder demokratischer Beteiligung können unmittelbar bestimmte Verfahrensanforderung abgeleitet werden – s. hierzu z.B. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 35), Rn. 20, 23.

<sup>108</sup> S. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 239;

<sup>109</sup> S. *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 334.

<sup>110</sup> S. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 102.

Verzerrungen der Interessenrepräsentanz darf nicht aus dem Auge verloren werden. Wird es akut, muß Verwaltungsrecht Verzerrungen und neue Machtgefälle durch strukturierende und balancierende Maßnahmen ausgleichen.<sup>111</sup>

## **4. Möglichkeiten und Probleme der Information über das Internet**

Transparenz und Öffentlichkeit der Verwaltung erfordern in erster Linie, daß die Verwaltung Informationen an Bürger und Wirtschaftsunternehmen weitergibt oder diesen zumindest anbietet. Verwaltungsinformationen<sup>112</sup> werden von der Europäische Kommission in ihrem jüngsten Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors als „Schlüsselressource für Europa“ bezeichnet.<sup>113</sup> Derzeit ist es „immer noch schwierig, sich einen vollständigen Überblick über die Rechte und Pflichten zu verschaffen, die ein problemloses Operieren auf Märkten in anderen europäischen Ländern erlauben“.<sup>114</sup> Bei einer Umfrage 1998 gaben 66% der befragten Unternehmen an, Bedarf an präzisen Informationen über Verwaltungsverfahren zu haben.<sup>115</sup>

### **4.1 Möglichkeiten**

Das Internet ist ein ideales Medium, diese Informationen zu geringen Kosten und mit weiter Verbreitung den Adressaten (über das WWW) anzubieten oder (über E-Mail und Mailinglisten) zuzusenden. Es bietet die Chance, schneller und unmittelbarer als bisher zu informieren und so das Verhältnis zwischen Verwaltung und Adressaten partnerschaftlicher zu gestalten. Aufgrund der so eröffneten Möglichkeit einer direkteren und umfassenderen Vergewisserung über Vorgänge und Zustände kann bei den Adressaten ein Gewinn an Effektivität und Innovationsfähigkeit erzielt werden. Die Bundesregierung strebt daher an, daß alle wichtigen, öffentlich zugänglichen Dokumente über öffentlich zugängliche Informations- und Kommunikationsnetze zur Verfügung stehen. Alle Bürger sollten Gelegenheit haben, jederzeit online auf Originaldokumente zuzugreifen.<sup>116</sup>

#### **4.1.1 Geeignete Inhalte der Internet-Information**

Die möglichen Formen von Verwaltungsinformationen sind vielgestaltig. Sie reichen von der schlichten Mitteilung von Daten, über Öffentlichkeitsarbeit, Marketing, Hinweise, Erinnerungen, Ratschläge bis hin zu Appellen, Empfehlungen und Warnungen. Das Spektrum möglicher Inhalte, die über das World Wide Web angeboten werden können, ist breit. Es kann zum Beispiel folgende Informationen – insbesondere durch Kommunalverwaltungen – umfassen:

- Selbstdarstellung (Aufgaben, Etat, Zuständigkeitsverteilung, Adressen, Öffnungszeiten, Wegbeschreibungen),

---

<sup>111</sup> S. hierzu auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 103, 303.

<sup>112</sup> S. zu diesen näher *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. I.1.c.

<sup>113</sup> So der Titel des Grünbuchs, Europäische Kommission, KOM(1998)585.

<sup>114</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 26.

<sup>115</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 26.

<sup>116</sup> Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.1.



- aktuelle Verwaltungsinformationen (öffentliche Dokumente,<sup>117</sup> Ratsprotokolle und Tagesordnungen, Reden, Programme, Presseerklärungen, Fristen),<sup>118</sup>
- Rechtstexte (Spezialgesetze und Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Ortsrecht),
- öffentliche Ausschreibungen (Beschaffungsvorhaben, Ausschreibungsbedingungen),
- Bürgerhilfen (Verfahrenshinweisen und Leitfäden, Anspruchsvoraussetzungen, Formulare,<sup>119</sup> Anwendungshilfen, zusammengeführte Informationen für Lebenslagen, Angebot offener Stellen,<sup>120</sup> Angebot anonymer Bewerberprofile,<sup>121</sup> Fahrpläne),
- Freizeit/Tourismusangebote (Sehenswürdigkeiten, Veranstaltungskalender, Hotel- und Gaststättenverzeichnis),
- Kultur/Bildung (Museen, Ausstellungen, Theater, Kino, Konzerte, Bildungsangebote),
- Umwelt/Gesundheit (Gesundheitshinweise, Immissionsdaten, Abfallbeseitigung, Umweltinitiativen, Hinweise zu umweltgerechtem Verhalten),<sup>122</sup>
- Stadtentwicklungsinformationen (Städtebauprojekte, Bebauungspläne, Planentwürfe, Wohnbautätigkeiten, Bürgerbeteiligungen),<sup>123</sup>
- Wirtschaftsinformationen (allgemeine Strukturdaten, Geographiedaten, Finanzdaten, Gewerbeimmobilien, Unternehmensansiedlung, Förderprogramme, Jobbörse, Verzeichnis einschlägiger Unternehmen, Patentinformationen<sup>124</sup>).

Die Verwaltung muß vielfache allgemeine Publizitätsanforderungen erfüllen. Dies gilt vor allem für die Verkündung von Rechtsvorschriften. Denn Recht kann erst gelten, wenn es bekannt ist. Erst dann kann vom Normadressat Gehorsam verlangt werden.<sup>125</sup> Die amtliche Bekanntgabe des Wortlauts der Vorschrift in dem dafür vorgeschriebenen amtlichen Blatt,<sup>126</sup> ist Voraussetzung dafür, daß sie rechtswirksam und rechtsverbindlich werden kann.<sup>127</sup> Die Publi-

<sup>117</sup> Nach Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 60 wurden im September 1998 nahezu 7 Millionen Kommissionsdokumente über das Internet eingesehen, mehr als doppelt soviel wie noch ein Jahr zuvor.

<sup>118</sup> S. z.B. Hill, Die öffentliche Verwaltung als Teil der Informationsgesellschaft, Der Landkreis 1998, 226.

<sup>119</sup> Nach Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 52 liegen in den USA schätzungsweise 40% aller amtlichen Formulare bereits elektronisch vor.

<sup>120</sup> S. zum Stellen-Informations-Service (SIS) und zum Ausbildungs-Stellen-Informations-Service (ASIS) der Bundesanstalt für Arbeit <<http://www.arbeitsamt.de>>.

<sup>121</sup> S. zum Arbeitgeber-Informations-Service (AIS) und zum der Bundesanstalt für Arbeit <<http://www.arbeitsamt.de>> sowie Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.8..

<sup>122</sup> § 17 Abs. 1 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes verpflichtet die Verwaltung Emissionskataster nach § 46 BImSchG, Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG, Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG, Abwasserbeseitigungspläne nach § 18a Abs. 3 WHG, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne nach § 36 WHG, Wasserbewirtschaftspläne nach § 36b WHG, forstliche Rahmenpläne nach § 9 Abs. 1 des LWaldG und vergleichbare Pläne zu veröffentlichen. Wasserbücher nach § 37 WHG sind allgemein zugänglich zu machen.

<sup>123</sup> S. zum „Strategischen Informationssystem des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (SIS) z.B. Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.11.

<sup>124</sup> S. den Patentinformationsdienst des Europäischen Patentamts <<http://www.european-patent-office.org/>>.

<sup>125</sup> Dies gilt nicht nur für Gesetze, sondern auch für Verordnungen, Satzungen, Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Bebauungs- und sonstige Pläne, sogar für technische Normen.

<sup>126</sup> BVerwG, DVBl 1964, 828.

<sup>127</sup> S. z.B. Lukas, Über die Gesetzes-Publikationen in Österreich und dem Deutschen Reiche, 1903, 1, 14; Weber, Die Verkündung von Rechtsvorschriften, 1942, 7; Severin, Das Bundesgesetzblatt, 1962, 3, 7; Ziegler, Die Verkündung von Satzungen und Rechtsverordnungen der Gemeinden, 1976, 45f.

zitätserfordernisse für alle rechtlichen Grundlagen der Verwaltungsentscheidungen könnten sehr leicht auch durch die Möglichkeiten des Internet erfüllt werden,<sup>128</sup> das es dem Bürger erlaubt, ohne das langwierige Aufsuchen von Behörden und Bibliotheken alle gewünschten Informationen zu suchen, einzusehen und abzurufen.<sup>129</sup> Werden die Informationsmittel, die viele Bürger leichter wahrnehmen können als die bisherigen Papierformen, zumindest ergänzend für die Publizierung genutzt, könnte die Chance ansteigen, daß die Rechtsbetroffenen von den sie betreffenden Rechtstexten tatsächlich Kenntnis nehmen. Einfache Kenntnisnahme von einschlägigen Rechtstexten kann auch ökonomisch relevant sein. So hat die Europäische Kommission zum Beispiel auf die Bedeutung hingewiesen, die vollständige Informationen über internationale Besteuerungsvereinbarungen für Wirtschaftsaktivitäten auf europäischer Ebene haben.<sup>130</sup>

Ebenso könnte das Internet zur Erfüllung nicht formgebundener Publizitätspflichten genutzt werden. Warnungen, Aufklärung, Ratschläge, Appelle und Empfehlungen könnten über das WWW oder über Mailinglisten und News sehr leicht, einfach und schnell verbreitet werden. Die Verwaltung könnte sich darauf verlassen, daß Informationssammlungen Privater diese Informationen aufnehmen und über ihre Informationskanäle schnell und weit verteilen würden. Auch hier könnte die Effektivität staatlichen Informationshandelns durch das Internet erheblich gesteigert werden.

In den Niederlanden ist die Verwaltung nach Art. 8 des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung von 1978 verpflichtet, nicht nur auf Antrag, sondern von sich aus so viele betroffene und interessierte Personen wie möglich in allgemeinverständlicher Form und zu einem Zeitpunkt über ihre Vorhaben zu informieren, daß diese noch rechtzeitig ihre Auffassungen der Behörde zur Kenntnis bringen können.<sup>131</sup> Diese Regelung hat Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden, indem die Verwaltung frühzeitig über Zeitungen oder das Zusenden von Informationen an Bürger und Organisationen über Vorhaben berichtet.<sup>132</sup> Diese Informationsarbeit könnte durch das Internet erleichtert und effektiviert werden, wenn die Informationen auf der Homepage der Verwaltung veröffentlicht oder über Newsgroups oder Mailinglisten verteilt werden.

#### 4.1.2 Suchmaschinen und Portal-Seiten

Das Internet verändert nicht nur die Möglichkeiten, Bürger und Unternehmen zu informieren. Es ändert auch deren Informationsbedürfnisse und deren Informationsbeziehungen zur Verwaltung. Bürger und Unternehmen werden mehr Informationen einfordern und nutzen, Verwaltungen sich zunehmend als Informationslieferanten, -aufbereiter oder -makler verstehen. Die Überfülle der angebotenen Inhalte führt bei den Adressaten aber leicht zur Unübersicht-

---

<sup>128</sup> Angesichts dieser Möglichkeiten muß die Weigerung des BVerwG, einen Anspruch auf Veröffentlichung oder Herausgabe von Verwaltungsvorschriften außerhalb eines Verwaltungsverfahrens anzuerkennen – BVerwGE 69, 278 – als anachronistisch erscheinen; s. dagegen *Gusy*, Die Pflicht zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften, DVBl. 1979, 724; *Lübbe-Wolff*, Der Anspruch auf Information über den Inhalt ermessensbindender Verwaltungsvorschriften, DÖV 1980, 596; *Jellinek*, Veröffentlichung verwaltungsinterner Ermessensrichtlinien, NJW 1981, 2235 ff.

<sup>129</sup> S. auch die Forderung von *Herberger*, Internet für Juristen, NJW 1998, 2803 das gesamte Bundesrecht kostenfrei ins Internet einzustellen und die Kritik aus Kostensicht durch *Stöhr*, Gesetze im Internet – wer zahlt?, NJW 1999, 1440 ff.

<sup>130</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 17.

<sup>131</sup> S. *Ruth*, Das niederländische Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, DuD 1998, 434.

<sup>132</sup> S. *Ruth* (Fn. 131), DuD 1998, 436.

lichkeit. Metainformationen mit Suchmöglichkeiten<sup>133</sup> und benutzerfreundliche Suchfunktionen<sup>134</sup> gewinnen daher große Bedeutung. Um ihre Informationsangebote den Nutzern zu erschließen, werden Verwaltungen Suchmaschinen und Navigationssysteme anbieten, die den Besuchern ihrer Webseiten ermöglichen, die gewünschten Inhalte in der Überfülle der Angebote schnell und effektiv zu finden. Beispiele sind Suchmaschinen für das Auffinden zuständiger Ämter oder angebotener Dienstleistungen,<sup>135</sup> einschlägiger Vorschriften,<sup>136</sup> gesuchter Presseerklärungen und weiterer Informationskategorien.<sup>137</sup> Solche Suchmaschinen müssen sich nicht auf das eigene Informationsangebot einer Verwaltung beschränken, sondern können die Informationssammlungen auch anderer Verwaltungen oder die Angebote örtlicher Dienstleister mit einbeziehen.

Die Homepage einer Verwaltung kann auch die Funktion einer Portal-Seite übernehmen, wenn sie etwa durch Links auch den Zugang zum örtlichen Kultur- und Sportgeschehen oder zu örtlichen Handwerks- und Dienstleistungsangeboten eröffnet.<sup>138</sup> Eine ähnliche Funktion kann die Internet-Seite einer Fachverwaltung für spezifische Fachinformationsangebote ausüben.<sup>139</sup>

#### 4.1.3 Neue Formen für Informationshandlungen: Online-Information

Das Internet bietet neue Formen für Informationshandlungen an, die sowohl für die Verwaltung als auch für ihre Adressaten erhebliche Vorteile bieten. Dies soll am Beispiel der Ergebnisse eines Forschungsprojekts dargestellt werden, das die Möglichkeiten untersuchte, ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren vollständig mit Hilfe von Multimedia-technik und Internet durchzuführen.<sup>140</sup> Die Ergebnisse können weitgehend auf andere Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung übertragen werden.

Würde in einem Genehmigungsverfahren der Antrag in multimedialer Form eingereicht,<sup>141</sup> so könnte die Bekanntmachung nach § 10 Abs. 4 BImSchG ebenfalls in multimedialer Form erfolgen. Sie könnte über die Homepage der Genehmigungsbehörde im WWW und über Mai-

---

<sup>133</sup> S. *Burkert*, Wieviel Information gebührt dem Bürger – Freedom of Information?, in: Kubiczek/Braczyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 304.

<sup>134</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 89.

<sup>135</sup> S. z.B. <<http://www.nuernberg.de/rathaus.html>>; <<http://www.speyer.de>>; <<http://www.bremen.de/buerger.html>>.

<sup>136</sup> S. als Beispiel <<http://www.bundesanzeiger.de>> oder die Suchmaschine des Deutschen Bundestags für parlamentarische Vorgänge <<http://.dip.bundestag.de/cgi-bin>>.

<sup>137</sup> S. als Beispiel <<http://www.speyer.de>>; <<http://www.bremen.de>>.

<sup>138</sup> S. als Beispiel <<http://www.bremen.de>>; <<http://www.nuernberg.de>>; <<http://www.koeln.de>>; <<http://www.berlin.de>>.

<sup>139</sup> S. als Beispiel für Informationen zum Datenschutz die vom Berliner Datenschutzbeauftragten betrieben WWW-Seite <<http://www.datenschutz.de>>.

<sup>140</sup> Dieses wurde mit Unterstützung der Volkswagen-Stiftung von dem Fachgebiet Praktische Informatik der Technischen Universität Darmstadt (Prof. *Henhapl*) und der vom *Verf.* geleiteten Projektgruppe verfasungsverträgliche Technikgestaltung (provet) von 1995 bis 1998 durchgeführt – s. zu den Ergebnissen *Roßnagel/Schroeder* (Hrsg.), *Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren*, 1999, sowie den Demonstrator für das multimediale Genehmigungsverfahren <<http://www.pi.informatik.tu-darmstadt.de/mmgv/>>; s. hierzu auch *Idecke*, Der Einsatz von multimedialen Dokumenten bei der Genehmigung von neuen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz, 2000, i.E.

<sup>141</sup> S. hierzu Kap. 6.1.2.

linglisten verbreitet werden und durch den höheren Verbreitungs- und Aufmerksamkeitsgrad die Kenntnisnahme des Vorhabens verbessern und den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen. Die Kenntnisnahme wäre über längere Zeit hinweg möglich und nicht nur durch das Lesen einer einmaligen Ausgabe des Amtsblattes und einer Tageszeitung.

Die nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG vorgeschriebene Auslegung könnte durch „Auslegung“ der Antragsunterlagen in elektronischer Form auf dem WWW-Server der Genehmigungsbehörde erfolgen. Soweit sichergestellt wäre, daß dieser über öffentliche Telekommunikationsverbindungen erreicht werden kann, könnte die nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG zu ermöglichende Einsichtnahme in die „ausgelegten Unterlagen“ online durchgeführt werden. Dies hätte zum einen den Vorteil, daß die von § 10 Abs. 1 der 9. BImSchV vorgesehene räumliche Beschränkung auf die Genehmigungsbehörde und eine geeignete Stelle in der Nähe des Standorts sowie die zeitliche Beschränkung auf die Dienststunden entfallen würde. Der Einsichtnehmende könnte von jedem Ort aus und zu jeder Tages- und Nachtzeit Einsicht nehmen, ohne zusätzliche Zeit und Kosten mit Anreise und Wartezeiten zu verbringen. Die elektronische Auslegung böte zum anderen den Vorteil, daß dieselben „Unterlagen“ von vielen Interessierten gleichzeitig eingesehen werden könnten. Ein möglicher Engpaß wegen einer zu geringen Anzahl von Unterlagen wäre ausgeschlossen. Die Online-Einsicht hätte weiter den Vorteil, daß der Interessierte nicht auf eine Abschrift oder eine Vervielfältigung der Kurzbeschreibung angewiesen wäre, sondern sich selbst kosten- und problemlos von beliebigen Antragsunterlagen Vervielfältigungen erstellen könnte. Schließlich könnte er zur Erschließung der Informationen zusätzliche Hilfsmittel wie Suchhilfen verwenden. Durch Verbesserung der Kenntnisnahme des Vorhabens und Einsichtnahme in die „Unterlagen“ würde das Internet dazu beitragen, die Ziele des Öffentlichkeitsverfahrens besser zu erreichen, als dies heute möglich ist.

#### **4.1.4 Neue Darstellungsformen: Hypermedia**

Wenn die beantragte Anlage statt durch das bisherige Papiermodell künftig durch ein multimediales Modell repräsentiert würde, müßten die „Unterlagen“ nicht mehr abstrakt, zweidimensional, sequentiell und statisch sein, sondern könnten die Informationen über die beantragte Anlage anschaulich und erlebbar, dreidimensional, verknüpft, dynamisch und interaktiv anbieten. Schon vor Antragstellung könnte das Modell der beantragten Anlage vorgabengerecht geplant werden, wenn über die heute bereits übliche Erstellung des Modells mit Hilfe von CAD-Programmen hinaus die Strukturierung der Entwurfsschritte informationstechnisch unterstützt, in den Entwurf Standards einbezogen und bereits geprüfte Komponenten übernommen werden könnten.

Mit Hilfe eines solchen multimedialen Systemmodells als Prüfgrundlage könnte das prognostizierte Verhalten der Anlage simuliert, visualisiert und interaktiv verändert werden. Dies wäre nicht nur für die konstruierenden Ingenieure möglich, sondern auch für Behörden, Gutachter und die Öffentlichkeit. Durch Techniken virtueller Realität würde der Betrachter in die Lage versetzt, das Verhalten und die Dimensionen der geplanten Anlage sowie deren Einbettung in eine realitätsnahe Umgebung dreidimensional und in Aktion zur Kenntnis zu nehmen. Er könnte virtuell um die Anlage herum- und in sie hineingehen und sie von allen Seiten betrachten. Dadurch könnte das Verständnis für die Zusammenhänge insbesondere bei Laien erheblich erhöht werden. Durch die interaktive Veränderung von Parametern könnten das Verhalten der Anlage unter allen denkbaren Bedingungen am Simulationsmodell erprobt und

auf die Folgen unterschiedlicher Entwicklungen überprüft werden.<sup>142</sup> Durch Hypermediatechnik könnten so die Entscheidungsprozesse etwa im Zusammenhang mit Planungen im Bau- und Infrastrukturbereich erheblich verbessert werden.<sup>143</sup> Hierdurch würde nicht nur der Prüfprozeß für alle Beteiligten erweitert und intensiviert, sondern es könnte auch der Entwurfs- und Prüfprozeß erleichtert, verkürzt und verbessert werden.<sup>144</sup>

Das zunehmende Informationsangebot und die vielfältigen Darstellungsmöglichkeiten müßten bei Behörden, Gutachtern und vor allem bei den Bürger nicht zu Unsicherheit und Überforderung führen. Die Forderung nach intelligenter und strukturierter Information, nach differenzierten Anschlußstücken für eigene Erfahrung, abgestellt auf den Verständnishorizont der unterschiedlichen Adressaten und Zielgruppen,<sup>145</sup> könnte mit Hypermedia-Technik leichter erreicht werden. Sie könnte unterschiedliche Sichten auf den gleichen Informationszusammenhang erlauben. So könnte das multimediale Modell einer technischen Anlage zum Beispiel in einer „Laiensicht“, einer „Ingenieursicht“ und einer „Juristensicht“ betrachtet werden, die jeweils die Informationen bietet, die dem Interessen- und Erfahrungshorizont des Betrachters entspricht. Durch Wechsel in eine andere Sicht könnten auch weitergehende Informationen zur Kenntnis genommen werden.

#### 4.1.5 Neue Informationsaufbereitung: Online-Zugriff auf Datenbanken

Die Verwaltungen verfügen über einen extrem großen Bestand an Daten. Diesen haben sie vielfach in Datenbanken in einer Weise gesammelt und aufbereitet, daß die Daten leicht aufgefunden und mit anderen Daten in einer Weise verknüpft werden können, daß dadurch neue, bisher unbekannte Informationen für unbestimmt viele Zwecke gewonnen werden können. Allein in den Niederlanden betreibt die Verwaltung etwa 36.000 Datenbanken. Diese Datenbanken sollen nach der Zielsetzung der Europäische Kommission auch für die Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden.<sup>146</sup>

Für bestimmte sachliche Anwendungsbereiche werden Informationssammlungen geführt, die für jeden – auch ohne Nachweis eines besonderen Interesses – zugänglich sind, wie das Handelsregister (§ 9 HGB), das Vereinsregister (§ 79 BGB) und das Güterregister (§ 1563 BGB). Für das Handelsregister und alle anderen öffentlichen Register ist durch das Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz von 1993<sup>147</sup> bereits die Grundlage für einen vollautomatisierten Betrieb gelegt. Dieses Gesetz ermöglichte auch den Online-Zugriff auf die Eintragungen des jeweiligen Registers.<sup>148</sup> Der Zugriff findet heute aber überwiegend noch mit proprietären Systemen statt. Ein Online-Zugriff über das Internet könnte die Nutzungsmöglichkeit dieser Register erheblich verbreitern.

---

<sup>142</sup> S. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 23 ff.; s. auch *Roßnagel*, Die Sache BALL, Rechtsalltag im Jahr 2015, Universitas 1996, 331 ff.; *ders.* Multimedia gegen Papiertiger. Neue Techniken bei umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, Kultur & Technik 1997, Heft 4, 35 ff.

<sup>143</sup> S. auch *Hill* (Fn. 118), Der Landkreis 1998, 227.

<sup>144</sup> S. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 24f., 239 ff.

<sup>145</sup> S. auch *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 332 sowie *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.1.d.

<sup>146</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 90.

<sup>147</sup> S. BGBl. I, 2182.

<sup>148</sup> S. z.B. für das Handelsregister *Lindhorst*, Automation des Handelsregisters – ein Dauerthema?, CR 1998, 590 ff.; *Schöpe*, Rechtsprobleme der Reorganisation des Handelsregisters, ZRP 1999, 450.

Mit dem europäischen Projekt „European Business Register“ (EBR) soll sichergestellt werden, daß Basisinformationen über sämtliche Unternehmen europaweit zugänglich sind, und zwar ohne Hindernisse, wie sie durch unterschiedliche Technologien, Sprachen, Registriersysteme, Netze oder ähnliches entstehen können.<sup>149</sup> Das EBR ist seit Dezember 1998 betriebsbereit und ermöglicht den elektronischen Zugang zu Unternehmensdaten aus zehn Mitgliedstaaten sowie Norwegen.<sup>150</sup>

#### **4.1.6 Neue Informationskombinationen: Informationshilfe und Informationsanreicherung**

Die Nutzung des Internet für die Informationsaufbereitung und -verbreitung, insbesondere die Hypertexttechnologie des WWW, erlaubt es, aufgrund von Kompetenzen und Behördenstrukturen verteilte Informationen geordnet nach der Sicht des Bürgers zusammenzuführen und zu verknüpfen. Ihm können je nach Anlässen und Lebenslagen die Informationen angeboten werden, die er gerade braucht.<sup>151</sup> So kann er etwa bei einem Umzug im Internet erfahren, welchen Ämtern er welche Meldungen machen und welche Anträge er dort stellen muß, wo er Infrastrukturleistungen für die neue Wohnung beantragen kann, welchen Versicherungen er den Umzug mitteilen muß, welche Fristen für ihn gelten und welche Unterstützung und Auskünfte er wo erhalten kann. Weiter könnten ihm die örtlichen Dienstleister und Handwerker genannt werden, die in einem solchen Fall öfter in Anspruch genommen werden. Alle diese Informationen könnten jeweils mit einem Link zu dem angesprochenen Amt oder Unternehmen versehen sein, das auf seiner Homepage weitergehende Informationen und auch gleich die erforderlichen Formulare anbietet. Diese Informationen könnten multilingual in allen Amtssprachen der Europäischen Gemeinschaft angeboten werden, ohne daß dadurch ein Mehraufwand an Druckkosten entsteht. Diese bürger- oder unternehmensorientierte Informationsvermittlung der Kommunalverwaltung könnte auch für andere Lebenslagen Anwendung finden, wie etwa Geburt, Tod, Arbeitslosigkeit, Heirat, Scheidung oder Existenzgründen und Unternehmensansiedlung. Letztlich könnten Verwaltungen so vielleicht zum Aufbau von Informationsmärkten beitragen.

Verwaltungen könnten mit Hilfe des Internet Daten in den notwendigen oder sinnvollen Zusammenhang bringen und ihnen dadurch Bedeutung verleihen. Zugleich müssen sie erkennen, daß sie das benötigte Handlungs- und Entscheidungswissen für sich und die Bürger nicht mehr allein selbst beschaffen können und daher auf die Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Kräften angewiesen sind.<sup>152</sup> Hier bietet es sich an, staatliche Informationen mit denen von Wirtschaft und Gesellschaft etwa im Umwelt-, Kultur- und Sozialbereich zu verknüpfen und zu vernetzen. So könnten etwa Umwelterklärungen der örtlichen Unternehmen nach Art. 5 der EG-Umweltaudit-Verordnung oder Emissionsberichte nach § 18 der 17. BImSchV mit den Umweltinformationen der Landesbehörden oder Kommunen zusammengeführt werden.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 29.

<sup>150</sup> S. <<http://www.ebr.org>>.

<sup>151</sup> S. z.B. *Kubicek/Hagen* (Fn. 20), 9, 66.

<sup>152</sup> S. hierzu *Voßkuhle* (Fn. 90), Kap. I.1.c.

<sup>153</sup> S. zu dem Beispiel auch *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 335.

## 4.2 Herausforderungen

Die genannten Möglichkeiten, Verwaltungsinformationen über das Internet anzubieten und zu verbreiten, führen zu vielen Fragen an das Verwaltungsrecht, auf das dieses bisher nur begrenzte Antworten geben kann.

### 4.2.1 Mögliche Internetnutzungen

Wenn Verwaltungen mit Blick auf den sozialstaatlichen Auftrag zur Grundversorgung der Bürger mit der Möglichkeit, an der Online-Information und Kommunikation teilzuhaben,<sup>154</sup> gemäß dem Slogan „Internet für alle“<sup>155</sup> sich als Zugangsvermittler (Access-Provider) betätigen und ihren Bürgern umsonst oder zu geringen Gebühren Zugang zum Internet verschaffen,<sup>156</sup> stellt sich die Frage einer zulässigen Konkurrenz gegenüber privatwirtschaftlichen Zugangsvermittlern. Diese dürfte zumindest insoweit zulässig zu sein, als die allgemeine Zielsetzung eines solchen Angebots im Einklang mit den gesetzlichen Aufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit steht.<sup>157</sup> Bieten Kommunen ihren Gemeindebürgern den Zugang zum Internet an, damit diese an dem Online-Informationsangebot der Kommune teilhaben können, dürfte dies von deren vielfältigen Informationsaufträgen noch gedeckt sein, auch wenn die Bürger diesen Anschluß etwa ebenso zum „Surfen“ im World Wide Web nutzen können.<sup>158</sup> Soweit – wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen<sup>159</sup> – die wirtschaftliche Betätigung im Telekommunikationsbereich ausdrücklich gesetzlich erlaubt ist, besteht ohnehin kein grundsätzliches Problem für das Angebot der Zugangsvermittlung.<sup>160</sup>

Hinsichtlich der Kompetenz zu Inhaltsangeboten ist davon auszugehen, daß staatliche Verwaltungseinheiten grundsätzlich Tele- und Mediendienste anbieten dürfen.<sup>161</sup> Einer ausdrücklichen „Online-Ermächtigung“ bedürfen sie nicht.<sup>162</sup> Die Ermächtigung zur Information über das Internet ist als funktionales Äquivalent zu sonstigem Informationshandeln mit der jeweiligen staatlichen Aufgabe als Handlungsform mitgegeben.<sup>163</sup> Allerdings dürfen Mediendienste nicht aufgrund ihrer Programmstruktur und ihrer Relevanz für die öffentliche Meinungsbil-

---

<sup>154</sup> S. hierzu Kap. 3.3.

<sup>155</sup> S. hierzu die gleichnamige Aktion der Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.1.2.

<sup>156</sup> S. z.B. <<http://www.hannover.de>> <<http://www.hessennet.de>> <<http://www.region-stuttgart.de>>; <<http://www.ulm.de>>; s. hierzu auch *Zacher*, Technischer Zugang: CityNetz Rosenheim, in: Kubicek/Braczyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 358 ff.

<sup>157</sup> S. hierzu z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451.

<sup>158</sup> S. hierzu auch *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451; kritisch dagegen *Rath-Glawatz*, Betätigung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten im Online-Bereich, AfP 1998, 265f.

<sup>159</sup> S. § 107 Abs. 1 GO NRW; geändert durch das Gesetz zur Stärkung der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen vom 25.11.1997 – GVBl. 422.

<sup>160</sup> S. z.B. *Schoch*, Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, AfP 1998, 260; s. auch *Pünder*, Die kommunale Betätigung auf dem Telekommunikationssektor, DVBl. 1997, 1357 ff.

<sup>161</sup> S. §§ 3 und 4 TDG sowie §§ 3 und 4 MDSStV – s. hierzu z.B. *Meier*, in: Roßnagel (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 3 MDSStV, Rn. 11 und *Warnke*, ebenda, § 4 MDSStV, Rn. 16.

<sup>162</sup> S. z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 456.

<sup>163</sup> S. z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451, 456.

dung die Qualität von Rundfunk erreichen.<sup>164</sup> Denn die Folge wäre nicht die Notwendigkeit einer besonderen Zulassung,<sup>165</sup> sondern das Verbot des Rundfunkangebots, da staatliche Behörden aufgrund des Gebots der Staatsferne<sup>166</sup> keinen Rundfunk betreiben dürfen.<sup>167</sup>

Steht das Informationsangebot der Verwaltung in Konkurrenz zu vergleichbaren Angeboten der Privatwirtschaft,<sup>168</sup> gelten die allgemeinen Grenzen für Betätigungen der Verwaltung mit wirtschaftlichen Auswirkungen.<sup>169</sup> Entspricht die Informationstätigkeit ihren gesetzlichen Aufgaben<sup>170</sup> oder dient es ihrer Selbstdarstellung, so besteht kein Problem, selbst wenn dadurch wirtschaftlichen Unternehmungen Privater Konkurrenz erwächst.<sup>171</sup> Auch muß den Verwaltungen, die im Rahmen ihrer – weit zu verstehenden Informationszuständigkeit<sup>172</sup> - Informationen anbieten, die Möglichkeit gegeben sein, zur Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit ihr Angebot zu optimieren und abzurunden.<sup>173</sup> Schließlich ist zu beachten, daß Informationen in der Regel multifunktional verwendbar sind, so daß sich ihr Inhalt selten eindeutig bestimmten staatlichen Aufgaben und Befugnissen zuordnen lassen. Dieser kompetenzverwischende Charakter von Informationen verbietet eine scharfe Grenzziehung zu Lasten der Verwaltung, solange nur die allgemeine Zielsetzung eines solchen Angebots im Einklang mit den gesetzlichen Aufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit steht.<sup>174</sup>

Die Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit dürften jedoch überschritten sein, wenn die Verwaltung diskriminierend zu Lasten einzelner Marktteilnehmer in den Wettbewerb eingreift.<sup>175</sup> Reichern Verwaltungen ihr eigenes Angebot durch Links mit fremden Informationen soweit an, daß ihr Angebot den gleichen Informations- und Unterhaltungswert wie private Online-dienste-Anbieter, ist daher in konkreten Fall zu prüfen, ob sie damit die Grenzen wirtschaftlicher Aktivitäten der Verwaltung überschreiten.<sup>176</sup> Soweit das Internet-Angebot zulässig ist,

---

<sup>164</sup> S. zur Abgrenzung § 2 MDStV sowie *Meier* in: Roßnagel, RMD (Fn. 84), § 2 MDStV, Rn. 34 ff.

<sup>165</sup> S. hierzu § 20 Abs. 2 RfStV. S. zur Abgrenzung von Mediendiensten z.B. *Warnke*, in: Roßnagel (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 4 MDStV, Rn. 17 ff.

<sup>166</sup> S. hierzu z.B. BVerfGE 83, 238 (322).

<sup>167</sup> S. z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451, 456.

<sup>168</sup> Die wirtschaftspolitische Neutralität des GG läßt öffentlichen Verwaltungen auch im Online-Bereich grundsätzlich ein wirtschaftliches Betätigungsfeld – s. z.B. *Schoch* (Fn. 160), AfP 1998, 260; *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 265; *Trute* (Fn. 5), VVDStRL 1998, 227; a.A. *Bullinger/Mestmäcker*, Multimediadienste – Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, 1997, 83.

<sup>169</sup> S. hierzu allgemein z.B. *Ehlers*, Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, DVBl. 1998, 498 ff.; für den Online-Bereich s. z.B. *Schoch* (Fn. 160), AfP 1998, 257 ff.; kritischer *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 264f., 267f.

<sup>170</sup> Kein Problem besteht insoweit hinsichtlich der Informationsangebote im Rahmen eines „virtuellen Rathauses“.

<sup>171</sup> So können z.B. Kommunen mit ihrem Informationsangebot auch Erwerbsziele verfolgen - s. z.B. *Schoch* (Fn. 160), AfP 1998, 260; *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 264f.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451.

<sup>172</sup> S. Kap. 3.

<sup>173</sup> S. z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 449.

<sup>174</sup> S. hierzu z.B. *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 448, 451.

<sup>175</sup> S. *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 266.

<sup>176</sup> S. hierzu näher unten. Kritisch zu dem „massiven“ Einsatz von Links und der dadurch entstehenden Konkurrenz gegenüber privaten Anbietern *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 264f



gelten auch für Verwaltungen nur die allgemeinen Anforderungen – etwa für Werbung und Sponsoring die Anforderungen des § 9 MDStV.<sup>177</sup>

Grenzen für staatliche Informationen über das Internet können auch entstehen, wenn der Staat am allgemeinen gesellschaftlichen Informations- und Meinungsbildungsprozeß teilnimmt. In diesem sind staatliche Institutionen nur Meinungsführer unter vielen, allerdings sehr gewichtige, und dürfen daher dieses Gewicht nicht dazu verwenden, diesen Prozeß zu dominieren. Um den gesellschaftlichen Informations- und Meinungsbildungsprozeß anzuregen, müssen staatliche Stellen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten informieren,<sup>178</sup> dürfen aber dadurch insbesondere nicht die Chancengleichheit der Parteien und das freie Spiel der Kräfte im Prozeß der Meinungs- und Willensbildung behindern. Hier gelten auch für das Internet grundsätzlich die allgemeinen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen.<sup>179</sup>

#### 4.2.2 Notwendige Internetnutzungen

Wenn die Verwaltung auch einen großen Entscheidungsspielraum hat, im Internet zu informieren, so ist damit noch nicht die Frage beantwortet, ob sie für ihre Informationstätigkeit das Internet benutzen muß. Da die Verwaltung in der Regel ihre bisherigen Informationsformen beibehält, stellt sich diese Frage meist nur für ein ergänzendes Informationsangebot über das Internet. Hier wird die Antwort stark von der Entwicklung der allgemeinen gesellschaftlichen Nutzung des Internets abhängen. Da die Verwaltung ihre Informationen in einer effektiven Weise aufbereiten, anbieten und zugänglich machen muß, kann sich eine rechtliche Pflicht dann ergeben, wenn das Internet in der Gesellschaft zu dem vorrangigen Instrument der Informationsaufnahme und -weitergabe wird. Diese Pflicht verdichtet sich, wenn die Verwaltung ihrer Verpflichtung zur Informationsvorsorge, zur Transparenz und zur Öffentlichkeit aufgrund der Form oder Aufbereitung nur elektronisch verfügbarer Daten nur in der Weise erfüllen kann. Datenbanken, Simulationen oder Virtual Reality können zum Beispiel nicht mehr auf Papier, sondern nur noch über Informations- und Kommunikationssysteme genutzt werden. Ein subjektiver Anspruch des Bürgers auf Information über das Internet wird aus dieser objektiven Verpflichtung der Verwaltung – zumindest vorerst – nicht abzuleiten sein.<sup>180</sup>

Ein starker Druck auf Verwaltungen, das Internet für die Informationssaufbereitung und -verbreitung zu nutzen, dürfte von der europäischen Ebene ausgehen. Zum einen werden die Bemühungen der Europäischen Kommission, Verwaltungsinformationen in stärkerem Maße der Gesellschaft und Wirtschaft zur Verfügung zu stellen,<sup>181</sup> in Kürze zu entsprechenden Rechtspflichten der Mitgliedstaaten führen. Zum anderen dürfte bereits von Art. 5 der europäischen Richtlinie für elektronische Signaturen<sup>182</sup> ein entsprechender Druck ausgehen. Diese Regelung zwingt nämlich die nationalen Rechtsordnungen, auch für Verwaltungen die digitale Signatur als Ersatz für die eigenhändige Unterschrift und digital signierte Daten als Be-

---

<sup>177</sup> S. z.B. *Schoch* (Fn. 160), AfP 1998, 259; kritisch gegen Werbung auf kommunalen Internet-Seiten *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 267f.

<sup>178</sup> S. Kap. 3.2 und 3.3.

<sup>179</sup> S. hierzu z.B. BVerfGE 63, 230 (243); 44, 125 (148 ff.); s. auch *Kloepfer* (Fn. 48), 202.

<sup>180</sup> Die Umsetzung dieser Pflicht hängt immer auch von den Möglichkeiten der Verwaltung ab.

<sup>181</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585.

<sup>182</sup> S. den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 28.6.1999, EG-ABl. C 243 vom 27.8.1999, 33; zur konsolidierten Fassung des Rates nach dem zustimmenden Beschluß des Europäischen Parlaments vom 27.10.1999 s. Dokument PE-CONS 3625/99, verfügbar z.B. unter <<http://www.dud.de>>

weismittel vor Gericht anzuerkennen.<sup>183</sup> Wenn aber die Verwaltungen darauf eingerichtet sein müssen, das rechtsverbindliche Handeln der Bürger in elektronischer Form zu akzeptieren, dann drängt sich auf, daß sie diesem auch in elektronischer Form die benötigten Informationen anbieten und ihm zum Beispiel elektronische Formulare zur Verfügung stellen.

#### 4.2.3 Zulässige Inhalte von Verwaltungsinformationen über das Internet

Informierendes Verwaltungshandeln ist eine bedeutende Steuerungsressource, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben eingesetzt werden kann.<sup>184</sup> Bei ihrer Informationstätigkeit muß die Verwaltung darauf achten, daß ihre Informationen nicht unzulässig in Grundrechte von Bürgern und Wirtschaftsunternehmen eingreifen. Staatliche Informationsakte wie Verlautbarungen, Warnungen und Empfehlungen können faktische Grundrechtsbeeinträchtigungen darstellen.<sup>185</sup> Denn unter Berücksichtigung der Schutzfunktion des jeweiligen Grundrechts kann – je nach Art und Ausmaß – auch eine tatsächliche Betroffenheit des Grundrechtsträgers einen Grundrechtseingriff bedeuten.<sup>186</sup> Dies dürfte auch für Links gelten, die von einer Verwaltungsseite auf die Seite eines Privaten gesetzt werden.<sup>187</sup> Andererseits ist die Verwaltung verpflichtet, Bürger vor Gefahren zu warnen und Verbraucher vor bestimmten Risiken aufzuklären. Schutzrechtlich begründete administrative Informationspflichten können sich insbesondere im Gesundheits- und Sozialrecht ergeben.<sup>188</sup>

Soweit Informationseingriffe gesetzlich geregelt sind, stellt die entsprechende Informationstätigkeit der Verwaltung kein Problem dar. Inzwischen gibt es eine beträchtliche Zahl gesetzlicher Ermächtigungen für gezielte Informationsakte – insbesondere für Warnungen, etwa im § 6 Abs. 1 Satz 2 GSG, § 69 Abs. 4 AMG oder § 6a der 22. BImSchV. Außerdem gibt es viele aktive Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit.<sup>189</sup> Ohne gesetzliche Regelung befindet sich die Verwaltung bei Warnungen allerdings auf einem schmalen Grad zwischen Schutzauftrag<sup>190</sup> und unzulässigem Grundrechtseingriff.<sup>191</sup> Zu beachten ist jedoch, daß die

---

<sup>183</sup> S. hierzu näher *Roßnagel*, Elektronische Signaturen in Europa – Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission, MMR 1998, 331 ff.; *ders.*, Europäische Signaturrichtlinie und Optionen ihrer Umsetzung, MMR 1999, 261 ff.; *Gravesen/Dumortier/van Eecke*, Die europäische Signaturrichtlinie. Zur regulativen Funktion und Substanz der Rechtswirkungen, MMR 1999, 577;

<sup>184</sup> S. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 238.

<sup>185</sup> S. zur rechtlichen Problematik z.B. *Schulte*, Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege, DVBl. 1988, 512 ff.; *Gröschner*, Öffentlichkeitsaufklärung als Behördenaufgabe, DVBl. 1990, 619f.; *Schoch*, Staatliche Informationspolitik und Berufsfreiheit, DVBl. 1991, 667 ff.; *Gröschner*, Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen – Wirtschaftspolitisches Ziel und verwaltungsrechtliche Aufgabe, WuR 1991, 71 ff.; *Fiebig*, Haftung der Behörde wegen Warnung vor Verbrauchsgütern, NVwZ 1992, 37f.; *Leidinger*, Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum staatlichen Informationshandelns, DÖV 1993, 925 ff.; *Murswiek*, Staatliche Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe, DVBl. 1997, 1022 ff.; s. hierzu auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 65.

<sup>186</sup> Zumindest dann, wenn mit der Verwaltungsinformation eine wirtschaftslenkende oder die Öffentlichkeit beeinflussende Absicht verfolgt wird und die Wirkung auf den Betroffenen „schwerwiegend“ und „nachhaltig“ ist; ständige Rspr. – s. BVerwGE 71, 183 (191); 75, 109 (115); 82, 76 ff.; 87, 37 ff.; 90, 112 ff.; BVerwG, NJW 1991, 1770; BVerfG, NJW 1989, 3270.

<sup>187</sup> Dies entspricht zumindest dem Gedankengang von BVerwGE 90, 112 (119) – Informationseingriff durch Förderung der Informationstätigkeit eines Dritten.

<sup>188</sup> S. z.B. EGMR, NVwZ 1999, 57 ff.; auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 239.

<sup>189</sup> S. hierzu Fn. (188) sowie für das europäische Recht *Scheuing*, Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts, NVwZ 1999, 483 m.w.N.

<sup>190</sup> Zur Zulässigkeit von Produktkritik im Interesse der Verbraucheraufklärung und -beratung s. BGHZ 65, 325 ff. und BVerwGE 71, 183, 195f.

Grundrechte nicht vor jeder nachteiligen Betroffenheit schützen.<sup>192</sup> Dadurch wird verhindert, daß staatliches Informationshandeln gänzlich ausgeschlossen oder unwirksam gemacht wird.

#### 4.2.4 Informationsvorsorge und Qualitätssicherung

Die Informationstätigkeit der Verwaltung kann sich nicht nur auf die Bereitstellung vorhandener Informationen beschränken, sondern die Verwaltung muß auch aktive Informationsvorsorge betreiben.<sup>193</sup> Hierfür muß sie die informationelle Binnenorganisation den Erfordernissen der Informationssuche, -aufbereitung und -vermittlung anpassen. Bürgerbezogenes Informationsmanagement transportiert die Information direkt zum Bürger. Der staatlichen Kommunikationsverantwortung würde es entsprechen, hierfür ein umfassendes rechtliches Informationskonzept zu entwickeln.<sup>194</sup>

Die Verwaltung muß für ihre Informationen und die Informationen Dritter, die sie in ihr Informationsangebot aufnimmt oder auf die sie verweist eine Qualitätssicherung betreiben. Sie muß bei ihren Informationen nicht nur das Gebot weltanschaulicher und religiöser Neutralität sowie die Pflicht zur Zurückhaltung und Sachlichkeit beachten,<sup>195</sup> sondern auch die Korrektheit, Vollständigkeit und Relevanz der Informationsinhalte sicherstellen.

Die einfache Manipulationsfähigkeit digitalisierter Daten bringt ein zusätzliches Problem: der Schutz der Wirklichkeit entsprechender Informationen. Ein Interview kann als Text, ein Text als Rede erscheinen. Digitalisierte Bild- und Sprachaufnahmen können einfach und beliebig verändert werden. Simulationen ermöglichen, künstliche Welten zu schaffen und diese mit dem Abbild der Realität zu verknüpfen. Die Suggestion der Perfektion läßt leicht die inhärenten Grenzen der Modellbildung und Simulation übersehen. Umgekehrt können auch in „echtes“ Filmmaterial Personen und Ereignisse hinein- oder herausretouschiert werden, ohne daß dies der Zuschauer noch erkennen kann. Wahrheit und Fiktion vermögen ununterscheidbar ineinander zu fließen. Schein und Wirklichkeit können im Internet leicht verschwimmen. Die Sugesstivkraft der Bilder und der authentische Charakter der Töne bleiben jedoch erhalten.

Hier muß die Verwaltung doppelte Sicherungen vorsehen. Gegenüber dem Betroffenen muß sie dessen informationelle Selbstbestimmung und sein Recht am eigenen Bild und eigenen Wort gewährleisten. Ein Wechsel des Mediums und eine Manipulation von personenbezogenen Bildern und Tönen darf nur nach ausdrücklicher Einwilligung zulässig sein, auch wenn der Betroffene den Originalaufnahmen zugestimmt hat.<sup>196</sup> Gegenüber der Öffentlichkeit muß sie sicherstellen, daß Schein und Wirklichkeit unterschieden werden können. Werden Simulationen eingesetzt, muß auf die Grenzen der ihnen zugrundeliegenden Modellbildung aus-

---

<sup>191</sup> S. hierzu näher *Vofskuhle* (Fn. 90), Kap. III.5.b.; für informationelle Grundrechtseingriffe fordert das BVerwG auch bei Erfüllung einer Schutzpflicht eine gesetzliche Eingriffsermächtigung – s. z.B. BVerwGE 90, 112 (122); s. auch *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451.

<sup>192</sup> BVerwGE 71, 183 (192); s. auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 65f.

<sup>193</sup> S. Kap. 3.3.

<sup>194</sup> S. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 237.

<sup>195</sup> S. z.B. BVerwGE 82, 76 (83f.); 90, 112 (124).

<sup>196</sup> S. hierzu *Roßnagel* (Fn. 53), 43f.

drücklich hingewiesen werden.<sup>197</sup> Werden manipulierte Bilder und Töne eingesetzt, muß die Manipulation gekennzeichnet werden.<sup>198</sup>

Für ihre im Internet angebotenen Informationen ist die Verwaltung nach § 5 Abs. 1 TDG und § 5 Abs. MDStV voll verantwortlich.<sup>199</sup> Reichert sie ihr Informationsangebot dadurch an, daß sie es durch Links mit dem anderer Informationsanbieter verknüpft, kann sie durch den Link auch für den Inhalt des anderen Informationsangebots verantwortlich werden.<sup>200</sup> Dies gilt zumindest dann, wenn es sich um einen gezielten und nicht um einen pauschalierten Verweis – etwa auf die Homepage einer Universität – handelt.

#### 4.2.5 Metainformationen und Suchmöglichkeiten

Der Zugang zu Verwaltungsinformationen muß tatsächlich möglich, einfach und nutzerfreundlich sein. Besondere Aufmerksamkeit verlangt in dieser Hinsicht das Informationsformat. Mit der unter Vollzugsgesichtspunkten erfolgten Aufbereitung von Informationen in Behördenakten kann der Bürger meist wenig anfangen, sie erschließen sich schon für den Nachfolger eines Amtswalters nur relativ schwer. Folglich sind geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Informationen in allgemein verständlicher Form zu präsentieren. Außerdem sind Metainformationen der Verwaltung über Informationsangebote der Verwaltung mit Suchmöglichkeiten notwendig.<sup>201</sup> Das Berliner Freiheitsinformationsgesetz (IFG) sieht daher in § 17 Abs. 3 vor, daß jede öffentliche Stelle Verzeichnisse zu führen hat, die Aktenordnung und Aktenbestand sowie den Zweck der geführten Akten erkennen lassen. Jede öffentliche Stelle hat Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Einsenderverzeichnisse, Tagebücher und Verzeichnisse allgemein zugänglich zu machen. Weiterhin kann es erforderlich sein, zusätzliche Erklärungshilfen anzubieten oder den Einsatz von Datenvermittlern vorzusehen. Auch kann die Nutzerfreundlichkeit durch die entsprechende Gestaltung der Benutzeroberflächen von Softwareprogrammen beeinflusst werden.<sup>202</sup>

Suchmaschinen, Navigationssysteme und Portalseiten entwickeln eine zunehmende Informationsmacht. Nur wer dort aufgenommen ist, wird im Internet gefunden. Die Fülle der Informationsangebote im Internet zwingt die Nutzer immer stärker, für die Suche nach interessanten Inhalten die Hilfe von schnellen und effektiven Suchinstrumentarien in Anspruch zu nehmen. Die Betreiber solcher Suchinstrumentarien entscheiden letztlich über die Zuteilung von Informationschancen.<sup>203</sup> Auch Verwaltungen werden solche Instrumente anbieten müssen, wollen sie die angebotenen öffentlichen Informationen für ihre Bürger erschließen.<sup>204</sup> Hierbei

---

<sup>197</sup> S. Roßnagel/Schroeder (Fn. 140), 33, 155.

<sup>198</sup> S. hierzu den Vorschlag des Bundes Freischaffender Foto-Designer, des Bundesverbands der Pressebild-Agenturen und Bildarchive, des Centralverbandes Deutscher Berufsphotographen, des DOK-Verbands, Free Lens und der IG Medien, Frankfurter Rundschau vom 31.10.1997, daß zumindest professionelle Anbieter eine Manipulation durch entsprechende Signale – etwa ein „M“ auf einem Foto – kennzeichnen müssen.

<sup>199</sup> S. hierzu Spindler, in: Roßnagel (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 5 TDG, Rn. 67 ff. und Ukrow, ebenda, § 5 MDStV, Rn. 30 ff.

<sup>200</sup> S. hierzu Spindler, in: Roßnagel (Hrsg.), Recht der Multimedia-Dienste, 1999, § 5 TDG, Rn. 117 ff. und Ukrow, ebenda, § 5 MDStV, Rn. 65 ff.

<sup>201</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 89; Burkert (Fn. 133), 304.

<sup>202</sup> S. hierzu auch Voßkuhle (Fn. 90), Kap. III.5.a.

<sup>203</sup> S. hierzu aus wettbewerbsrechtlicher Sicht Hoeren, Suchmaschinen, Navigationssysteme und das Wettbewerbsrecht, MMR 1999, 649 ff.

<sup>204</sup> S. z.B. zur Portalfunktion von Verwaltungs-Homepages Kap. 4.1. Kritisch zur dadurch entstehenden Konkurrenz gegenüber privaten Anbietern solcher Seiten Rath-Glawatz (Fn. 158), AfP 1998, 264f.

unterliegen sie jedoch größeren Gleichheitsanforderungen als die Betreiber privater Portalseiten oder Suchmaschinen. Sofern sie öffentliche Informationen auswählen, beeinflussen sie die Informations- und Meinungsbildungsfreiheit und üben Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung aus. Verweisen sie auch auf die Informationsangebote Privater, berühren sie deren Freiheit der Meinungsäußerung und Berufsausübung. Da sie aber nicht alle möglichen Informationen berücksichtigen können, müssen sie klare Kriterien entwickeln und anwenden, die sich an ihrer Aufgabenstellung und ihrem Zuständigkeitsbereich orientiert und in diesem Rahmen dem Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgebot gerecht wird.<sup>205</sup>

#### 4.2.6 Online-Einsicht

Keine grundsätzlichen Probleme bietet der Online-Zugriff auf öffentliche Register, die elektronische geführt werden. Denn nach dem Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz ist für diese ein Online-Zugriff vorgesehen. Derzeit ist der Zugriff zum Beispiel auf das Handelsregister allerdings von einer Genehmigung abhängig,<sup>206</sup> um die technische Kompatibilität der benutzten Systeme zu gewährleisten und einen Mißbrauch der abrufbaren personenbezogenen Daten durch automatisierte Abruf- und Auswertungsverfahren<sup>207</sup> zu verhindern.<sup>208</sup> Probleme mit der technischen Kompatibilität dürfte es bei einer Umstellung auf das Internet-Protokoll TCP/IP nicht mehr geben. Das Erfordernis einer besonderen Genehmigung wird als überzogen kritisiert und entsprechend § 10 Abs. 5 BDSG aus Datenschutzgründen nicht für erforderlich gehalten.<sup>209</sup> Mißbrauchsprobleme könnten auch durch technische Sicherungen gegen systematische Ausforschung und gegen den kompletten oder systematischen Abruf von Einträgen gelöst werden, ohne das nach § 9 HGB jedem vorbehaltlos gewährleistete Einsichtsrecht im Online-Verfahren von einer Genehmigung abhängig zu machen.

Um eine „Auslegung“ der Antragsunterlagen in elektronischer Form auf dem Server der Genehmigungsbehörde und eine Online-„Einsicht“ in diese im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu ermöglichen, müßte § 10 der 9. BImSchV angepaßt werden. Zum einen müßte in dieser Vorschrift die Möglichkeit elektronischer „Auslegung“ und „Einsichtnahme“ eröffnet werden. Zum anderen müßten hierfür die räumlichen Beschränkung auf die Genehmigungsbehörde und eine geeignete Stelle in der Nähe des Standorts und die zeitliche Beschränkung auf die Dienststunden in § 10 Abs. 1 der 9. BImSchV entfallen. Da die Fertigung von Kopien problemlos durch den Einsichtnehmenden selbst erfolgen kann, könnte drittens die in § 10 Abs. 2 der 9. BImSchV normierte Verpflichtung für die Behörde entfallen, einem Dritten auf Anforderung eine Abschrift oder eine Vervielfältigung der Kurzbeschreibung zu überlassen. Umgekehrt müßte gewährleistet werden, daß die elektronisch „ausgelegten“ Antragsunterlagen jederzeit über öffentliche Telekommunikationsverbindungen eingesehen werden können.<sup>210</sup>

---

<sup>205</sup> S. hierzu allgemein *Schoch* (Fn. 160), AfP 1998, 253 ff.; *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 261 ff.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 447 ff.

<sup>206</sup> S. z.B. § 9a Abs. 2 HGB und §§ 64, 65 HRV.

<sup>207</sup> S. hierzu BT-Drs. 12/5553, 103f.

<sup>208</sup> Eine jedermann zugänglichen Online-Abruf hält z.B. *Schöpe*, Rechtsprobleme der Reorganisation des Handelsregisters, ZRP 1999, 450, zur Verkürzung der Dauer der Einsichtsgesuche für dringend erforderlich; s. auch *Lindhorst*, Automation des Handelsregisters – ein Dauerthema?, CR 1998, 590.

<sup>209</sup> S. hierzu z.B. *Schöpe*, (Fn. 208), ZRP 1999, 450; *Lindhorst* (Fn. 208), CR 1998, 591 *Gola/Schomerus*, BDSG-Kommentar, 6. Aufl. 1997, § 10 Anm. 5.1.

<sup>210</sup> S. hierzu *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 176f.

#### 4.2.7 Anforderungen an Hypermedia

Die Informationstätigkeit der Verwaltung mit Hilfe des Internet wird sich vor allem des Dienstes „World Wide Web“ (WWW) bedienen. Das WWW kann als ein weltweites mit Links verbundenes Hypermediasystem verstanden werden. Die technischen Besonderheiten des WWW machen vielfältige Anforderungen an die Nutzung im Verwaltungsverfahren erforderlich, die in Form von Gestaltungsrichtlinien verbindlich gemacht werden sollten.<sup>211</sup> Aus dem Kreis der vielfältigen Gestaltungsanforderungen seien beispielhaft drei genannt: Die Gestaltung von Links, von Dokumentengrenzen und von Hauptpfaden.<sup>212</sup>

Links in einem offenen Hypertextsystem wie dem WWW haben in der Regel keinen Bestand und können schon bald veralten, weil die in Bezug genommenen Dokumente geändert, gelöscht oder an einen anderen Ort mit einer anderen Dokumentenadresse verlagert wurden. Im WWW gibt es heute kein praktikables Verfahren, mit dem von einem Dokument aus festgestellt werden kann, welche Links auf dieses zeigen, um dann entsprechende Änderungen zu veranlassen. Damit entsteht für jedes Informationsangebot, das Links integriert, ein praktisches Problem. Dieses wird zu einem rechtlichen Problem, wenn die Information im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens erfolgt. So könnte etwa in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren schon nach kurzer Zeit das Risiko bestehen, daß Verweise im Antrag und den ausgelegten „Unterlagen“ etwa auf Literaturstellen, Herstellerangaben, Referenzen oder technische Normen nicht mehr nachzuvollziehen sind und der ursprüngliche Antrag in seinen Bezügen nicht mehr geprüft werden kann.

Externe Verweise müssen daher inhaltlich so ausgeführt werden, daß der Querbezug auch bei Änderung oder Löschung des Zieldokumentes in jedem Falle rekonstruiert werden kann. Eine einfache Gestaltungsmöglichkeit in Hypertexten besteht darin, alle externen Verweise durch Literaturzitate zu ergänzen. Auf diese Weise können sie auch bei Verlust des Links über Bibliotheken und Papierakten rekonstruiert werden. Besser ist jedoch, die betreffenden Dokumente zu kopieren und in den Hypertext als interne Links einzubinden.<sup>213</sup> Daneben sollten andere zeitbeständigere, rechner- und adressunabhängige Verweisverfahren verwendet werden, sofern und sobald diese verfügbar sind.<sup>214</sup> Als externe Links sollten allenfalls die Verweise auf elektronische Dokumente zugelassen werden, die einen amtlichen Charakter haben und die Gewähr dafür bieten, noch lange Zeit zu bestehen und nicht mit einem anderen Inhalt versehen zu werden.<sup>215</sup>

Ein Hypertext, der mit einem gewöhnlichen Hypertextsystem analog zu einem Textverarbeitungssystem erstellt wurde, ist ähnlich wie ein Papierdokument oder eine Akte eine in sich abgeschlossene Einheit und enthält keine technisch verfolgbaren Verweise nach außen. In einem öffentlich zugänglichen, verteilten Hypertextsystem wie dem WWW lassen sich jedoch nur schwer Dokumentengrenzen ziehen. Unmittelbar erfaßbare Grenzen (etwa Datei, Ordner, Rechner) sind nicht gegeben. Technisch überprüfbare Grenzen (etwa Dokumente von einem

---

<sup>211</sup> S. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 182.

<sup>212</sup> S. zu weiteren Anforderungen *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 131 ff.

<sup>213</sup> S. hierzu auch *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 178f.

<sup>214</sup> Für HTML wurden und werden zusätzliche Adressierungsschemata diskutiert, die für diesen Zweck geeignet sein könnten (z.B. Universal Resource Names (URN) als Adressen).

<sup>215</sup> Dazu müßten die Bestände elektronischer Dokumente wie amtliche Verkündungsblätter oder Parlamentsdrucksachen geführt werden. Das bedeutet, daß ein bestimmter Pfad immer auf eine bestimmte Drucksache verweisen müßte und nicht aktualisiert werden dürfte. Neue aktuelle Drucksachen erhalten, wie dies auch bei Papierdrucksachen der Fall ist, eine neue Adresse.

Server) sind willkürlich und auch kaum erfahrbar. Antragsunterlagen oder Genehmigungsbescheide könnten sehr wohl auf mehrere Rechner verteilt sein. Im Verwaltungsverfahren ist es jedoch für alle Beteiligten wichtig, klar unterscheiden zu können, wo die Grenzen des Beantragten oder Angeordneten liegen und was damit etwa Antrags- oder Genehmigungsgegenstand ist.

Daher müssen etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die eingereichten und ausgelegten multimedialen Systemmodelle durch ergänzende Maßnahmen klar von anderen Unterlagen (Gesetzestexte, Normtexte, Kommentartexte, technische Hinweise und weiteren externen Quellenverweisen) unterschieden werden können. Eine Möglichkeit, dies für HTML-Dokumente umzusetzen, liegt in einheitlichen, klar unterscheidbaren Hintergrundbildern für alle Antragsunterlagen. Eine andere in der besonderen Kennzeichnung externer Verweise und entsprechenden Hinweisen bei deren Aktivierung.<sup>216</sup>

Die Möglichkeit, hypermediale „Unterlagen“ auf verschiedene Weise – über unterschiedliche Pfade – zu traversieren, verbessert die Unterstützung verschiedener Rollen im Verwaltungsverfahren. Zugleich können jedoch Unsicherheiten darüber entstehen, in welcher Weise sich der Inhalt der „Unterlagen“ erschließt. So können sich – je nachdem, wie die Pfade beschriftet werden – unterschiedliche Bewertungen eines Sachverhaltes ergeben. Dies wäre etwa der Fall, wenn ein Dokument einen Hinweis enthält, ein bestimmter chemischer Stoff sei im wesentlichen unproblematisch, andere Dokumente, auf die zur ergänzenden Erläuterung verzweigt werden kann, aber Problemfälle beschreiben. Da auch künftig einige Beteiligte nicht in der Lage sein werden, Computersysteme zu nutzen, stellt sich ferner die Frage, auf welche Weise ein hypermediales Dokument ausgedruckt werden soll.

Für Verwaltungsverfahren fordert die notwendige Bestimmtheit und Transparenz, daß der Autor für jedes hypermediale Dokument eine vom Betrachter nachvollziehbare Weise vorgibt, in der sämtliche Teile des Hypertexts verfolgt werden sollen und aus der sich der rechtlich relevante Inhalt eindeutig ergibt.

#### **4.2.8 Urheberrechtsschutz**

Für die Nutzung der angebotenen Verwaltungsinformationen gibt es grundsätzlich keine Urheberrechtsprobleme. Nach Art. 2 Abs. 4 der Berner Übereinkunft bleibt es den Verbandsländern vorbehalten, den Schutz amtlicher Texte auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Verwaltung und Rechtsprechung sowie der amtlichen Übersetzungen dieser Texte zu bestimmen. Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat diese Bestimmung genutzt, um die entsprechenden Texte von jedem Urheberrechtsschutz auszunehmen. Im allgemeinen haben die Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung auch auf andere Texte des öffentlichen Sektors ausgedehnt.<sup>217</sup> Dennoch bleibt die Frage, ob die Verwaltung nicht doch Urheberrechtsschutz in Anspruch nehmen sollte, um mit den Informationen Einkünfte zu erzielen oder um zu verhindern, daß Inhalte verändert werden. Der zweite Grund könnte eventuell auch zum Ausschluß von Haftungsfällen wichtig sein.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> S die Diskussion verschiedener Alternativen mittels HTML in *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 149, 202.

<sup>217</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn.106f.

<sup>218</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 108f.

### 4.2.9 Informationskosten

Eine Kernfrage<sup>219</sup> für den Zugriff auf Informationen der Verwaltung wird die Preispolitik sein. Diese darf einerseits die Attraktivität des Informationsabrufs beim Bürger nicht beeinträchtigen. Die Informationen werden von der Verwaltung in Erfüllung ihrer Aufgaben mit Steuergeldern produziert. Daher sollte der Bürger für allgemein interessierende Informationen nicht noch ein zweites Mal bezahlen müssen. Andererseits sollte der Zugriff auf Informationen, die nur ein kleiner Teil von Bürgern und Unternehmen interessiert, nicht von der übrigen Bevölkerung subventioniert werden. Insbesondere wenn einzelne Unternehmen kommerzielle Vorteile aus diesen Daten ziehen, sollten sie an den Kosten, die von der Allgemeinheit für ihre Herstellung aufgebracht wurden, in angemessener Weise beteiligt werden, wenn nicht gar die Kommerzialisierung von Verwaltungsinformationen<sup>220</sup> ausgeschlossen werden soll.<sup>221</sup>

Die allgemeine Informationsverantwortung des Staates steht einer angemessenen Kostenerhebung für kommerziell genutzte Verwaltungsinformationen nicht grundsätzlich entgegen. Er ist nicht verpflichtet, kostenlos den Rohstoff für Informationsmärkte zu liefern.<sup>222</sup> Die praktisch relevanten Fragen stellen sich aber leider erst jenseits dieser prinzipiellen Klärung: Wie kann unterschieden werden, welche Informationen gebührenfrei, also auf Kosten der Steuerzahler angeboten werden und welche Informationen nur gegen einen angemessenen finanziellen Ausgleich zur Verfügung gestellt werden sollen?<sup>223</sup>

## 4.3 Zukunftsaussichten

Würde das Verwaltungsrecht auf die Modernisierungsanforderungen, die durch die gesellschaftsweite Nutzung des Internet hervorgerufen werden, reagieren und die Verwaltung Informationen über das Internet anbieten, könnten eventuell folgende Entwicklungen zu erwarten sein.

### 4.3.1 Steigende Nachfrage nach Verwaltungsinformationen

Je mehr Informationen über das Internet angeboten und abgerufen werden, desto stärker dürften Bürger und Unternehmen sich auf dieses Informationsangebot einstellen und es nutzen. Sie werden sich schnell an die hohe Aktualität, inhaltliche Verlässlichkeit und leichte Verfügbarkeit der Informationen gewöhnen und in ihre Handlungsschemata einbauen. Durch diesen Effekt dürfte die Nachfrage nach Verwaltungsinformationen kontinuierlich steigen. Die technisch unterstützte Öffentlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns dürfte einen Sog zu noch mehr Öffentlichkeit und Transparenz verursachen. Insbesondere die technische Möglichkeit des Online-Zugriffs wird Ansprüche provozieren, denen gegenüber schwer zu begründen sein wird, warum irgendwelche Informationen nicht öffentlich zugänglich sein sollen.<sup>224</sup>

---

<sup>219</sup> S. auch Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 94 ff.

<sup>220</sup> S. hierzu Kap. 4.3.5.

<sup>221</sup> Das IFG Berlin erklärt in § 13 Abs. 7 die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von durch Akteneinsicht oder Aktenauskünften erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken für unzulässig.

<sup>222</sup> Zur Zulässigkeit einer beschränkten Beteiligung am Informationsmarkt s. Kap. 4.2.1. Allerdings weist die Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 99, auf Wettbewerbsprobleme hin, wenn die Verwaltung ihre mit Steuergeldern subventionierten Informationsprodukte auf dem Markt gegen Marktpreise anbietet.

<sup>223</sup> S. hierzu auch *Burkert* (Fn. 133), 308.

<sup>224</sup> S. hierzu weiter Kap. 5.2.4.



Für die Verwaltung bietet diese Entwicklung die Chance, durch technisch unterstützte Öffentlichkeit und Transparenz zusätzliche Akzeptanz und Legitimation zu gewinnen. Die Verfügbarkeit von Informationen für die Öffentlichkeit könnte jenseits der Kontrolle auch Verständnis für die Begrenzungen staatlichen Handelns wecken und aus diesem Verständnis vielleicht Vertrauen generieren. Nicht auszuschließen ist allerdings auch, daß bei manchen Internet-Nutzern eine Illusion der Verfügbarkeit gefördert wird („The state on your fingertip“).<sup>225</sup>

### 4.3.2 Vernetzte Informationsarchitekturen

Hypermedia wird die Art und Weise, Informationen anzubieten, wahrzunehmen und zu verarbeiten, verändern.<sup>226</sup> Im Rahmen des WWW werden auch für Verwaltungsinformationen neue Informationsarchitekturen entstehen, die durch eine Knotenstruktur mit kleineren Informationseinheiten sowie vielfältigen Verknüpfungen und Verzweigungen zu eigenen und fremden Informationsbeständen gekennzeichnet ist. Die dadurch entstehenden assoziativen und flexiblen Vernetzungen könnten Parallelen zu Netzwerken der Verwaltung mit gesellschaftlichen Akteuren in der Alltagsrealität aufweisen und diese sowohl festigen als auch transparent machen.<sup>227</sup>

Durch Hypermedia werden sich sowohl das Informationsdesign als auch die Informationsaufnahme verändern. Die Information wird durch die Knotenstruktur modularisiert. Die Module müssen weitgehend auf eine Bildschirmseite passen. Dies zwingt zur Beschränkung auf Wesentliches. Die Botschaft als solche kann durch zusätzliches Material, das sich der Nutzer herunterladen kann, ergänzt werden. Gefordert sind jedoch in erster Linie Aufmerksamkeitspunkte für die jeweilige Verwaltungsinformation. Die Information wird in viel stärkerem Maße bisher auch visuelle Elemente und interaktive Einflußmöglichkeiten enthalten. Auch wird die Verwaltung ihre Hypermediaangebote stärker nach Adressatengruppen strukturieren und spezifische Verknüpfungen für benutzertypische Situationen oder Lebensstile wie die von Kindern, Jugendlichen, Erwerbstätigen oder Senioren erstellen.<sup>228</sup>

Die Verzweigungsmöglichkeiten zwischen den Modulen bestimmen die Gedankenführung. Da von jedem Modul meist viele Verzweigungen abgehen, die ihrerseits auf viele weitere Informationspfade führen, wird durch diese Aufbereitung der Informationen assoziatives Denken gefördert. Dies wird zu einem flexibleren Umgang mit Informationen führen. Letztlich wird sich jeder Nutzer seinen eigenen Hypertext zusammenstellen.<sup>229</sup> Dies wird zum einen den eigeninitiierten und selbstbestimmten Umgang mit den angebotenen Verwaltungsinformationen stärken<sup>230</sup> und zum anderen unterschiedlich strukturierte Sichtweisen, Blickwinkel und Perspektiven auf diese ermöglichen. Das konstruktivistische und interpretative unserer Wirklichkeitsvorstellung dürfte dadurch ebenfalls stärker ins Bewußtsein treten.<sup>231</sup>

---

<sup>225</sup> Diesen Hinweis verdanke ich *H. Hill*.

<sup>226</sup> S. hierzu *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 121 ff.

<sup>227</sup> S. auch *Hill*, Bürgermitwirkung unter neuen Perspektiven im multimedialen Zeitalter, in: *Kubicek/Braczyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel* (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 238.

<sup>228</sup> S. hierzu auch *Hill* (Fn. 227), 239.

<sup>229</sup> Zu Problemen für die damit verbundene Bestimmtheit und Transparenz s. Kap. 4.2.7.

<sup>230</sup> *Hill* (Fn. 227), 241 erwartet dadurch „handlungsorientiertes, entdeckendes Lernen“.

<sup>231</sup> S. *Hill* (Fn. 227), 239.

Computergestützte, durch Virtual Reality“ erlebbar gemachte Simulationen dürften die Befähigung von Behörden und Betroffene erhöhen, die Aussagen von sachverständigen nachzuvollziehen und zu kontrollieren. Dadurch könnte ihre Abhängigkeit von Expertenwissen reduziert werden. Behörden könnten besser in die Lage versetzt werden, ihren Beurteilungsspielraum tatsächlich auszufüllen.<sup>232</sup>

### 4.3.3 Öffentlichkeit als Steuerungsressource

Wenn die Nutzung des Internet für die Aufbereitung und Verbreitung von Verwaltungsinformationen etabliert ist, könnte die Öffentlichkeit noch stärker als bisher als Steuerungsressource genutzt werden.

Zum einen könnten durch die technisch gestützte zusätzliche Transparenz der Verwaltung öffentliche Formen der Verwaltungskontrolle verstärkt oder etabliert werden. Ein Beispiel normativer Realisierung dieses Ansatzes bietet bereits das UIG. Durch die leichte und schnelle technische Verfügbarkeit von Verwaltungsinformationen könnte dieses Konzept, die Öffentlichkeit für Anregungen, Initiativen, Gegenmacht und Kontrolle zu befähigen, noch verstärkt werden. In den normativen Steuerungsprogrammen könnten nicht nur besondere Transparenzvorkehrungen vorgesehen werden, sondern auch Anreizsysteme zur Aktivierung von Öffentlichkeit. Öffentlichkeit könnte so vermehrt als Form der Rationalisierung des Verwaltungshandelns und als Mittel der Kontrolle genutzt werden, insbesondere wenn mangels präziser gesetzlicher Vorgaben eine parlamentarische oder gerichtliche Kontrolle auf Probleme stößt.<sup>233</sup>

Zum anderen könnte die Öffentlichkeit als Steuerungsmittel gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen genutzt werden, insbesondere wenn Zwangsmittel fehlen oder nur schwer einzusetzen sind. Soweit Unternehmen auf das Vertrauen ihrer Kunden oder auf ein spezifisches Bild in der Öffentlichkeit angewiesen sind, kann die Marktmacht der Öffentlichkeit und die Ausnutzung von Wettbewerbsmechanismen direkt auf die private Berücksichtigung öffentlicher Belange einwirken und effektiver als behördliche Anordnungen für eine Realisierung von Allgemeininteressen sorgen. Durch Transparenzgebote und die öffentliche Überprüfung des Verhaltens kann zum Beispiel das Umweltschutzaudit zu einer Befolgung von Umweltvorgaben beitragen. Ähnliches wäre bei einem Datenschutzaudit zu erwarten, wenn die Öffentlichkeit die Einhaltung des Datenschutzrechts durch die datenverarbeitende Stelle überwacht.<sup>234</sup> Diese Kontrollfunktion der Öffentlichkeit kann verstärkt und effektiviert werden, wenn diese zusätzlich zu der Umwelt- oder Datenschutzerklärung des Unternehmens auch auf einschlägige Verwaltungsinformationen im Internet zugreifen kann.

Durch technikgestützte Verwaltungstransparenz könnten aber nicht nur neue Formen der Normimplementierung ermöglicht, sondern vor allem auch eigene Formen der Selbstregulierung entwickelt werden. Mit Hilfe des so zugänglichen Verwaltungsinformationen könnte der durch das Umweltschutzaudit bereits etablierte Kreislauf aus privaten Zielsetzungen, deren Kontrolle durch die Öffentlichkeit und der kontinuierlichen Fortentwicklung dieser selbstgesetzten Anforderungen weiter fortentwickelt und auf andere Anwendungsfelder ausgeweitet

---

<sup>232</sup> S. hierzu näher *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 26 ff., 33 ff.

<sup>233</sup> S. hierzu auch Kap. 3.2.

<sup>234</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Datenschutzaudit (Fn. 84).

werden. So könnten etwa beim Datenschutzaudit unternehmenseigene<sup>235</sup> oder branchenweite<sup>236</sup> Selbstverpflichtungen von den datenverarbeitenden Stellen umgesetzt, von der Öffentlichkeit überprüft und ihre Erfüllung durch Wettbewerbsvorteile honoriert werden.<sup>237</sup> Ähnliche Effekte können durch Produktzertifizierungen wie etwa nach § 14 Abs. 4 SigG<sup>238</sup> oder durch die vorgeschlagene Veröffentlichung von Prüfberichten für Zertifizierungsstellen<sup>239</sup> erreicht werden.

#### 4.3.4 Neue Informationsinfrastrukturen

Eine breitere Verfügbarkeit von Verwaltungsinformationen wird ihre eigenen Infrastrukturen zu deren Verarbeitung und Verteilung generieren. Viele Verbände, Initiativen, Privatpersonen und Unternehmen werden ihre eigenen Informationsangebote mit Informationen aus der Verwaltung oder mit Links auf Verwaltungsangebote anreichern.<sup>240</sup> Ein Beispiel stellen die vielen bereits heute im WWW zu findenden privaten Sammlungen von Gesetzestexten, Gerichtsentscheidungen und Literaturhinweisen oder Originaltexten dar. Auch die große Gruppe der Inhaltsanbieter werden die Verwaltungsinformationen nutzen, um sie für ihre Informationsangebote zu verarbeiten, mit zusätzlichen Informationen anzureichern oder um sie mit zusätzlichen Hilfsmitteln, wie speziellen Suchmaschinen, zu erschließen. Auch dürften viele Informationsanbieter die Verwaltungsinformationen in „Data-Warehouses“<sup>241</sup> einstellen und mit Hilfe von Techniken des „Data-Mining“<sup>242</sup> nach neuen Kombinationen oder in der angehäuften Datensammlung versteckten Informationen durchsuchen.

#### 4.3.5 Kommerzialisierung von Verwaltungsinformationen

Die Aufbereitung und Weiterverteilung von Verwaltungsinformationen wird zu deren indirekten Kommerzialisierung führen.<sup>243</sup> Durch seine Größe und sein Tätigkeitsspektrum ist der öffentliche Sektor „die größte Einzelquelle für Informationsinhalte“, mit denen sich höherwertige Informationsprodukte und -dienste schaffen lassen. Die überwiegende Mehrheit der kommerziellen Informationsdienste in der Europäischen Union ist in Bereichen angesiedelt, in denen der öffentliche Sektor über sehr große Datenbestände verfügt.<sup>244</sup> Informationen der Verwaltung sind daher „Inhalte erster Güte“ und daher unerlässlich für die Informationsindu-

---

<sup>235</sup> S. hierzu z.B. *Königshofen*, Prinzipien und Leitlinien für ein Datenschutzaudit bei Multimediadiensten, DuD 1999, 266.

<sup>236</sup> S. hierzu Arbeitskreis „Datenschutzaudit Multimedia“, Prinzipien und Leitlinien zum Datenschutz bei Multimedia-Diensten, DuD 1999, 285 ff.

<sup>237</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Datenschutzaudit (Fn. 84), 3 ff.

<sup>238</sup> S. hierzu *Roßnagel/Pordesch*, in: *Roßnagel*, RDM (Fn. 84), § 14 SigG, Rn. 140 ff.

<sup>239</sup> S. z.B. *Roßnagel*, Das Signaturgesetz – eine kritische Bewertung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, DuD 1997, 79f.

<sup>240</sup> In den USA gibt es private Stellen, die systematisch alle bisher unter Nutzung des Freedom of Information Act erfolgreich angefragten Informationen sammeln, aufbereiten und als gespiegelte Archive des Verwaltungswissens zur Verfügung stellen – s. *Burkert* (Fn. 133), 306.

<sup>241</sup> S. hierzu z.B. *Gerken*, Data Warehouse – Datengrab oder Informationspool?, *Versicherungswirtschaft* 1997, 506 ff.; *Möller*, Data Warehouse als Warnsignal an die Datenschutzbeauftragten, DuD 1998, 555 ff.; *Möncke*, Data Warehouses – eine Herausforderung für den Datenschutz?, DuD 1998, 561 ff.; *Bizer*, TK-Daten im Data Warehouse, DuD 1998, 570 ff. jeweils m.w.N.

<sup>242</sup> S. hierzu z.B. *Neuhold/Ferber*, Data Mining und Information Retrieval, Vorlesung an der TU Darmstadt, Fachbereich Informatik, Wintersemester 98/99, <<http://www.darmstadt.gmd.de/~ferber/dm-ir/>>.

<sup>243</sup> S. hierzu *Schiller*, Die Kommerzialisierung von Informationen, in: *Leggewie/Maar* (Fn. 4), 134 ff.

<sup>244</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 36.

strie und von zentraler Bedeutung im elektronischen Rechtsverkehr. Die Inhaltsanbieter beschäftigen in der Europäischen Union etwa vier Millionen Menschen und erzielen große Wachstumsraten.<sup>245</sup> Um auf dem globalen Markt bestehen zu können, muß diese für die Schaffung von Arbeitsplätzen im 21. Jahrhundert unerläßliche Industrie nach Meinung der Europäische Kommission durch den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors gefördert werden.<sup>246</sup> An diese Erkenntnis ist allerdings die Frage anzuschließen, ob für kommerzielle Inhaltsanbieter die Verwaltungsinformationen kostenlos sein sollen.<sup>247</sup>

## 5. Möglichkeiten und Probleme der Kommunikation über das Internet

Einseitige Informationen der Verwaltung gegenüber dem Bürger allein werden unbefriedigend bleiben. Dieser will auch nachfragen, widersprechen und argumentieren können. Der Information muß die Kommunikation als zweiter Schritt nachfolgen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Medien wie Presse und Rundfunk ist eine spezifische Eigenschaft des Internet seine Interaktivität.<sup>248</sup> Es ermöglicht die unmittelbare Reaktion auf die Information – auf Seiten des Bürgers wie der Verwaltung. Die Verwaltung ihrerseits hat Informationsdefizite ist mehr und mehr auf die Kommunikation mit dem Bürger angewiesen, um ihre öffentlichen Aufgaben effizient erfüllen zu können.<sup>249</sup> Die Europäische Kommission verfolgt daher das Ziel, durch Kommunikation die Bereitstellung von Informationen und die Dienstleistungen der Verwaltung noch stärker zu integrieren.<sup>250</sup>

### 5.1 Möglichkeiten

Um dieses Ziel zu erreichen ist das Internet ein ideales Hilfsmittel. Für die Kommunikation im Internet verlieren die Faktoren Zeit, Ort, Menge und Format an Bedeutung. Die Bürger können Informationen, wie etwa Formulare oder Antragsbedingungen zum gewünschten Zeitpunkt im gewünschten Umfang und am gewünschten Ort herunterladen, sie können auf sie unmittelbar reagieren, sie können über E-Mail den zuständigen Sachbearbeiter direkt erreichen – ohne Zeitverlust und Wartezeiten, ohne Wegstrecken und Parkplatzsuche.

#### 5.1.1 Online-Einsicht in Verwaltungsakten

Eine wichtige Modernisierung des Verwaltungsrechts, die Transparenz und Öffentlichkeit der Verwaltung verstärken wird und die durch das Internet instrumentell unterstützt werden kann, ist der Zugang von Bürgern, Wirtschaftsunternehmen und Organisationen zu den Akten der Verwaltung. Da dieser Zugang nicht unbeschränkt sein kann, ist er in eine Kommunikation zwischen Antragsteller und Verwaltung einzubetten: Der Antragsteller bestimmt die gewünschte Information und benennt eventuell ein besonderes Informationsinteresse. Die Behörde prüft potentielle Ausschlußgründe und wägt diese eventuell gegen das besondere Informationsinteresse ab. Im positiven Fall gewährt sie die Einsichtnahme.

---

<sup>245</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 39.

<sup>246</sup> Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 39 ff.

<sup>247</sup> Zu Kostenregelungen s. Kap. 4.2.9.

<sup>248</sup> S. hierzu näher *Simitis*, Internet oder der entzauberte Mythos vom „freien Markt der Meinungen“, in: Assmann (Hrsg.), FS für Kübler, 1997, 288.

<sup>249</sup> S. hierzu näher *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. I.1.c, I.2.a und II.1.

<sup>250</sup> S. Europäische Kommission, KOM(1998)585, Rn. 61.

Der Wert der Auskunft oder Einsicht hängt oft stark von der Geschwindigkeit ab, mit der sie erteilt wird. Erfolgt die Auskunft erst nach Wochen, kann sie wertlos sein. Datenverarbeitung und Internet können die Geschwindigkeit zumindest insofern erhöhen, als sie die Zustellung des Antrags, das Auffinden der gesuchten Information, deren Vervielfältigung und Zustellung an den Antragsteller erheblich beschleunigen.

Bisher kennt das Verwaltungsrecht weitgehend nur ein beschränktes Akteneinsichtsrecht, das nach § 29 VwVfG grundsätzlich allein den Verfahrensbeteiligten zugestanden wird. Dieses ist auf Gewährung rechtlichen Gehörs und auf individuellen Rechtsschutz ausgerichtet. Es dient nicht der Bildung einer öffentlichen Meinung über Fragen von allgemeiner Bedeutung. Daher kann niemand einen Anspruch auf Akteneinsicht ohne Bezug zu eigenen Rechten und ohne individuelles Interesse geltend machen oder Einsicht in behördliche Unterlagen begehren, die sich nicht auf ein anhängiges Verwaltungsverfahren beziehen.<sup>251</sup> In diese Richtung weisen aber schon seit längerem § 72 Abs. 1 VwVfG, § 6 Abs. 2 der 9. BImSchV und § 10 Abs. 4 AtVfV, die im Planfeststellungsverfahren, im Immissionsschutz- und atomrechtlichen Genehmigungsverfahren jedem einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag auf Akteneinsicht gewähren. Eine Rechtsbetroffenheit ist nicht Voraussetzung für die Akteneinsicht.<sup>252</sup>

Für den Beteiligten könnte die Online-Einsicht über das Internet erhebliche Vorteile bieten. Werden die Akten im Rahmen eines Workflow-Management-Systems elektronisch geführt oder wird die Bearbeitung der Akten zumindest von einem elektronischen Aktenverwaltungssystem überwacht, könnten die Verfahrensbeteiligten über das Internet den Stand des Verfahrens abfragen und seine Fortschritte überprüfen. Der Beteiligte könnte seinen Einsichtsanspruch per E-Mail ohne Zeitverzug geltend machen, die Behörde könnte ihm elektronische Akten über das WWW, über ftp oder über E-Mail ebenfalls einfach und schnell zugänglich machen.<sup>253</sup> Vervielfältigungen der Originalakte können auf Knopfdruck – ohne zusätzliche Zeit und Kosten – erstellt und an den Berechtigten versandt werden. Auf diese Weise kann das Original allen Beteiligten gleichzeitig zur Verfügung gestellt werden, ohne daß die Behörde die Möglichkeit verliert, zeitgleich an der elektronischen Akte weiter zu arbeiten. Für einen den Beteiligten vorbehaltenen Zugang zu Verwaltungsinformationen ist es allerdings erforderlich, daß die Behörde den Antragsteller sicher identifizieren und seine Berechtigung überprüfen kann. Dies kann mit Hilfe digitaler Signaturen nach dem SigG ebenfalls elektronisch und automatisiert erfolgen.

Für bestimmte, eng umgrenzte Verwaltungsinformationen ist der Zugang auf jeden erweitert, der ein berechtigtes Interesse geltend macht. Dies gilt zum Beispiel nach § 12 GBO für die Einsicht ins Grundbuch, nach §§ 35 Abs. 2, 39 StVG für die Halterauskunft, nach §§ 12 ff. des Stasi-Unterlagen-Gesetzes für die Einsicht in Stasi-Unterlagen, nach den Landespressegesetzen für den presserechtlichen Informationsanspruch oder nach § 56c Abs. 2 BRRG, § 90c Abs. 2 BBG für das Recht der Hinterbliebenen auf Einsicht in die Personalakte. Auch diese

---

<sup>251</sup> Etwa Einsicht in Meßergebnisse der Luftqualität - s. z.B. *Bieber* (Fn. 43), DÖV 1991, 860.

<sup>252</sup> S. hierzu z.B. *Bieber* (Fn. 43), DÖV 1991, 862; *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 373.

<sup>253</sup> S. hierzu die Simulationsstudie, die die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung und die Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) unter Leitung des Verf. zusammen mit Richtern und Rechtsanwälten zur Erprobung einer elektronischen Rechtspflege durchgeführt haben – s. *provet/GMD*, Die Simulationsstudie Rechtspflege, 1994, 110f., 223 ff.. Zu den Problemen im Umgang mit vervielfältigten Originalen an Stelle von Abschriften, Durchschriften oder Kopien s. *provet/GMD*, a.a.O., 108 ff.; *Roßnagel*, Telekooperative Rechtspflege, CR 1994, 502f.

Auskünfte oder Einsichten könnten nach Prüfung der Berechtigung oder möglicher Ausschlußgründe zur Erleichterung von Verwaltung und Antragsteller online gewährt werden.

Das gleiche gilt für den Auskunftsanspruch des Betroffenen im Datenschutzrecht. Verarbeitet die Verwaltung personenbezogene Daten, hat der Betroffene nach § 19 Abs. 1 BDSG einen Anspruch, auf Antrag unentgeltlich Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten und den Zweck der Speicherung zu erhalten. Nach § 19 Abs. 1 Satz 4 BDSG bestimmt zwar die speichernde Stelle die Form der Auskunftserteilung nach pflichtgemäßem Ermessen. Auf Antrag des Betroffenen könnte sie bereits nach geltendem Recht die Auskunft auch per Email erteilen.<sup>254</sup> Stammen die gespeicherten personenbezogene Daten aus der Nutzung von Tele- oder Mediendiensten hat der Antragsteller nach § 7 Satz 2 TDDSG und § 16 Abs. 1 MDStV sogar einen Anspruch, die Auskunft elektronisch zu erhalten. Außerdem ist er nach § 7 Satz 1 TDDSG und § 16 Abs. 1 Satz 1 MDStV berechtigt, die zu seiner Person oder zu seinem Pseudonym gespeicherten Daten unentgeltlich einzusehen. Sowohl für die Einsichtnahme als auch für die Auskunft können Dienste des Internet wie WWW, ftp oder Email genutzt werden.

Auch wenn auf Bundesebene noch kein allgemeines Akteneinsichtsrecht besteht, so gewährt doch das UIG bereichsspezifisch jedem Bürger einen Informationsanspruch auf behördliche Umweltinformationen als eigenständiges Recht, das kein bestimmtes Interesse zur Voraussetzung hat.<sup>255</sup> Dieser Anspruch ist aber nicht notwendig ein Akteneinsichtsanspruch,<sup>256</sup> sondern kann sich auf einen Auskunftsanspruch beschränken.<sup>257</sup> Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht besteht allerdings auf Landesebene seit dem 1.8.1998 in Brandenburg<sup>258</sup> und seit dem 30.10.1999 in Berlin. Weder nach dem Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)<sup>259</sup> noch nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG)<sup>260</sup> muß ein Bürger sein Interesse für Informationen nachweisen, vielmehr muß umgekehrt die Behörde ihre Weigerung in justizabler Weise begründen.<sup>261</sup> Der Anspruch gilt nach § 3 Satz 1 AIG und § 3 Abs. 2 IFG für alle Informationsträger, die die „Akte“ oder Teile von ihr enthalten.<sup>262</sup>

---

<sup>254</sup> *Roßnagel*, Neues Recht für Multimediadienste, NVwZ 1998, 4.

<sup>255</sup> S. z.B. *Scherzberg*, Freedom of information – deutsch gwendet: Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, 733 ff.; *Reinhardt*, Umweltinformation als subjektives Recht, Die Verwaltung 1997, 161 ff.

<sup>256</sup> Für diesen enthalten die §§ 7 und 8 UIG umfangreiche Ausschlußgründe.

<sup>257</sup> S. § 4 Abs. 2 UIG; s. hierzu BVerwG, JZ 1998, 244 mit Anm. *Hendler*.

<sup>258</sup> Bereits Art. 21 Abs. 3 der Brandenburgischen Verfassung eröffnet Bürgerinitiativen und Verbänden ein „Recht auf Information“ zur „Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten“ und Abs. 4 dieser Vorschrift garantiert jedem ein Recht auf Informationszugang zu Akten der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes sowie Gemeinden und Gemeindeverbänden.

<sup>259</sup> Gesetz vom 10.3.1998, GVBl. 1998, 96.

<sup>260</sup> Gesetz vom 15.10.1999, GVBl. 1999, 561.

<sup>261</sup> S. zum Brandenburger AIG z.B. *Breidenbach/Palenda*, Das neue Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg, LKV 1998, 252 ff.; *Kneifel-Haverkamp*, Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg, DuD 1998, 438 ff.; *Partsch*, Brandenburgs Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) – Vorbild für Deutschland?, NJW 1998, 2559 ff.; *Breidenbach/Palenda*, Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg – Ein Vorbild für die Rechtsentwicklung in Deutschland!, NJW 1999, 1307 ff.; *Dix*, Das Brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, in: Kubicek/Braczyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg 1999, 369 ff.; s. für das Zustandekommen des Gesetzes *Bleyl*, Allgemeines Informationszugsrecht und Recht auf informationelle Selbstbestimmung, DuD 1997, 32 ff.; s. zu diesem Gesetz auch VG Potsdam, LKV 1999, 155.

<sup>262</sup> S. hierzu auch *Breidenbach/Palenda* (Fn. 261), LKV 1998, 254; *Partsch* (Fn. 261), NJW 1998, 2561.

Allerdings sind in beiden Gesetzen lange Ausnahmekataloge aufgeführt, die den Informationszugang zugunsten überwiegender öffentlicher und privater Interessen<sup>263</sup> verwehren.<sup>264</sup> Beide Gesetze sind nicht vollständig auf das Internet-Zeitalter eingestellt. Nach ihnen kann zwar der Antrag nicht online gestellt werden,<sup>265</sup> doch kann die Auskunft oder die Übermittlung von Vervielfältigungen elektronischer Aktenteile online erfolgen.<sup>266</sup> Diese Möglichkeit ist deshalb von besonderer Relevanz, weil – wie der nach § 11 AIG bestellte Landesbeauftragte für Akteneinsicht in Brandenburg<sup>267</sup> wohl zu recht vermutet – die Aktenauskunft in größerem Ausmaß nur dann zu vertretbaren Kosten möglich sein wird, wenn sie elektronisch erfolgt.<sup>268</sup>

### 5.1.2 Dialogische Verwaltungsverfahren

In das Verwaltungsverfahren werden zunehmend dialogische und kooperative Elemente eingebaut. Die Urform der Kooperation mit dem Bürger ist dessen Beratung durch die Verwaltung, wie sie § 25 VwVfG vorsieht. Weitere gesetzliche Beratungspflichten sind etwa die Beratung über Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch nach § 13 Abs. 1 SGB I, die Schuldnerberatung oder andere Beratungen zur Sozialhilfe nach § 8 BSHG, die Beratung mit dem Träger des Vorhabens und anderen Behörden, Sachverständigen und Dritten im Rahmen des UVP-Scopings nach § 5 UVPg, die Beratung des Antragstellers hinsichtlich der Anforderungen für eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV,<sup>269</sup> die Beratung des Antragstellers vor Stellung eines Genehmigungsantrags über Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung einschließlich der damit verbundenen Vor- und Nachteile nach § 71c Abs. 2 VwVfG, die Antragskonferenz nach § 71e VwVfG, die Studienberatung nach § 14 HRG oder die Abfallberatung nach § 3 LAbfG NW.<sup>270</sup> Zu berücksichtigen sind außerdem der Einbezug von Informationsmittlern nach § 25 Abs. 2 SBG X oder von privaten Mediatoren oder Projektmanagern nach § 4b BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 5 der 9. BImSchV.<sup>271</sup> Beratung wird von Verwaltungen aber zunehmend auch als Dienstleistung angeboten und als Mittel der Verhaltensbeeinflussung eingesetzt, wo dies nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Insbesondere wo hoheitlicher Vollzug schwierig oder unmöglich ist, kann

---

<sup>263</sup> Dem Konflikt zwischen Informations- und Datenschutzinteresse kann vorgebeugt werden, wenn die Verwaltung den im Entwurf für ein neues BDSG (Stand 6.7.1999) – s. z.B. <<http://www.dud.de>> – in § 3b vorgesehenen Grundsätzen der Datensparsamkeit sowie der Anonymisierung und Pseudonymisierung personenbezogener Daten hinreichend Rechnung trägt.

<sup>264</sup> S. §§ 4 und 5 AIG und §§ 5 bis 12 IFG.

<sup>265</sup> Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 AIG ist der Antrag schriftlich, nach § 13 Abs. 1 IFG schriftlich oder mündlich zu stellen.

<sup>266</sup> Nach § 7 Satz 2 Nr. 2 AIG kann die Übermittlung mit elektronischer Post erfolgen, wenn der Antragsteller zustimmt. Nach § 13 Abs. 3 IFG kann dem Antragsteller eine elektronische Kopie überlassen werden. Eine Online-Auskunft oder -Übermittlung wird durch diese Regelung nicht ausgeschlossen.

<sup>267</sup> S. für Berlin die vergleichbare Regelung in § 18 IFG.

<sup>268</sup> S. *Dix* (Fn. 261), 370.

<sup>269</sup> S. hierzu *Roßnagel* (Fn. 64), § 10 Rn. 133 ff.

<sup>270</sup> S. hierzu z.B. *Jochum*, Auskunftspflichten bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, NVwZ 1987, 463; *Knirsch* (Fn. 45), DÖV 1988, 26; *Oebbecke*, Beratung durch Behörden, DVBl. 1994, 149; s. hierzu auch *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.1.a und b.

<sup>271</sup> S. hierzu z.B. *Schwarz*, Entlehene Rechtsanwälte in der staatlichen Immissionsschutzverwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schneider (Hrsg.), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht, 1996, 196 ff.; *Böckel*, Projektmanagement in Verwaltungsverfahren, DÖV 1995, 106 ff.; *Schulte*, Möglichkeiten zur Beschleunigung baulicher Vorhaben, 1996, 100 ff.; s. hierzu auch *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.1.d.

oft nur Aufklärung und Beratung die gewünschte Verhaltensänderung bewirken, wie dies etwa bei der Energie- und Umweltberatung versucht wird.<sup>272</sup>

Die Verwaltung könnte allgemeine Informationsnachfragen in Form von grundsätzlichen Auskünften, Hinweisen und Tips effizient über das Internet beantworten und sich gezielt auf diejenigen Fälle konzentrieren, in denen eine persönliche Beratung unumgänglich ist.<sup>273</sup> Allerdings kann nicht die gesamte Beratung auf das Internet verlagert werden, da für diese oft in expliziter Abkehr von einem wesentlichen Bestandteil bürokratischer Arbeitsweise vom Gesetzgeber dem unmittelbaren Gespräch der Vorrang vor dem Schriftlichkeitsprinzip eingeräumt wurde.<sup>274</sup>

### 5.1.3 Netzgestützte Bürgerbeteiligung

Das Internet könnte für eine formlose Beteiligung an der allgemeinen Willensbildung rund um die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben genutzt werden. Hierfür könnte die Verwaltung Online-Foren organisieren, in denen Bürger sich untereinander und mit der Verwaltung themenspezifische austauschen können. In USA gibt es Projekte wie „Electronic Town Meetings“, bei denen aktuelle politische Themen im Netz diskutiert werden.<sup>275</sup>

Das gleiche Verfahren könnte aber auch für eine formale Beteiligung von Bürgern an Verwaltungsverfahren genutzt werden. Dadurch wäre etwa ein Integration von staatlicher Programmentwicklung und -vollzug etwa im Bereich der Stadt- und Regionalplanung, bei der Erarbeitung von Abfallwirtschaftskonzepten oder der Altlastensanierung möglich. Durch mitwirkungsorientierte Kommunikation mit dem Bürger und den Wirtschaftsunternehmen könnten beide Bereiche im Zusammenhang gesehen werden und in ein einheitliches Konzept eingebracht werden. Mit Hilfe des Internet könnten gemeinsame Szenarien und Konzepte erarbeitet, Diskussionsforen angeboten und ein Erfahrungs- und Meinungs austausch organisiert werden.<sup>276</sup> Ebenso könnten in dieser Form Naturschutzverbände nach § 29 Abs. 1 BNatSchG bei der Vorbereitung von Verordnungen, Programmen und Plänen beteiligt werden.

Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren beispielsweise könnten Einwendung in elektronischer Form eingereicht werden. Sie wäre dann nicht auf die Textfassung beschränkt, sondern könnte in jeder multimedialen Form – Sprache, Text oder Video – eingereicht werden.<sup>277</sup> Entscheidend müßte nur sein, daß die Erklärung ein „sachliches auf die Verhinderung oder Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen“<sup>278</sup> beinhaltet. Zur Begründung der Einwendung könnten Links auf eigene Prüfsimulationen oder Annotationen zum multimedialen Systemmodell verweisen.

---

<sup>272</sup> S. hierzu *Oebbecke* (Fn. 270), DVBl. 1994, 149 m.w.N.

<sup>273</sup> S. z.B. Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.8.

<sup>274</sup> S. z.B. für § 71e VwVfG *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG-Kommentar, 5. Aufl. 1998, § 71e, Rn. 3; für § 5 UVPG *Erbguth/Schink*, UVPG-Kommentar, 2. Aufl. 1996, § 5, Rn. 13. und 13a.

<sup>275</sup> S. z.B. *Hill* (Fn. 118), Der Landkreis 1998, 226

<sup>276</sup> S. hierzu auch *Hill* (Fn. 56), JZ 1993, 335.

<sup>277</sup> S. hierzu die Video-Einwendung im Demonstrator des Forschungsprojekts Multimedia in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (Fn. 140), <<http://www.pi.informatik.tu-darmstadt.de/mmgv/>>; s. hierzu auch die Erläuterungen in *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 220.

<sup>278</sup> BVerwG 60, 297 (300).



#### 5.1.4 Virtuelles Rathaus

Schließlich könnte die auf das Internet gestützte Kommunikation helfen, die Idee einer bürgerorientierten Verwaltung umzusetzen. Mit Hilfe von Internettechnik könnte nach einer entsprechenden Vernetzung der verschiedenen Angebote der Verwaltung ein „One-Stop-Government“ für den Bürger in der Weise realisiert werden, daß er nur einen einzigen virtuellen Ansprechpunkt benötigt und von diesem nach Eingabe des Anlasses automatisch zum richtigen Ansprechpartner weitergeleitet wird. Diese Unterstützung könnte entsprechend dem Lebenslagenkonzept<sup>279</sup> dahin fortentwickelt werden, daß für den Bürger organisatorisch ausdifferenzierte und spezialisierte Verwaltungsangebote anlaßgerecht gebündelt werden und er entsprechend seiner Situation automatisch oder als Angebot an alle erforderlichen Kontaktstellen weiter verbunden wird.<sup>280</sup> Diese Prozeßketten für Verwaltungsleistungen könnten über Behördengrenzen hinweg organisiert werden und alle an der Problemlösung Beteiligten, wie Kreditinstitute, Versicherungen, Dienstleister und Handwerker, direkt in die Vorgänge einbeziehen.<sup>281</sup>

:- s. auch Dienstleistungseinzelhandel von Lenk##

### 5.2 Herausforderungen

Um diese Möglichkeiten zu nutzen, müßten die Verwaltungsmitarbeiter über die erforderliche multimediafähige Technikausstattung und über die notwendige Medienkompetenz verfügen. Außerdem müßten die Strukturen und Abläufe innerhalb der Verwaltung den Anforderungen im Umgang mit der Internettechnik angepaßt sein. Von diesen nicht zu unterschätzenden finanziellen und organisatorischen Herausforderungen soll im folgenden jedoch abgesehen werden und einige spezifisch verwaltungsrechtliche Aspekte der auf das Internet gestützten Verwaltungskommunikation erörtert werden.

#### 5.2.1 Mögliche und notwendige Verwaltungskommunikation

Inwieweit die Verwaltung sich auf Internet-Kommunikation einzulassen hat, ist in den rechtlichen Verfahrensgrundsätzen nicht im einzelnen geregelt. Außerhalb von Verwaltungsverfahren ist sie rechtlich nicht eingeengt, für ihre Kommunikation mit Bürgern und Wirtschaftsunternehmen die technischen Möglichkeiten des Internets zu nutzen. Beispielsweise sind Behörden nicht gehindert, Online-Beratungsmöglichkeiten anzubieten. Auch wenn keine spezifische gesetzliche Grundlage besteht, könnten Beratungsangebote im Rahmen des jeweiligen Zuständigkeitsbereich auf das Sozialstaatsprinzip, die staatliche Schutzpflicht oder auf den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz der bürgerfreundlichen Aufgabenwahrnehmung gestützt werden.<sup>282</sup> Auch im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens bietet das durch § 10 VwVfG eingeräumte Ermessen zur Durchführung und Gestaltung des Verwaltungsverfahrens<sup>283</sup> der Verwaltung grundsätzlich den notwendigen Spielraum, auch Internet-Kommunikation zuzulassen und zu suchen. Ausnahmen ergeben sich für bestimmte Transak-

---

<sup>279</sup> S. zu diesem Kap. 4.1.6.

<sup>280</sup> S. z.B. *Reinermann*, Das Internet und die öffentliche Verwaltung – Von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung?, DÖV 1999, 22; *Hill* (Fn. 227), 238.

<sup>281</sup> S. *Reinermann* (Fn. 280), DÖV 1999, 23f.

<sup>282</sup> S. hierzu sowie zu Einschränkungen dieses Grundsatzes näher *Oebbecke* (Fn. 270), DVBl. 1994, 151f.

<sup>283</sup> S. hierzu näher *Hill*, Verfahrensermessen der Verwaltung, NVwZ 1985, 449 ff.

tionen, die die Einhaltung spezifischer Formen oder die Erfüllung weitergehender Anforderungen erfordern.<sup>284</sup>

Eine generelle Verpflichtung der Verwaltung zur Internet-Kommunikation besteht derzeit nicht, ist aber im Rahmen der Umsetzung der europäischen Richtlinie für elektronische Signaturen zu erwarten.<sup>285</sup> Bereits heute kann sich jedoch eine spezielle Verpflichtung einer bestimmten Behörde aus dem Angebot zu dieser Form der Kommunikation – etwa durch Angabe einer Email-Adresse im Briefkopf<sup>286</sup> – oder aus den Umständen des jeweiligen Verfahrens ergeben.<sup>287</sup>

### 5.2.2 Online-Kommunikationsforen

Eine Verwaltungsbehörde ist grundsätzlich befugt, im Rahmen ihrer Kommunikationsverantwortung auch elektronische Kommunikationsforen mit Bezug auf eine ihrer inhaltlichen Aufgaben zu initiieren und zu moderieren.<sup>288</sup> Dabei sind jedoch zwei Grenzen zu beachten. Zum einen könnte die Verwaltung die Grenzen zulässiger wirtschaftlicher betätigung überschreiten, wenn sie eine News-Group oder einen Chat-Room an, der keinen spezifischen Bezug zu Aufgaben der Verwaltung aufweist, sondern lediglich ein weiteres unspezifisches Kommunikationsforum den vielen schon im Internet existierenden hinzufügt und dadurch spezifischen privaten Anbietern in diskriminierender Weise Konkurrenz macht.<sup>289</sup> Zum anderen hat die Verwaltung zu beachten, daß sie in dem Kommunikationsforum den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozeß nicht dominiert und über zurückhaltende und neutrale Informationen hinaus nicht beeinflusst.<sup>290</sup>

### 5.2.3 Beteiligungen an Verwaltungsverfahren

Formale Beteiligungen an Verwaltungsverfahren mit Mitteln des Internet sind bereits derzeit möglich, sofern die Verwaltung ihr Ermessen zur Gestaltung des Verfahrens in dieser Weise ausübt und alle Beteiligten einverstanden sind<sup>291</sup> und soweit für die Beteiligung nicht Schriftform vorgeschrieben ist. Denn diese wird weder durch E-Mail noch digital signierte Dokumente erfüllt.<sup>292</sup> So sind etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine Reihe von Handlungen wie etwa die Vorverhandlungen, die Eingangsbestätigung des Antrags, die Aufforderung zur Nachbesserung der Antragsunterlagen, die Aufforderung zur Stellungnahme gegenüber anderen Behörden, die Stellungnahme, der Gutachtenauftrag für Sachverständige, die Einsichtnahme, die Akteneinsicht sowie die Mitteilung der Einwendungen an den Antragsteller formlos und damit auch über das Internet möglich.<sup>293</sup>

---

<sup>284</sup> S. hierzu näher Kap. 6.2.1.

<sup>285</sup> S. hierzu Kap. 4.2.2.

<sup>286</sup> S. hierzu z.B. bereits BVerfG, CR 1986, 491 ff.; BGH, NJW 1987, 2586; BGH, NJW 1989, 589 für die Fax-Kommunikation.

<sup>287</sup> S. hierzu auch *Pitschas* (Fn. 42), 285.

<sup>288</sup> S. *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 265.

<sup>289</sup> Kritisch zur dadurch entstehenden Konkurrenz gegenüber privaten Anbietern solcher Foren *Rath-Glawatz* (Fn. 158), AfP 1998, 265.

<sup>290</sup> S. hierzu bereits Kap. 4.2.1.

<sup>291</sup> S. hierzu näher Kap. 4.2.1.

<sup>292</sup> S. hierzu z.B. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 63 ff.; *Idecke* (Fn. 140), 131 ff.

<sup>293</sup> S. näher *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 61 ff.; *Idecke* (Fn. 140), 111 ff.

Für schriftformgebundene Beteiligungshandlungen<sup>294</sup> wie etwa die Einwendung wären zuvor Rechtsänderungen notwendig. So müßte für die Zulassung multimedialer Einwendungen § 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG und § 12 Abs. 1 der 9. BImSchV dahingehend ergänzt werden, daß digital signierte und mit einem Zeitstempel nach SigG versehene Einwendungen ebenfalls zulässig sind.<sup>295</sup> Sie sollten die erforderlichen Gestaltungsrichtlinien für multimediale Dokumente beachten.<sup>296</sup>

#### 5.2.4 Ausweitung der Akteneinsicht

Die Möglichkeit, den Inhalt elektronischer Verwaltungsakten über das Internet leicht, schnell und ohne Behinderung der Verwaltung der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, wird einen starken Druck auf die Ausweitung des Akteneinsichtsrechts ausüben. Dieser wird sich mit einem schon lange aufgebauten rechtspolitischen Druck verbinden, der mit Unterstützung der Europäischen Union die Aktenöffentlichkeit zumindest für einen wichtigen Referenzbereich erreichen konnte.<sup>297</sup> Dennoch hat die Bundesrepublik Deutschland<sup>298</sup> der Einführung eines allgemeinen Aktenzugangsrechts bisher widerstanden.<sup>299</sup>

Dagegen ist der allgemeine Zugang zu Verwaltungsinformationen in den meisten Ländern der Europäischen Union heute gesetzlich, teilweise sogar verfassungsrechtlich anerkannt.<sup>300</sup> Schweden hat bereits im Jahr 1766 den ersten allgemeinen Akteneinsichtsanspruch eingeführt. Diesem Vorbild sind nach dem zweiten Weltkrieg andere skandinavische Staaten gefolgt. Gegen Ende der 70er Jahre haben sich Frankreich, Spanien, Portugal und die Niederlande<sup>301</sup> und in der Folgezeit, nachdem das Ministerkomitee des Europarats 1981 dies empfohlen hatte,<sup>302</sup> auch Griechenland, Italien, Belgien und Irland allgemeine Akteneinsichtsrechte geschaffen. In Großbritannien hat die Regierung die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes angekündigt. Ungarn und Polen sehen in ihren Verfassungen ein Grundrecht auf Akteneinsicht vor und in Rußland gibt es einen einfachgesetzlichen allgemeinen Anspruch auf Akteneinsicht. In Österreich und Tschechien besitzt jedermann ein allgemeines Auskunftsrecht gegenüber Behörden.<sup>303</sup> Auch für die EG-Organen selbst sieht Art. 255 EGV

---

<sup>294</sup> S. zu diesen allgemein Kap. 6.2.1.

<sup>295</sup> Hierfür genügt eine schlichte generalisierende Lösung nicht, die etwa in einem neuen § 10a VwVfG ein digital signiertes Dokument der Schriftform gleichgestellt, weil sie weder dem eingeschränkten rechtliche Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze noch den verfahrensspezifischen Funktionen der Verkörperung der Unterlagen und der eigenhändigen Unterschrift gerecht wird – s. hierzu *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 167 ff. sowie Kap. 6.2.1.

<sup>296</sup> S. hierzu Kap. 4.2.7.

<sup>297</sup> S. auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 102; *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 364; *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.3.c.

<sup>298</sup> S. hierzu auch *Sokol*, Datenschutz versus Informationszugang, DuD 1997, 380 ff.; *Schoch* (Fn. 39), VVDStRL 57 (1998), 201f.; s. hierzu kritisch *Giesen*, Grundrecht auf Informationszugang?, DuD 1997, 588 ff.

<sup>299</sup> S. hierzu den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen BT-Drs. 12/5694 und BT-Drs. 13/8432.

<sup>300</sup> *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 102.

<sup>301</sup> S. zu den Niederlanden z.B. *Ruth* (Fn. 131), DuD 1998, 434.

<sup>302</sup> S. Europarat, Empfehlung R(81)19 vom 25.11.1981.

<sup>303</sup> S. die Übersicht über Rechtsvorschriften und Politik für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Europäische Kommission, KOM(1998)585, Anlage 1; s. zum Akteneinsichtsrecht in europäischen Staaten ebenfalls m.w.N. *Hofmann/Marko/Merli/Wiederin* (Hrsg.), Information, Medien und Demokratie, 1997; *Burkert*, in: Lamneck/Tinnefeld (Hrsg.), Globalisierung und informationelle Rechtskultur in Europa, 1998, 113 ff.; *Burkert* (Fn. 133), 301f.

vor, daß vorbehaltlich noch zu erlassender Ausnahmeregelungen jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat.<sup>304</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist somit bald der einzige Staat in der Europäischen Union und im Umkreis möglicher Erweiterungskandidaten, der noch kein allgemeines Aktenzugangsrecht ohne Nachweis einer Berechtigung hat.<sup>305</sup>

Damit unterscheidet sich die Bundesrepublik Deutschland auch von anderen hochindustrialisierten und informatisierten Staaten wie den USA, Kanada und Japan. In *USA* gewährt seit 1966 der Freedom of Information Act (FOIA)<sup>306</sup> ein Zugangsrecht zu Informationen in Bundesbehörden.<sup>307</sup> Die Staaten haben für ihre Verwaltung meist erheblich weitergehende Informationszugangsgesetze erlassen.<sup>308</sup> Der FOIA erfaßte ursprünglich nur Papierakten und verursachte Rechtsunsicherheiten, ob und wie Dateien und andere Informationsträger erfaßt seien. Er wurde daher 1996 durch den Freedom of Electronic Information Act (EFOIA) ergänzt,<sup>309</sup> der den FOIA an die informationstechnische Entwicklung anpaßte. Danach hat jeder freien Zugriff auf alle elektronischen Information des Bundes.<sup>310</sup> Jede Behörde muß seitdem ihre Akten auch in elektronischer Form bereithalten und ab dem Jahr 2000 über „Computer Telecommunications“ zugänglich machen. Sie muß einen Index über die Akten erstellen und das Suchsystem beschreiben, das sie unterhält, um die Akten aufzufinden. Sie muß auf Anfrage die „Akten“ manuell oder elektronisch suchen und in der Form und dem Format anbieten, in dem es der Antragsteller beantragt, sofern ihr die Umwandlung möglich ist.<sup>311</sup> Ergänzend zum FOIA wurden Dienste (Government Information Locator Services, GILS) eingerichtet,<sup>312</sup> die den Zugang zu den Bundesinformationen gewährleisten sollen. Sie ermitteln die für die Benutzer relevanten Quellen, beschreiben die verfügbaren Daten und leisten Hilfestellung bei Zugriff auf diese.<sup>313</sup> In *Kanada* gibt der Access to Information Act von 1983 der Öffentlichkeit ein generelles Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von Regierungsstellen befinden. Das Zugangsrecht gilt für alle Formen von Informationsträger, nicht nur für Papierdokumente, sondern auch für elektronische Dateien und Datenbanken. Die Provinzen

---

<sup>304</sup> S. hierzu näher z.B. *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 366f.

<sup>305</sup> S. z.B. *Burkert* (Fn. 46), DuD 1998, 430f.; *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 364f.

<sup>306</sup> 5 United States Code sec. 552 (1994); s. z.B. <<http://www.law.cornell.edu/uscode/>>; s. zum FOIA und weiteren Aktenzugangsgesetzen ergänzend <[http://www.epic.org/open\\_gov/](http://www.epic.org/open_gov/)>.

<sup>307</sup> S. hierzu z.B. *Gellman*, The Freedom of Information Act in the United States: From Paper Records to the Internet, in: *Dix* (Hrsg.), Informationsfreiheit und Datenschutz, 1999 i.E.; s. hierzu bereits *Rehbinder*, Die Informationspflicht der Behörden im Recht der Vereinigten Staaten, 1970; *Scherer*, Verwaltung und Öffentlichkeit, 1978.

<sup>308</sup> S. hierzu z.B. *Partsch* (Fn. 261), NJW 1998, 2559.

<sup>309</sup> Public Law No. 104-231, 110 Stat. 2422. Die Zusätze sind alle im Teil 5 des United States Code sec. 552 enthalten - <[http://www.epic.org/open\\_gov/efoia.html](http://www.epic.org/open_gov/efoia.html)>.

<sup>310</sup> S. hierzu näher , Electronic Freedom of Information Act, DuD 1998, 446 ff.

<sup>311</sup> Die Wirksamkeit des EFOIA wird erhöht durch den Paperwork Reduction Act vom 4.1.1995, der für Bundesverwaltung die elektronische Form für Aktenführung vorschreibt, und den Government Paperwork Elimination Act vom 5.3.1999, 64 Federal Regulations 43, <<http://www.cdt.org/legislation/105th/digsig/govonpaper.html>>, nach dem Bundesbehörden Verfahren entwickeln und spätestens nach fünf Jahren anwenden müssen, mit deren Hilfe sie elektronische Dokumente und digitale Signaturen anerkennen und nutzen sowie verarbeiten und archivieren.

<sup>312</sup> S. US Public Law 44 USC Sec. 3511 – 3514, <<http://www.gils.net/s244.html>>.

<sup>313</sup> S. <<http://www.gils.net/>>.

haben sich ähnliche Informationszugangsgesetze gegeben.<sup>314</sup> In *Japan* haben sich seit 1982 etwa 1000 Gebietskörperschaften Informationszugangsgesetze gegeben. Am 7.5.1999 wurde ein für ganz Japan geltendes Gesetz verabschiedet, das am 1.1.2001 in Kraft tritt, und grundsätzlich jedem ein Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen bietet.<sup>315</sup>

In der Koalitionsvereinbarung vom 28.10.1998 ist die gesetzliche Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts auch auf Bundesebene vorgesehen. In der Vereinbarung heißt es unter der Überschrift „Beteiligungsrechte“: „Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangsrechte verschaffen“. Durch ein solches Recht wird das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen grundsätzlicher Geheimhaltung amtlicher Informationen und ausnahmsweise Einsichtnahme und Auskunftserteilung verändert.<sup>316</sup> Zu hoffen ist, daß dieses Gesetz die Möglichkeiten des Internet für eine schnelle, einfache und kostengünstige Einsichtnahme regelt und mögliche technisch sich bietende Mißbräuche ausschließt.

Für die Einsicht in Papierakten und deren Kopien können die Behörden zum Ausgleich ihrer Kosten und Aufwände angemessene Gebühren erheben.<sup>317</sup> Bei Einsicht über das Internet werden die Kosten für die Behörden vernachlässigbar. Sie müssen keine Kopien erstellen und keine Postgebühren bezahlen. Sie müssen lediglich mögliche Ausschlußgründe überprüfen und das beantragte elektronische Aktensegment für den Zugriff freigeben. Der Antragsteller trägt die geringen Kosten für die Einsichtnahme und das Herunterladen einer elektronischen Vervielfältigung. Mit Hilfe des Internet könnte der Informationszugang kostenlos werden.<sup>318</sup>

### 5.2.5 Neue Informationsarten

Das Internet schafft neue Formen von „Akten“ und Informationen, die dadurch entstehen, daß die Verwaltung das Internet nutzt. Solche Informationen sind zum Beispiel Cookies, Bookmarks und History-Files. Diese Daten sind bisher noch von keinem der Informationszugangsgesetze erfaßt. Im Rahmen eines Bundes-Informationszugangsgesetzes sollten jedoch bestimmt werden, wieweit diese und ähnliche Daten der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen. Für eine Verwaltungsentscheidung kann es von Bedeutung sein, welche Informationsquellen im Internet die entscheidenden Beamten hierfür genutzt haben. Sie könnten sich aus den Bookmarks und vor allem den History-Files der getätigten Zugriffe ergeben. Eine andere Frage ist, ob E-Mails offenzulegen sind. Nach dem Vorbild des § 3 Satz 2 AIG Brandenburg, der Vorentwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil des Vorgangs sind und spätestens nach dessen Abschluß vernichtet werden, vom Zugangsanspruch ausnimmt,<sup>319</sup> dürften diese nicht erfaßt werden. Werden dann aber im Sinn der „Aktenhygiene“<sup>320</sup> die wirklich interessanten Daten nur noch in solchen Notizen zu finden sein und die Akten so geführt, daß in ihnen nur noch

---

<sup>314</sup> S. hierzu näher *Huband*, Informationszugang in Kanada, DuD 1998, 442 ff.; *Flaherty*, Balancing open government an privacy protection: Some Canadian experiences, in: Dix (Hrsg.), Informationsfreiheit und Datenschutz, 1999 i.E.

<sup>315</sup> S. *Fujuwara*, Das neue japanische Informationszugangsgesetz, in: Dix (Hrsg.), Informationsfreiheit und Datenschutz, 1999 i.E.

<sup>316</sup> S. hierzu ausführlich *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.3.d.

<sup>317</sup> S. z.B. § 10 UIG, § 10 AIG Brandenburg, § 16 IFG Berlin.

<sup>318</sup> S. *Burkert* (Fn. 46), DuD 1998, 431; *Burkert* (Fn. 133), 308; s. auch *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.3.d; s. hierzu aber auch Kap. 4.2.9.

<sup>319</sup> S. hierzu *Partsch* (Fn. 261), NJW 1998, 2561 und *Breidenbach/Palenda* (Fn. 261), NJW 1999, 1308.

<sup>320</sup> S. *Fujuwara* (Fn. 315).

die – soweit vorhersehbar – für den Aktenführer unschädlichen Informationen enthalten sind?<sup>321</sup>

Da auch für elektronische Akten die Grundsätze der Aktenwahrheit und Aktenvollständigkeit gelten, dürfen Daten in elektronischen Akten nicht gelöscht werden. Welche Protokollsysteme aber sind zu benutzen, um erkennen zu können, ob und wenn ja, welche Daten gelöscht worden sind? Sind alle Daten in den jeweiligen Formaten aufzubewahren? Wie ist ihre künftige Lesbarkeit angesichts des raschen Wandels von Hard- und Software sicherzustellen?<sup>322</sup>

### 5.2.6 Kommunikative Selbstbestimmung

Nicht alle werden das Internet nutzen wollen oder können. Es wird solche geben, die hervorragend mit dem Internet und den in ihm angebotenen Informationen umgehen können, und andere, die angesichts der Komplexität der Technik und der Überflut an Informationen überfordert sind. Zudem werden viele die Kosten den Online-Anschluß und für die notwendige technische Ausstattung nicht aufbringen können. Das Verwaltungsrecht muß berücksichtigen, daß es diese Differenz in Medienkompetente und Nichtkompetente gibt, und darf sie gerade nicht zum Maßstab unterschiedlicher Behandlung machen. Bestimmte Informationen oder Handlungen nur noch für Internetnutzer vorzusehen, würde gegen das Demokratie-, das Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip, den Schutz der Menschenwürde sowie das Recht auf mediale<sup>323</sup> oder kommunikative Selbstbestimmung<sup>324</sup> und den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Rechtsgewährleistung darf grundsätzlich nicht von Medienkompetenz abhängen. Grundsätzlich muß jeder das Medium wählen können, mit dem er seine Kommunikation führen will oder kann. Zumindest solange der Kostenaufwand für viele Bürger noch prohibitiv oder der Umgang mit den neuen Medien noch nicht als allgemeine Kulturtechnik etabliert ist, sind immer auch alternative Handlungsmöglichkeiten – vor allem das bekannte Verfahren mit Papier und persönlicher Vorsprache – offen zu halten.<sup>325</sup>

Diese grundsätzliche Feststellung bedarf allerdings zweier Einschränkungen: Sie ist zum einen abhängig von der kulturellen Entwicklung. Es gibt kein Menschenrecht auf Papier. Eine Einschränkung der kommunikativen Selbstbestimmung ist zulässig, wenn hierfür vernünftige Gründe sprechen und sie angesichts der verbreiteten Kulturtechniken nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt. Wenn es heute zum Beispiel zulässig ist, zur Erleichterung von Investitionen für Einwendungen Schriftform zu verlangen und zugleich die Möglichkeit zu streichen,<sup>326</sup> Einwendungen zur Niederschrift der Geschäftsstelle zu erheben<sup>327</sup> und damit Millionen Analphabeten praktisch von diesem recht auszuschließen, so dürften künftig ähnliche Regelungen zulässig sein, wenn die einschlägige Medienkompetenz ähnlich verbreitet ist wie heute die Kompetenz zum Lesen und Schreiben.

Die zweite Einschränkung betrifft inhärente Unterschiede in den Medien. Diese muß die Verwaltung nicht mühsam und durch bewußte Hindernisse ausgleichen. Multimediale Dar-

---

<sup>321</sup> S. hierzu z.B. *Partsch* (Fn. 261), NJW 1998, 2561.

<sup>322</sup> Zu Archivierungsproblemen s. Kap. 6.2.3.

<sup>323</sup> S. *Idecke* (Fn. 140), 65 ff.

<sup>324</sup> S. *Roßnagel* (Fn. 54), KJ 1990, 267 ff.; *Roßnagel*, Rechtliche Aspekte mobiler Kommunikation, in: *Haux/Herzog* (Fn. 89), 189 ff.

<sup>325</sup> S. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 167f.

<sup>326</sup> Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.4.1993, BGBl. I, 466.

<sup>327</sup> S. hierzu § 10 Abs. 3 BImSchG in der Fassung vom 14.5.1990.

stellungen mit der Möglichkeit der Simulation, des Ton und des Bewegtbilds können einen höheren Informationswert haben als Papierdokumente. Elektronische Daten können über das Internet in Sekundenschnelle auf die andere Seite des Erdballs übermittelt werden, während die körperliche Übermittlung von Papier zumindest Stunden oder Tage dauert. Das Gleichheitsprinzip schließt Diskriminierungen aus, fordert aber keine Behinderung neuer Kulturtechniken.

Von alledem unberührt bleibt die Aufgabe von Politik und Verwaltung, entsprechend der staatlichen Infrastrukturverantwortung die Spaltung in Kompetente und Nichtkompetente auszugleichen. Die Verwaltung muß daher Chancen für den Zugang zum Internet schaffen und allen Altersgruppen, von den Schülern bis zu den Senioren, Möglichkeiten zur Schulung und Qualifikation zu vermitteln.

### 5.3 Zukunftsaussichten

Der derzeit Prozeß zu beobachtende Prozeß einer Öffnung der Verwaltung gegenüber der Gesellschaft im Sinn einer verstärkten Kommunikation mit dem Bürger könnte durch die Nutzung des Internet unterstützt und gefördert werden. Zudem dürfte die absehbar breite gesellschaftliche Nutzung des Internet einen spezifischen Druck auf die Modernisierung des Verwaltungsrechts ausüben. Passend zu den Möglichkeiten der Technik wird es informationelle Handlungsformen und Verfahrensweisen bereitstellen müssen. Zwei Aspekte dieser Entwicklung seien hier beispielhaft angesprochen.

#### 5.3.1 Technikbasierte Informationsoffenheit

Die technikinduzierte Modernisierung des Verwaltungsrechts dürfte am Ende zu einer Garantie der Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen als ein der informationellen Selbstbestimmung komplementäres Ordnungsprinzip kommunikativer Freiheitsorganisation führen.<sup>328</sup> Für beide, für Bürger und Verwaltung, dürfte sich zeigen, daß sie durch diese Transparenz gewinnen werden. Sie könnte die Grundlage für die Ausbildung eines partnerschaftlichen Verhältnisses sein.

Alle Erfahrungen in den Staaten, die ein allgemeines Informationszugangsrecht vorgesehen haben, zeigen, daß ein breiter Mißbrauch dieses Rechts oder eine Überforderung der Verwaltung nicht zu befürchten ist.<sup>329</sup> Weder hat sich der Informationszugang als unerträgliche Belastung für die Verwaltungsstellen erwiesen noch zu einer institutionellen Lähmung oder zur Beendigung des Informationsaustauschs mit Dritten geführt. Mit Hilfe des Internet werden die Belastungen der Verwaltung durch Anfragen von Journalisten, Bürgern, Unternehmen und Organisationen erheblich leichter aufgefangen werden können. So sind in den USA die Anfragen deutlich zurückgegangen, wenn die Verwaltungen dazu übergegangen sind, Verwaltungsinformationen im WWW anzubieten.<sup>330</sup>

---

<sup>328</sup> S. hierzu *Pitschas* (Fn. 42), 246.

<sup>329</sup> S. z.B. für Brandenburg *Breidenbach/Palenda* (Fn. 261), NJW 1999, 1308, für Kanada *Huband* (Fn. 314), DuD 1998, 442 ff.; für USA *Gellman* (Fn. 310), DuD 1998, 446 ff.; s. hierzu auch *Nolte* (Fn. 50), DÖV 1999, 365.

<sup>330</sup> S. *Gellman* (Fn. 307).

Als Entschädigung für die verbleibende Last könnte sich die Arbeit der Verwaltung und das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung erheblich verbessern.<sup>331</sup> Innerhalb der Verwaltung entsteht nach Erfahrungen aus den USA eine Kultur der Transparenz, die die Verantwortung für die Verwaltungsleistungen stärkt und innerhalb der Verwaltung die Kräfte unterstützt, die sich für eine Verbesserung der Verwaltungsarbeit einsetzen.<sup>332</sup> Freier Informationszugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen hat zum Beispiel in den Niederlanden zu einer „Enthierarchisierung“ des Verhältnisses zwischen Bürgern und Verwaltung geführt. Zwischen Bürger und Verwaltung hat sich zunehmend ein partnerschaftlicher Umgang herausgebildet.<sup>333</sup> Schließlich können Informationsanfragen Schwachstellen in Verwaltungsdienstleistungen, Machtmißbrauch und Mittelverschwendung aufdecken, die zur Korrektur und zur Verbesserung der Verwaltungsleistungen führen. Ein aktives Beschwerdemanagement könnte den Bürger quasi als Organisationsbaustein oder Unternehmensberater ansehen, der der Verwaltung hilft, ihre Strukturen und Verfahren zu verbessern.<sup>334</sup> Insgesamt sind die Aufwände und Kosten nach kanadischen Erfahrungen vergleichsweise unbedeutend, wenn sie den Anstrengungen und Kosten gegenübergestellt werden, die in der Regel von Verwaltungsstellen für die Öffentlichkeitsorientierung ihrer Dienstleistungen und die Pflege der Außenbeziehungen aufgewendet werden.<sup>335</sup>

Mit dem besseren Zugang zu Verwaltungsinformationen könnte – wie etwa in den USA – ein Klima der Offenheit und Transparenz geschaffen werden, das letztlich auch der wirtschaftlichen Entwicklung einer sich entfaltenden Informationsindustrie zugute kommt.<sup>336</sup> Die Verwaltung wird feststellen, daß sie im Besitz von Informationen ist, die einen kommerziellen Wert haben. Sie kann dann Strategien entwickeln, wie diese Informationen aufbereitet und – eventuell gegen Gebühren – weitergegeben werden können.<sup>337</sup>

### 5.3.2 Technikgestützte Vorfeldkommunikation

Die Verwaltung dürfte die neuen Möglichkeiten einfacher technikgestützter Kommunikation mit dem Bürger dazu nutzen, bereits im Vorfeld behördlicher Entscheidungen die Interessendivergenzen zu erkennen und um die Unterstützung durch die Bürger zu werben. Sie könnte die Mitwirkung der Bürger und die Zusammenarbeit mit dem Bürger etwa in der administrativen Leistungserbringung oder in der strategischen Stadtentwicklung und -gestaltung suchen. Sie könnte sich bemühen, eigenständige Bürgerprojekte zu initiieren und mit ihren Maßnahmen zu verknüpfen (Beispiel Bürgerhäuser, Kindergärten, Sportstätten).<sup>338</sup> Durch Online-Beratung könnte sie in genehmigungsbezogenen Verfahren darauf hinwirken, daß die für das weitere verwaltungsrechtliche Prüfungsprogramm maßgebliche Antragstellung innerhalb des bestehenden Korridors an rechtlichen Möglichkeiten optimiert wird.<sup>339</sup>

---

<sup>331</sup> S. hierzu z.B. *Pitschas* (Fn. 45), DuD 1998, 145.

<sup>332</sup> S. *Gellman* (Fn. 307).

<sup>333</sup> S. *Ruth* (Fn. 131), DuD 1998, 437; ähnlich *Huband* (Fn. 314), DuD 1998, 445 für Kanada.

<sup>334</sup> S. hierzu z.B. *Hill* (Fn. 118), Der Landkreis 1998, 226; s. hierzu auch *Pitschas* (Fn. 42), 232.

<sup>335</sup> S. *Huband* (Fn. 314), DuD 1998, 445.

<sup>336</sup> S. hierzu *Burkert* (Fn. 46), DuD 1998, 431.

<sup>337</sup> S. *Huband* (Fn. 314), DuD 1998, 445.

<sup>338</sup> S. *Hill* (Fn. 227), 236.

<sup>339</sup> Zum Ziel der Optimierung des Verwaltungshandelns s. z.B. *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998; *Hoffmann-Riem*, Von der Antragsbindung zum konsentierten Optionenermessen, DVBl. 1994, 605 ff.



Der technikgestützte Einbezug der Bürger im Vorfeld von Verwaltungsverfahren kann nur ergebnisoffen stattfinden. Insofern kann dies zur Organisation von öffentlichem Druck gegen die präsumtive Verwaltungsentscheidung führen und das folgende Verwaltungshandeln erschweren. Die Verwaltung wird also berücksichtigen müssen, daß diejenigen, die sich durch ihr Vorhaben negativ betroffen fühlen, mit Hilfe des Internet ihre Interessen leichter organisieren und geltend machen können. Ebenso ist aber auch denkbar, daß durch solche Kommunikationsprozesse das bürgerschaftliche Engagement erhöht und die gemeinsame Arbeit an Gemeinwohl gestärkt wird.

## **6. Möglichkeiten und Probleme des Verwaltungshandelns über das Internet**

Die Nutzung des Internet wird nicht auf die Online-Information und -Kommunikation beschränkt bleiben. Vielmehr drängt die Entwicklung auch zu elektronischem Verwaltungshandeln. Die Bürger wollen auch die Möglichkeit haben, über das Internet gegenüber der Verwaltung rechtsverbindlich zu handeln und von dieser Bescheide auch auf elektronischem Weg zu erhalten.

Die Belastung der gesamten Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland durch Kommunikationsverpflichtungen gegenüber der Verwaltung – vor allem Mitteilungen aufgrund von Sozial-, Statistik-, Arbeits- und Steuervorschriften – wird auf rund 54 Milliarden geschätzt. Handwerksbetriebe sollen etwa 288 Stunden im Jahr für diese Kommunikation aufbringen.<sup>340</sup> Allein in den 15.000 Städten und Gemeinden in der Bundesrepublik werden jedes Jahr etwa eine Milliarde Formulare bearbeitet.<sup>341</sup> Sowohl für die Bürger und Wirtschaftsunternehmen als auch für die Verwaltung könnte sich durch Online-Transaktionen große Erleichterung ergeben und hohe Rationalisierungspotentiale eröffnen.

### **6.1 Möglichkeiten**

Die Bundesregierung strebt daher an, daß alle Bürger für das tägliche Leben wichtige Transaktionen mit der Verwaltung via Internet abwickeln können.<sup>342</sup> In der Umsetzung dieses Ziels soll der öffentliche Sektor der Motor für eine beschleunigte Anwendung von Internettechniken werden, indem er selbst als Modell für beispielhafte Initiativen vorangeht.<sup>343</sup>

#### **6.1.1 Elektronischer Dokumentenaustausch**

Über das Internet könnte der Austausch nahezu aller Formen von Papierdokumenten durch den Austausch von elektronischen Dokumenten substituiert werden. Auf diese Weise kann die Zusammenarbeit zwischen Bürger, Wirtschaftsunternehmen und Verwaltung erheblich schneller und kostengünstiger sowie entfernungs- und zeitunabhängig erfolgen. Da die Dokumente elektronisch erstellt, übermittelt und weiterverarbeitet werden und keine Medienbrüche stattfinden, können Arbeitsabläufe auf beiden Seiten rationeller werden – mit geringerem Erfassungsaufwand, weniger Erfassungs- und Abschreibfehlern, höherer Transparenz und ohne physischen Transport von Informationsträgern. Da für die elektronischen Dokumente

---

<sup>340</sup> S. Eckert (Fn. 10), 236f.

<sup>341</sup> S. Habbel (Fn. 23), 73f.

<sup>342</sup> Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.1.

<sup>343</sup> Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.1.

alle multimedialen Darstellungsformen genutzt werden können, können deren Informationsgehalt erhöht, Kooperation gegenüber klassischen Verfahren<sup>344</sup> erleichtert und neue Arbeitsformen<sup>345</sup> erprobt werden.

### 6.1.2 Sicherer und vertraulicher Dokumentenaustausch

Damit das elektronische Dokument aber als Ersatz für Papier-Mitteilungen, -Anträge und -Bescheide genutzt werden kann, muß sichergestellt sein, daß eine Manipulation erkannt, sein Aussteller nachweisbar festgestellt, Identitäten und Berechtigungen geprüft und sein Austausch ausforschungssicher durchgeführt werden kann.<sup>346</sup> Diese Anforderungen können durch asymmetrische Verschlüsselungsverfahren erfüllt werden. Mit ihrer Hilfe können digitale Signaturen erzeugt werden, die die Integrität des Dokuments und die Authentizität des Ausstellers nachweisbar belegen, Zertifikate ausgestellt werden, die die Identität und Berechtigungen eines Akteurs belegen, und Verschlüsselungen vorgenommen werden, die die Vertraulichkeit des Dokumentinhalts gewährleisten.<sup>347</sup> Mit Hilfe dieser Verfahren können auch elektronische Zahlungsfunktionen sicher über das Internet abgewickelt werden.<sup>348</sup> Für die verlässliche Nutzung dieser verfahren bieten seit dem 1.8.1997 das Signaturgesetz und die Signaturverordnung die notwendigen rechtlichen Rahmenregelungen für die notwendigen technische Komponenten und die erforderliche organisatorische Sicherungsinfrastruktur.<sup>349</sup>

### 6.1.3 Elektronischer Workflow in der Verwaltung

Um elektronische Dokumente zu nutzen ist es allerdings notwendig den Workflow auf die gesamte Verwaltung auszudehnen. Nicht nur der Kontakt zum Bürger darf elektronisch erfolgen, vielmehr müssen auch alle nachfolgenden Bearbeitungsstationen bis hin zur Archivierung durchgängig und ohne Medienbruch auf die elektronische Vorgangsbearbeitung umgestellt sein.

Da das Verwaltungshandeln um die Akte zentriert ist, die Akten, nicht die einzelnen Sachbearbeiter das kollektive Wissen der Verwaltung tragen, bedeutet dies vor allem, daß in der jeweiligen Verwaltung die elektronische Akte und ein elektronisches Aktenvorgangssystem eingeführt werden muß. Die elektronische Akte vermag ebenso wie die Papierakte das kollektive Wissen der Verwaltung zu sammeln und zur Verfügung zu stellen. Auch sie ermöglicht, eine vom einzelnen Sachbearbeiter unabhängige, arbeitsteilige und hochspezialisierte Bearbeitung von „Vorgängen“ ohne Ansehen der Person.<sup>350</sup> Zugleich aber bietet sie viele Vorteile, die der Papierakte fehlen: Die elektronische Akte können viele Mitarbeiter von unterschiedlichen Orten aus gleichzeitig bearbeiten. Informationen können ohne Ortsbindung

---

<sup>344</sup> Beispielsweise Faxen von Grafiken oder Versand von Ton- oder Videocassetten.

<sup>345</sup> Beispielsweise Joined Editing.

<sup>346</sup> S. z.B. *Roßnagel* (Fn. 327), 199 ff.

<sup>347</sup> S. hierzu ausführlich *Roßnagel*, in: ders. (Hrsg.), RMD (Fn. 84), Einleitung ins SigG, Rn. 7 ff., *Pordesch*, Sicherheitsmanagement, in: *Roßnagel/Haux/Herzog* (Fn. 89), 153 ff.

<sup>348</sup> S. z.B. für Kreditkartenzahlungen den Standard „Secure Electronic Transaction“ (SET) <<http://www.visa.com/set/>>; <<http://www.mastercard.com/set/>> oder für elektronisches Geld z.B. das Verfahren „eCash“ <<http://www.deutsche-bank.de>> oder für Lastschriftverfahren das Verfahren „Cybercash“ <<http://www.sachsenlb.de/cybercash/services/2/index.html>>; s. hierzu auch die Schwerpunkte in DuD 7/1997 und 1/1999.

<sup>349</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Das Gesetz und die Verordnung zur digitale Signatur - Entstehung und Regelungsgehalt, RDV 1998, 5 ff.

<sup>350</sup> S. idealtypisch *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1922, 126 ff., 572 ff.

und Zeitverlust dort zur Verfügung gestellt werden, wo sie gebraucht werden. Auch die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch vorgesetzte Stellen, Parlamente, Gerichte oder Bürger ist leichter möglich.

Aber nicht nur die Aktenführung, sondern auch die Dokumentation und Archivierung müssen elektronisch erfolgen. Nur in dieser Form können multimediale Informationsgehalte und Hypertextstrukturen zur Kenntnis genommen, Verschlüsselungen transformiert und digitale Signaturen geprüft werden. Dies gilt nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für Unternehmen und Bürger, die zur Vermeidung von Beweismängeln, die Unterlagen eines Antrags, einer Meldung, einer Tätigkeit oder einer Berechtigung aufzubewahren haben. Die Verwendung eines elektronischen Archivs bietet gegenüber dem Papierarchiv viele Vorteile: Es spart viel Speicherraum, reduziert das Verlustrisiko durch Sicherungskopien, ermöglicht ein schnelles Auffinden gesuchter Dokumente und den ortsunabhängigen Zugriff auf diese.<sup>351</sup> Elektronische Verwaltungsarchive können gezielt ausgewertet und dadurch die Qualität der Informationen für Politik und Verwaltung erheblich verbessert werden.

## 6.2 Herausforderungen

Große Herausforderungen für eine Modernisierung der Verwaltung bestehen nicht nur im technisch-organisatorischen Bereich. Die noch größere Herausforderung dürfte in dem Kulturumbau zu finden sein, dem die Verwaltung und auch das Verwaltungsrecht beim Wechsel des Informationsträgers vom Papier zu Multimedia ausgesetzt sind. Nahezu alle Verfahrensweisen, Organisationsformen und Regelungen basieren auf dem Informationsträger Papier. Wird dieser gegen Formen multimedialer Informationsdarstellung und -bearbeitung ausgetauscht, können die papierorientierten Strukturen und Verfahren nicht einfach beibehalten werden. Vielmehr sind – beschränkt auf das Verwaltungsrecht – zum einen hinderliche, nur auf die Papierwelt bezogene Regelungen zu verändern. Zum anderen sind aber auch Regelungen erforderlich, die gewährleisten, daß die Ziele rechtlicher Regelungen durch Technikgestaltung auch in der unkörperlichen Welt elektronischen Verwaltungshandelns erreicht werden.<sup>352</sup> Im folgenden können nur wenige Probleme in diesem Kulturumbau angedeutet werden, die die zu bewältigenden Herausforderungen – wie die Spitzen von Eisbergen – andeuten sollen.

### 6.2.1 Die Signaturform

Das Verwaltungsverfahren ist nach § 10 VwVfG an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Das Verwaltungsrecht enthält jedoch viele Vorschriften, in denen förmliches Handeln der Beteiligten gefordert wird, und kennt unterschiedliche Formen rechtlichen Handelns. Die am meisten geforderte Form ist die Schriftform, die Verkörperung einer Gedankenerklärung, die eigenhändig vom Aussteller mit seinem Namen unterschrieben ist. Im deutschen Recht wird sie von 3907 Vorschriften gefordert, von denen die überwiegende Mehrzahl dem öffentlichen Recht angehören dürften.<sup>353</sup>

---

<sup>351</sup> S. zu einer Probephase elektronischen Dokumentenmanagements und elektronischer Archivierung in mehreren Bundesministerien, Bundesregierung (Fn. 18), Kap. II.6.5.

<sup>352</sup> S. hierzu näher *Roßnagel* (Fn. 55), 241ff. sowie für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 131 ff.

<sup>353</sup> Bisweilen ist diese Form noch dadurch gesteigert, daß die Schrift dem Adressaten ausgehändigt werden muß, wie zum Beispiel bei der Beamtenernennung nach §§ 5 BRRG, 6 BBG, der Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft nach § 16 RuStAG oder der Bestellung eines Notars nach § 12 BNotO.

Doch selbst digital signierte elektronische Dokumente erfüllen nicht die Schriftform. Zwar lassen sich mit digitalen Signaturen alle Funktionen der Schriftform nachbilden.<sup>354</sup> Die digitale Signatur könnte somit überall dort rechtssicher eingesetzt werden, wo kein persönliches Handeln vor Ort erforderlich ist, also für alle Verwaltungshandlungen, die auch unkörperlich erfolgen können. Dennoch wird das digital signierte Dokumente nach der gegenwärtigen Rechtslage mangels Verkörperung und Eigenhändigkeit der Unterschrift nicht als Erfüllung der Schriftform anerkannt.<sup>355</sup> Die europäische Richtlinie für elektronische Signaturen fordert jedoch in Art. 5 Abs. 1, die elektronische Signatur rechtlich der eigenhändigen Unterschrift gleichzustellen. Um diese Gleichstellung durchzuführen, sind Änderungen hinsichtlich der Formvorschriften erforderlich.<sup>356</sup>

Dafür genügt aber nicht eine einfache generalisierende Gleichstellung von eigenhändiger Unterschrift und digitaler Signatur.<sup>357</sup> Denn neben formalen und kompetentiellen Problemen ist zu beachten, daß die digitale Signatur, auch wenn sie die Funktionen der Schriftform und der eigenhändigen Unterschrift zu erfüllen vermag, sich dennoch von diesen grundlegend unterscheidet. Zum einen ist der Unterschied zwischen der physischen Verkörperung von Texten auf Papier oder anderen materiellen Trägern und der kryptographischen Sicherung unkörperlicher Dokumente zu beachten.<sup>358</sup> Zum anderen sind Hypertexte, multimediale Dokumente (Filmsequenzen oder Audiosequenzen) oder strukturierte elektronische Dokumente (elektronische Formulare) mit sequentiellen zweidimensionalen Papierdokumenten nicht zu vergleichen. Dementsprechend stellen sich für digitale Signaturen zu solchen Dokumenten ganz neue Fragen.<sup>359</sup> Diese können ergänzende Rechtsregelungen erforderlich erscheinen lassen.

### 6.2.2 Die elektronische Akte

Die Akte, die Technik der Aktenführung und die Organisation der Aktenverwaltung und alle diesbezüglichen Regelungen sind am Informationsträger Papier orientiert. Sie müssen auf die elektronische Aktenführung umgestellt werden.<sup>360</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Akte die Grundlage der Rechts- und Fachaufsicht, der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle sowie der Kontrolle durch die Beteiligten ist und in dieser Funktion die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns sichert. Der Einsatz der elektronischen Akte setzt daher voraus, daß die "Pflicht zur Führung wahrheitsgetreuer und vollständiger Akten"<sup>361</sup> auch mit der elektronischen Akte erfüllt werden kann. Die Anträge, Entscheidungen und anderen Bestandteile der Akte dürfen nicht manipulierbar sein, müssen jeweils eindeutig den Aussteller einer Erklärung erkennen lassen und müssen den Zeitpunkt der Erklärung unveränderbar festhalten. Entfernungen aus der Akte und Hinzufügungen müssen erkennbar sein.<sup>362</sup> Diese Anforderun-

---

<sup>354</sup> S. hierzu ausführlich *provet/GMD* (Fn. 253), 104 ff., 200 ff.

<sup>355</sup> S. hierzu z.B. *Idecke* (Fn. 140), 111 ff., 131 ff.; *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 63 ff.

<sup>356</sup> S. hierzu z.B. *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 170 ff.; *Idecke* (Fn. 140), 120 ff., 135 ff., 270 ff.; s. allgemein *Schulze-Fielitz* (Fn. 85), AfP 1998, 451.

<sup>357</sup> S. hierzu *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 167 ff.

<sup>358</sup> S. hierzu z.B. *provet/GMD* (Fn. 253), 108f.

<sup>359</sup> S. hierzu *Roßnagel*, Der Regelungsbedarf rechtsverbindlicher Telekooperation, in: Alcatel SEL Stiftung (Hrsg.), *Rechtsverbindliche Telekooperation*, 1996, 7 ff.

<sup>360</sup> S. auch *Reinermann* (Fn. 280), DÖV 1999, 25; für die Patientenakte s. *Roßnagel* (Fn. 349), 199 ff.

<sup>361</sup> BVerwG, NVwZ 1988, 622; s. auch BVerfG, NJW 1983, 2135.

<sup>362</sup> S. zur elektronischen Aktenführung auch *provet/GMD* (Fn. 253), 98 ff.

gen können mit digitalen Signaturen und digital signierten Zeitstempeln<sup>363</sup> erreicht werden.<sup>364</sup> Werden die Signaturen aller elektronischen Dokumente einer Akte in einen signierten Index eingebunden, kann auch nachgewiesen werden, welches Dokument zu einem bestimmten Zeitpunkt Teil der elektronischen Akte war oder in ihr fehlte. Digitale Signaturen vermögen somit grundsätzlich die für eine elektronische Akte notwendige Sicherheit zu gewährleisten. Verschlüsselungsverfahren können das zu wahrende Aktengeheimnis sicherstellen.<sup>365</sup>

In vielen Verwaltungsbereichen sind bereits elektronische Register zugelassen. Diese enthalten jedoch nur bestimmte Daten, nicht die vollständige Akte. Einer elektronischen Aktenführung stehen als solcher keine Rechtsregeln entgegen. Doch dürfte es sich als sinnvoll erweisen, die Anforderungen an eine ausreichend sichere Aktenführung zu vereinheitlichen: Verwendung sicherer Anwendungssysteme, Einsatz digitaler Signaturen und Zeitstempel, Technik der Aktenführung, Organisation der Aktenverwaltung (z.B. Umgang mit und Konsistenzwahrung von doppelten Akten, wenn Papierdokumente nicht zu vermeiden sind).<sup>366</sup>

### 6.2.3 Die elektronische Dokumentation

Die Dokumentation dient der nachträglichen Kontrolle rechtmäßigen Handelns und ist eine Voraussetzung, um rechtsstaatliches und gesetzestreuere Verhalten von Verwaltung und Bürgern zu sichern. Daher sind auch nach Abschluß eines Akten-Vorgangs alle Unterlagen der Verwaltungstätigkeit eine bestimmte, gesetzlich vorgegebene Frist - in der Regel zehn bis dreißig Jahre - aufzubewahren.<sup>367</sup> Für diese Zeit gelten als Anforderungen an die Dokumentation: Vollständigkeit, jederzeitige Verfügbarkeit und Fälschungssicherheit. Danach werden die Akten, die von besonderer Bedeutung sind, in Archive gegeben.

Um ihre gesetzlichen Zwecke zu erfüllen, müssen elektronische Dokumentationen und Archive eine vollständige, unverfälschte und jederzeit verfügbare Sammlung der Verwaltungsvorgänge gewährleisten. Die jederzeitige Verfügbarkeit<sup>368</sup> kann gefährdet sein, wenn die Lebensdauer der Datenträger geringer ist als die Dokumentationszeit oder wenn zur Lesbarkeit der Dokumentation Hardware und Software erforderlich ist, die nicht mehr verfügbar ist. Diese Anforderung kann grundsätzlich durch organisatorische Maßnahmen eines Archivmanagements gelöst werden.<sup>369</sup> Hier könnten rechtliche Regelungen hilfreich sein, die das Archivmanagement etwa durch Aufbewahrungspflichten für Hard- und Software oder Vorgaben zu Speichermedien und deren Wechsel unterstützen. Integrität und Vollständigkeit der Dokumentation können wie bei der elektronischen Akte durch digitale Signaturen sichergestellt werden. Zwar haben auch die Zertifikate für Signaturschlüssel ein „Verfallsdatum“ und die Sicherheit digitaler Signaturen nimmt mit dem Zeitaufbau ab. Für dieses Problem enthält aber § 18 SigV bereits eine Regelung.<sup>370</sup>

---

<sup>363</sup> S. zu diesen *Roßnagel*, in: ders. (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 9 SigG, Rn. 17 ff.

<sup>364</sup> S. hierzu näher *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 54f.

<sup>365</sup> S. hierzu näher *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 55 ff., 158 ff.

<sup>366</sup> S. hierzu z.B. *provet/GMD* (Fn. 253), 98 ff.

<sup>367</sup> Solche Fristen enthält z.B. § 13 Abs. 3 und 4 MeldeG BW, nach denen bestimmte Daten der Melderegister noch 30 oder 35 Jahre aufzubewahren sind, ohne verarbeitet und genutzt werden zu dürfen.

<sup>368</sup> Die Nichtvorlage der Akten kann im Streitfall zu einer Beweislastumkehr zu Lasten der Behörde führen.

<sup>369</sup> S. hierzu z.B. *Menne-Haritz*, Akten, Vorgänge und elektronische Bürosysteme, 1996, 99 ff.

<sup>370</sup> S. hierzu näher *Roßnagel/Hammer*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 18 SigV, Rn. 19 ff.

In vielen Fällen bietet es sich an, daß nicht jede Behörde die Kosten und den Personalaufwand für eine elektronische Dokumentation auf sich nimmt, sondern dieses an einen Archivdienst auslagert. In diesem Fall der Telearchivierung ist eine sichere Kommunikation zwischen Behörde und Archivdienst und ein geschützter Zugriff auf die Dokumente erforderlich. Die Kommunikation kann durch Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, die Integrität der übertragenen Daten und die Authentifizierung des Senders oder Zugreifers können durch digitale Signaturen gesichert werden. Die Zulässigkeit und Sicherheit der Telearchivierung ist durch entsprechende Vorgaben sicherzustellen.

#### 6.2.4 Der Beweiswert digital signierter Dokumente

Im Streitfall können digital signierte Dokumente auch Gegenstand von Verwaltungsprozessen werden. Ein wesentliches Hindernis für die Nutzung digital signierter Dokumente könnte sich ergeben, wenn diese im Vergleich zur Papierurkunde Beweismängel aufwiesen. Solche Nachteile scheinen auf den ersten Blick gegeben zu sein. Mit dem Papierdokument kann der Urkundsbeweis nach § 98 VwGO und § 415 ff. ZPO angetreten werden, das digital signierte Dokument ist mangels Verkörperung aber keine Urkunde.<sup>371</sup> Dieser Unterschied ist allerdings überwiegend theoretischer Natur und dürfte praktisch kaum relevant werden.

Der Urkundsbeweis hat den Vorteil, daß mit Vorlage der Urkunde der Inhalt als bewiesen gilt. Dies setzt allerdings die Echtheit der Urkunde voraus. Wird diese bestritten, ist über sie ein Augenschein- und Sachverständigenbeweis zu erheben. Das digital signierte Dokument kann ebenfalls als Beweismittel im Rahmen eines Augenschein- und Sachverständigenbeweises in den Verwaltungsprozeß eingebracht werden. Diese Beweismittel unterliegen zwar der freien Beweiswürdigung des Gerichts. Diese bedeutet aber nicht Beliebigkeit, sondern die Bindung des Gerichts an Erfahrungssätze, an mathematische Regeln und technische Erkenntnisse. Außerdem hat das Gericht die Vermutung des § 1 Abs. 1 SigG zu beachten, daß digitale Signaturen, die dem SigG entsprechen, als sicher gelten. Ist die Echtheit der Signatur umstritten, bietet das digital signierte Dokument daher sogar mehr Beweissicherheit als die Papierurkunde. Ist die Echtheit nachgewiesen, ergibt sich die Unverfälschtheit des Inhalts des digital signierten Dokuments aus dem Verfahren der digitalen Signatur. Für das Gericht gibt es dann auch im Rahmen der freien Beweiswürdigung keinen Grund, den Inhalt der signierten Erklärung anzuzweifeln. Außerdem wird die Erfahrung im Umgang mit digitalen Signaturen nach kurzer Zeit die Grundlage für einen Anscheinsbeweis bilden, der zu einer die Beweisführung erleichternden Vermutung zugunsten digital signierter Dokumente führt.<sup>372</sup>

Eine Änderung des Beweisrechts durch Einführung eines eigenen elektronischen Dokumentenbeweises<sup>373</sup> ist daher nicht dringlich. Vor einer solchen Änderung sollten erst einmal Erfahrungen im Umgang mit digital signierte Dokumenten im Prozeß abgewartet werden. Außerdem sollte beachtet werden, daß eine solche Rechtsänderung die Anpassung an andere

---

<sup>371</sup> Ebenso z.B. *provet/GMD* (Fn. 253), 227 ff.; *Heun*, Elektronisch erstellte oder übermittelte Dokumente und Schriftform, CR 1995, 5f.; *Bizer/Hammer/Pordesch*, Gestaltungsvorschläge zur Verbesserung des Beweiswerts digital signierter Dokumente, in: *Pohl/Weck* (Hrsg.), Beiträge zur Informationssicherheit, 1995, 104, 134; *Britz*, Urkundenbeweisrecht und Elektroniktechnologie, 1996, 135.

<sup>372</sup> S. hierzu ausführlich, *Roßnagel*, Die Sicherheitsvermutung des Signaturgesetzes, NJW 1998, 3312 ff.

<sup>373</sup> Diesen forderten z.B. *Sponeck*, Beweiswert von Computerausdrucken, CR 1991, 270; 273; *Erber-Faller*, Die „elektronische Unterschrift“ im Rechtsverkehr, in: *Glade/Reimer/Struif* (Hrsg.), Digitale Signatur und sicherheitssensitive Anwendungen, 1995, 115 ff.; *Mertes*, Gesetz und Verordnung zur digitalen Signatur, CR 1996, 771f.

Rechtsordnungen erschweren kann, weil die deutsche Form des Urkundsbeweis international ein Unikum ist.<sup>374</sup>

### 6.2.5 Geheimnis- und Datenschutz

Durch das Handeln über elektronische Netze und den Wechsel des Trägers der Informationen vom Papier zu Multimedia entstehen viele zusätzliche Informationen über Personen, die verarbeitet und verwertet werden können. Die Nutzung des Internet erzeugt prinzipiell ubiquitäre Informationen. Dadurch wird die Bindung der Verwaltung an die Akte als Sammlung der Verwaltungsinformationen aufgehoben. Über Vernetzung können Informationen tendenziell überall dort zur Verfügung gestellt werden, wo sie die Aufgabenerfüllung der Verwaltung unterstützen können.<sup>375</sup> Dadurch kann die informationelle Selbstbestimmung neue Gefährdungen ausgesetzt werden.<sup>376</sup>

Soweit schon elektronische Akten genutzt werden und elektronisches Verwaltungshandeln geregelt ist, bestehen hierfür auch bereits bereichsspezifische Datenschutzregelungen – für den Verwaltungsbereich (z.B. im Melderecht) oder für bestimmte Handlungsformen (z.B. für Tele- und Mediendienste). Ergänzend greifen die allgemeinen Datenschutzregelungen. Diese Regelungen sind daraufhin zu überprüfen, ob durch zusätzliches verwaltungshandeln im Internet zusätzliche Datenschutzsicherungen erforderlich werden.<sup>377</sup>

Wird jedoch ein Verwaltungsbereich, der bisher nur papierbasiert verwaltet wurde, durch die Einführung der digitalen Signatur erstmals dem elektronischen Handeln erschlossen, so sind die Datenschutzprobleme neu zu bedenken und es ist zu prüfen, ob die allgemeinen Datenschutzregelungen hierfür ausreichen.<sup>378</sup> Vielmehr ist bei jeder Neuorganisationen von Verwaltungshandeln zu prüfen, ob die rechtlichen Anforderungen durch geeignete technisch-organisatorische Sicherungen umgesetzt werden. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn nach dem Grundsatz „Die Daten, nicht die Bürger sollen laufen“ dem Bürger in einem Bürgerbüro oder „One Stop Shop“ alle Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand angeboten werden sollen.<sup>379</sup>

### 6.2.6 Sicherungsinfrastruktur

Im Gegensatz zur Papierwelt ist die Sicherung von Transaktionen im Internet durch Signaturverfahren von einer zusätzlichen Organisation abhängig. Digitale Signaturen bedürfen einer Sicherungsinfrastruktur, die Schlüssel zur Verfügung stellt, sie verwaltet, ihre Zuordnung zu

---

<sup>374</sup> S. hierzu näher *Roßnagel*, in: ders. (Hrsg.), RMD (Fn. 84), Einleitung ins SigG, Rn. 137 ff.

<sup>375</sup> S. z.B. *Reinermann*, Entscheidungshilfen und Datenverarbeitung, in: *König/Siedentopf* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 1996/97, 494f.

<sup>376</sup> S. z.B. *Dix*, Verwaltung und Internet aus der Sicht des Datenschutzes, in: *Kubicek/Braczyk/Klumpp/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel* (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, 178 ff.; *Klobig/Eiermann*,: Datenschutz bei Internet-Angeboten, DuD 1998, 514 ff.

<sup>377</sup> Werden lediglich digitale Signaturen an bereits bestehende Datenverarbeitungsvorgänge „angehängt“, bietet § 12 SigG eine ausreichende bereichsspezifische Datenschutzgrundlage.

<sup>378</sup> S. hierzu z.B. Center for Democracy and Technology: Comments on Proposed Implementation of the Government Paperwork Elimination Act 64 Fed. Reg. 43, March 5, 1999, <<http://www.cdt.org/digsig/gpe-comment.html>>.

<sup>379</sup> S. hierzu z.B. *Bäumler*, New Public Management und Persönlichkeitsschutz, Datenschutz in der modernisierten Verwaltung, CR 1997, 171.

bestimmten Personen sicherstellt und Verzeichnis- und Sperrdienste anbietet. Diese erforderliche Sicherungsinfrastruktur stellt auch die Verwaltung vor neue Herausforderungen. Zwar gibt es derzeit nur Genehmigungen und Anträge nach § 4 SigG für private Zertifizierungsstellen. Doch läßt das SigG auch Zertifizierungsstelle zu, die von Verwaltungsbehörden betrieben werden.<sup>380</sup> Eine in Verwaltungsverantwortung betriebene Sicherungsinfrastruktur kann theoretisch auf unterschiedliche Weise organisiert werden:

- Die Verwaltung betreibt keine eigene Zertifizierungsstelle. Bürger, Mitarbeiter der Wirtschaftsunternehmen und der Verwaltungsbehörden werden vielmehr Kunden bei einer oder verschiedenen Zertifizierungsstellen.
- Ein privates Unternehmen betreibt eine Zertifizierungsstelle im Namen und im Auftrag der Verwaltung. Bürger, Mitarbeiter der Wirtschaftsunternehmen und der Verwaltungsbehörden erhalten ihre Zertifikate von der beauftragten Stelle.
- Die Verwaltung selbst betreibt eine eigene Zertifizierungsstelle. Eine Verwaltungsstelle stellt die Zertifikate aus und erfüllt alle übrigen Pflichtdienstleistungen einer Zertifizierungsstelle nach dem SigG.
- Mehrere Verwaltungen schließen sich zusammen, um eine gemeinsame Zertifizierungsstelle zu betreiben, die alle Pflichtdienstleistungen einer Zertifizierungsstelle nach dem SigG erfüllt.

Die geeignete Alternative muß die jeweilige Verwaltungseinheit, die ihre Mitarbeiter und ihre Klienten mit Schlüsseln und Zertifikaten ausstatten will, in einer Abwägung zwischen Aufwand für eine eigene Zertifizierungsstelle und Einfluß auf das Niveau der Dienstleistungen und der Sicherheit finden. Dabei muß sie zum einen prüfen, ob die Verwaltung der Schlüssel-paare für hoheitliche Zwecke, etwa die Ausstattung ihrer Funktionsträger mit Schlüsseln und Zertifikaten, nicht ihre eigene Aufgabe ist und ob sie deren Erfüllung privaten Stellen überlassen kann.<sup>381</sup> Zum anderen muß sie beachten, daß nach der zu engen Definition der Zertifizierungsstelle in § 2 Abs. 2 SigG auch die kundenbezogenen Dienstleistungen in der Fläche - wie Registrierung, Unterrichtung und Ausgabe von Chipkarten und Zertifikaten - Aufgaben der Zertifizierungsstelle sind und im Verfahren nach dem Gesetz nicht auf andere Stellen übertragen werden kann.<sup>382</sup>

## 6.3 Zukunftsaussichten

Rechtsverbindliche Transaktionen über das Internet werden für viele Bürger und Unternehmen Erleichterungen bringen und ihnen weitreichende Rationalisierungen ihrer eigenen Verfahren ermöglichen. Im folgenden sollen jedoch nur mögliche Veränderungen der Verwaltungsorganisation, des Verwaltungsverfahrens und der Bürgerbeteiligung angedeutet werden.

### 6.3.1 Veränderungen der Verwaltungsorganisation

Das Internet ermöglicht virtuelle Präsenz. Jede Person kann virtuell an jedem Ort und zu jeder Zeit präsent sein und handeln. Soweit die körperliche Anwesenheit nicht erforderlich ist, können Aktivitäten aus beliebiger Distanz ergriffen werden. Die reale Struktur des Handelns wird

---

<sup>380</sup> S. auch Deutscher Städtetag, Digitale Signatur auf der Basis multifunktionaler Chipkarten, 1999, 28 ff.

<sup>381</sup> S. hierzu näher *Roßnagel*, Institutionell-organisatorische Gestaltung informationstechnischer Sicherungsinfrastrukturen, DuD 1995, 259 ff.

<sup>382</sup> S. hierzu *Roßnagel*, in: *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), RMD (Fn. 84), § 2 SigG, Rn. 47f. und § 4 SigG, Rn. 54 ff.; *Harnier*, Organisationsformen von Zertifizierungsstellen nach dem Signaturgesetz, 2000, i.E.; daher sind die Empfehlungen des Deutschen Städtetags (Fn. 380), 34 ff., auf der Basis des geltenden SigG sehr riskant.



mit einem leistungsfähigen Netz wie dem Internet zunehmend ersetzt durch virtuelle, standort- und distanzunabhängige Strukturen. Dies gilt nicht nur für die Bürger und Wirtschaftsunternehmen, sondern ebenso auch für die Verwaltung. Auch Verwaltungshandeln kann an jedem beliebigen Ort erfolgen und an jeden anderen Ort transferiert werden. Das gleiche gilt für das Verwaltungswissen. Auch dieses wird mit der elektronischen Akte und dem Internet potentiell ubiquitär. Die für ein Verwaltungsverfahren notwendigen Informationen sind nicht mehr in einem Stück Papier verkörpert, sondern körperlos und damit in einem Netz grundsätzlich überall verfügbar.

Die durch das Internet eröffneten Möglichkeiten ubiquitären Wissens und virtueller Präsenz verändern die Grundlagen der Verwaltung tiefgreifend. Sie ist nicht mehr an einen Ort gebunden und muß nicht mehr um ihre Aktensammlung herum organisiert werden. Für sie ergeben sich vollständig neue, von räumlichen Strukturen weitgehend entkoppelter und stärker an funktionalen Bedürfnissen ausgerichteten Organisationsformen.

So ließen sich beispielsweise mit Hilfe des Internets Organisationsformen wie das „One Stop Government“ in konsequenter Weise realisieren. In einem dezentralen „Front Office“ in der Nähe des Bürgers würden alle die Verwaltungsdienstleistungen angeboten, die der Bürger nicht über das Internet beziehen will oder beziehen kann. Verwaltungsmitarbeiter und Bürger könnten für ihre Kooperation auf umfassende Online-Unterstützung aus Informationssystemen zurückgreifen. Kann ein Problem dennoch nicht vor Ort gelöst werden, stehen hochspezialisierte Fachkräfte in zentralen „Back Offices“ zur Unterstützung zur Verfügung. Information und Fachwissen wird im Sinn kostbarer Ressourcen nicht mehr in der Fläche jeweils separat vorgehalten, sondern fallweise zentral mobilisiert. Auch die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch vorgesetzte Stellen, Parlamente, Gerichte oder Bürger könnte zentral erfolgen, ohne daß der Kontrollierende körperlich präsent sein müßte.

Noch stärker auf das Internet bezogen ist die Vorstellung, daß sich Formulare zu Softwaremacros mit Programmcharakter fortentwickeln. Ausgewählte Verwaltungsleistungen könnten künftig als individuelle, weitere Prozesse anstoßende Programmcodes angeboten und abgegeben werden. Stellt der Bürger beispielsweise einen Genehmigungsantrag und füllt das entsprechende elektronische Formular aus, stößt er damit eine „Informationskapsel“ an, die Daten über den zu lösenden Sachverhalt, Abläufe, Navigationsschritte und Problemlösungen enthält. Diese „Informationskapseln“ werden über das Internet zur den erforderlichen Stellen transportiert und entfalten sich dort in anderen Programmen oder stoßen Handlungen von Verwaltungsmitarbeitern an.<sup>383</sup>

### 6.3.2 Veränderung der Verfahrensverfahren

Eine auf das Internet gestützte Kooperation zwischen Bürger, Unternehmen und Verwaltung könnte zu einer weitgehenden Veränderung der bisher auf den Informationsträger Papier gestützten Verwaltungsverfahren führen. Welche radikale Umstrukturierung und Verkürzung des Verwaltungsverfahrens die durch Internet und Hypermedia möglichen neuen Formen des Konstruierens und Validierens ermöglichen könnten, soll am Beispiel des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens angedeutet werden.<sup>384</sup>

Zwei technische Entwicklungen könnten das Genehmigungsverfahren stark beeinflussen: Wenn die Unternehmen für die Konstruktion ihrer Anlagen ohnehin multimediale Systemmo-

---

<sup>383</sup> S. Hierzu *Habbel* (Fn. 23), 74.

<sup>384</sup> S. hierzu näher *Roßnagel/Schroeder* (Fn. 140), 239 ff.

delle als Fortentwicklung der heute schon genutzten CAD-Verfahren einsetzen, könnten diese in allen Entwicklungsphasen begleitende Prüfungen der Konformität mit dem Kundenauftrag, dem Kostenrahmen und den rechtlichen Vorgaben ermöglichen. Dadurch könnten Fehlentwicklungen früh erkannt und vermieden werden. Die Genehmigungsbehörde und ihre Gutachter könnte dies so konstruierten Anlagen mit den gleichen Techniken validieren. Nutzen die Unternehmen außerdem wiederverwendbare multimediale Modelle der Anlagenkomponenten, die sie von deren Herstellern beziehen, könnte das Konstruieren weiter vereinfacht und verbilligt werden. Sind diese Komponentenmodell bereits geprüft und zertifiziert, müßte das Genehmigungsverfahren diese bereits geprüften Teile nicht noch einmal erfassen.

Wenn multimediale Systemmodelle und geprüfte wiederverwendbare Komponenten in der Konstruktion und auch für Genehmigungsverfahren eingeführt sind, werden Formen, Fristen, Verfahrensschritte, Beteiligungsregeln des bisherigen Genehmigungsverfahrens, die letztlich auf den Informationsträger Papier zurückzuführen sind, in Frage gestellt werden. Das Ergebnis könnte eine Neukonzeption des Genehmigungsverfahrens entsprechend den Möglichkeiten des Internet und der Multimediatechnik sein.

Sowohl die Entwicklung und interne Prüfung beim Antragsteller als auch die Validierung der Modelle bei den Behörden und Gutachtern könnte organisatorisch so umgestellt werden, daß sie stärker miteinander verzahnt sind und kooperativer durchgeführt werden. Wenn schon der Konstrukteur aus Eigeninteresse frühzeitig immer wieder Validierungen seiner Zwischenergebnisse durchführt, könnten diese Eigenkontrollen auch für den Zweck des Genehmigungsverfahrens genutzt werden. Beispielsweise könnten Gutachter im Rahmen eines vorgezogenen Audits die Zwischenergebnisse überprüfen und bestätigen. Die Bestätigungen könnten von Anfang an den Behörden vorgelegt und auch potentiell Betroffenen oder - vielleicht besser - Vertreter ihrer Interessen zugänglich gemacht werden. Diese könnten frühzeitig darauf hinweisen, wenn sie irgendwo Probleme sehen. Statt dem bisherigen sequentiellen Verfahren, das Konstruktion und Prüfung des Konstruktionsergebnisses trennt,<sup>385</sup> könnten Entwicklungs- und Genehmigungsverfahren vielfach verzahnte Prozesse sein, die weitgehend parallel laufen und am Ende zu einem gemeinsamen Ergebnis führen.

Im neu organisierten Zulassungsverfahren würde der Prüfprozeß in stärkerem Maß arbeitsteilig und in absichtenden Schritten ablaufen als nach bisherigem Verfahrensrecht. Mit multimedialen Komponentenmodellen können komplexere Gebilde als einzelne Geräte für sich genommen geprüft und genehmigt und leichter zu größeren Einheiten kombiniert werden. Durch die Wiederverwendung bereits geprüfter Anlagenteile können Doppelarbeiten vermieden und Genehmigungsverfahren durch Konzentration auf die eigentlich interessanten Fragen verkürzt werden. Ist ein multimediales Anlagenmodell aus mehreren geprüften Komponentenmodellen zusammengesetzt, so wären im Zulassungsverfahren für die neue Anlage nur die Zertifikate der Komponenten zu prüfen und zu untersuchen, ob die zertifizierten Eigenschaften der Komponenten zusammenpassen und welche Wirkungen sie in dieser Zusammensetzung in der vorgesehenen Umgebung verursachen werden.

Diese Neuorganisation könnte zu einer erheblich schnelleren Zulassung von Techniksystemen führen, ohne die Prüfungstiefe zu reduzieren und Beteiligungschancen zu verringern. Im Gegenteil könnte sie durch frühzeitigen Einbezug aller Beteiligten Korrekturen und Ergänzungen der Planungen zu einem Zeitpunkt erlauben, zu dem dies noch ohne große Nachteile möglich ist. Allerdings müßte noch näher geprüft werden, ob die Ziele des Genehmigungsverfahrens

---

<sup>385</sup> Dies wird im Rahmen der Vorverhandlungen teilweise aufgehoben.

in einer solchen Verfahrenskonstruktion gewahrt werden und tatsächlich alle Beteiligteninteressen von der Neuorganisation des Verfahrens profitieren und keines benachteiligt wird.

### 6.3.3 Demokratisierung der Genehmigungsverfahren

Die Unterstützung durch Internet und Multimediatechnik könnte auch zu einer Intensivierung und Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung führen. Die möglichst realitätsnahe Modellierung der geplanten Anlage durch den Antragsteller und die ebenso gute Modellierung der Anlagenumgebung durch die Behörde, die Gutachter und die Betroffenen könnte die Validierung verbessern und den Diskurs zwischen den an dem Genehmigungsverfahren beteiligten Interessen rationalisieren. Dadurch könnte im Rahmen von Mediations- oder förmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren viel leichter als bisher eine von allen akzeptierte Version der beantragten Anlage „ausgehandelt“ werden. Werden die Verfahren nicht erst mit Fertigstellung der Antragsunterlagen eingeleitet, sondern Gutachter, Behörden und Öffentlichkeit schon in den Entwicklungsprozeß einbezogen, ergeben sich erheblich größere Spielräume für eine Gestaltung der Techniksysteme im gesellschaftlichen Interesse. Planungs- und Entwicklungsvorlagen würden den anderen Beteiligten nicht mehr als abgeschlossene Entscheidung des Antragstellers vorgelegt, die dieser entschlossen ist durchzusetzen. Vielmehr würde es sich um Vorlagen handeln, die mit vertretbarem Aufwand und ohne Verlust abgeändert werden können. Einwände könnten sehr früh abgeklärt und in begründeten Fällen berücksichtigt werden. Unnötige Fehlplanungen und Konfrontationen könnten so vermieden werden. Interessensgegensätze würden früher deutlich und erlaubten die Suche nach Kompromissen. Alternative Planungen könnten adhoc erprobt und in ihren Auswirkungen beurteilt werden.<sup>386</sup>

Gerade für technische Großvorhaben könnte die realitätsnahe, dynamische und variierbare Repräsentation des beantragten Techniksystems gesellschaftliche Mitgestaltung ermöglichen. Sie bieten die Bedingungen, um alle Gruppen, die in einen Konsens über das geplante Techniksystem einbezogen werden sollen, frühzeitig zu beteiligen. Ihr Potential einer allseitigen Beeinflussung der Planung und Entwicklung könnte beteiligungsfreundlichen Reformen des Genehmigungsverfahrens<sup>387</sup> neue Perspektiven weisen. Internet und Multimediatechnik könnte so die Möglichkeit bieten, die demokratische Teilhabe an Entscheidungen über technische Systeme zu verbessern.

## 7. Das Internet als Medium der Verwaltungstransparenz und der Verwaltungsöffentlichkeit

Bisher steht die Nutzung des Internet als Medium der Verwaltungstransparenz und der Verwaltungsöffentlichkeit erst am Anfang. Die Verwaltungen haben bisher erst vorsichtig begonnen, die technischen Möglichkeiten für diese Zwecke zu erproben. Die ersten beiden Stufen, auf die sie sich gewagt haben und – bei geltendem Verwaltungsrecht – wagen konnten, nämlich das Amtsblatt durch die Homepage sowie den Brief und das Telefon durch Email zu ergänzen, haben bisher noch kaum strukturverändernde Kraft gezeigt. Sie lassen die alten Strukturen und Verfahren noch weitgehend unverändert, beschleunigen nur die Vorgänge ein

---

<sup>386</sup> Damit könnte die Forderung von *Schmidt-Aßmann* (Fn. 41), 302, die Öffentlichkeitsbeteiligung müsse besser strukturiert werden und dürfe durch die Ausweitung von Informationsflüssen nicht zu Selbstblockaden führen, erfüllt werden; s. hierzu auch *Vofßkuhle* (Fn. 90), Kap. III.2.a.

<sup>387</sup> S. zu diesen z.B. *Roßnagel*, Ansätze zur einer rechtlichen Steuerung des technischen Wandels, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, 453 ff. m.w.N.

wenig. Erst die dritte Stufe, die rechtsverbindliche Transaktion über das Internet, wird große Veränderungen, aber auch Chancen bringen.

## 7.1 Neue Formen des Verwaltungshandelns

Durch das Internet werden Öffentlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns leichter zu realisieren sein und stärker eingefordert werden. Dies wird sich unweigerlich auch in der Einstellung der Verwaltung zu ihren Informations- und Kommunikationspflichten niederschlagen. Sie wird aktive Informationsvorsorge betreiben und ihre Information über das Internet breit zur Verfügung stellen. Informationsrechte der Bürger und Unternehmen werden ausgedehnt und – soweit sie nicht bereits durch Informationen im WWW befriedigt werden – vor allem durch Online-Einsicht erfüllt werden. Informationsverbreitung und Informationsaufnahme über das Internet dürften sich als die kostengünstigsten, informationsreichsten und aufwandärmsten Verfahren erweisen.

Durch das Internet werden die informationalen Handlungsformen der Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Sie wird noch stärker als bisher versuchen, ihre Aufgaben mit Hilfe von Aufklärung, Beratung und Empfehlungen zu erfüllen. Sie wird neue Möglichkeiten wie etwa Mailinglisten, News-Groups und Chat-Rooms nutzen, um mit dem Bürger zu kooperieren und um zu versuchen, sein Engagement für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewinnen.

Transaktionen über das Internet werden die durch Information und Kommunikation vorbereitete Kooperation zwischen Verwaltung, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen vollenden. Verwaltungsverfahren werden mit Hilfe von digital signierten elektronischen Dokumenten sowie sicherer und vertraulicher Übermittlung vollständig im Internet abgewickelt werden. Die klassischen Handlungsformen wie Antrag, Verwaltungsakt, Widerspruch und Klage, aber auch Leistungserbringung und Zahlung werden elektronische Ausprägungen erfahren und mit Hilfe des Internet bekanntgegeben, übermittelt oder zugestellt werden.

## 7.2 Neue Kommunikations- und Organisationsstrukturen

Das Internet erlaubt einer „virtuellen Verwaltung“, ihr Kerngeschäft in der Gewährleistung von Ordnung, Ausgleich und Unterstützung zu sehen. Sie muß die optimale Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben verantworten, nicht unbedingt immer selbst erbringen.<sup>388</sup> Die Auslagerung von Randfunktionen wird ebenso wie das „Outsourcing“ in der Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Verantwortung für die Ergebnisse in einer vernetzten Struktur leichter möglich sein.

Auch ist mit Hilfe des Internet eine stärkere Zusammenarbeit mit Zulieferern und Abnehmern der Verwaltungsleistungen ebenso zu erwarten wie der Aufbau von Netzwerken mit Bürgern, Wirtschaftsunternehmen und anderen öffentlichen Einrichtungen.<sup>389</sup> Die Verwaltung wird in verstärktem Maß Selbstverantwortung, Selbstschutz, Selbststeuerung und Selbstorganisation unterstützen und die hierfür erforderlichen Informationen bereitstellen.<sup>390</sup>

Auch innerhalb der Verwaltung dürfte eine verstärkte Nutzung des Internet neue Organisations- und Kommunikationsstrukturen nach sich ziehen. Delegation von Entscheidungsbefug-

---

<sup>388</sup> *Reinermann* (Fn. 280), DÖV 1999, 23.

<sup>389</sup> *S. Dieckmann* (Fn. 9), 71.

<sup>390</sup> *S. Reinermann* (Fn. 280), DÖV 1999, 24.

nissen und Hinwendung zu Teamarbeit werden durch Internet gefordert und gefördert. Im Ergebnis könnte dies zu einer Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, zu einer Abflachung von Hierarchien und zur Etablierung partiell autonomer Arbeitsgruppen führen.<sup>391</sup>

### 7.3 Neue Kommunikationskultur

Durch die breite Nutzung des Internet wird ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit eingeleitet, dessen Ergebnisse allerdings noch nicht klar zu erkennen sind. Allerdings dürfte es verfehlt sein, das Internet durch die Brille einer demokratischen Romantik zu betrachten. Es ermöglicht zwar eine breitere Teilhabe am gesellschaftlichen Wissen und der demokratischen Meinungsbildung, hat aber auch deutliche Machtstrukturen ausgebildet, die einer ## entgegen stehen. Gegenüber der durch die Macht der einseitig wirkenden Massenmedien geprägten Öffentlichkeit ist jedoch der selbstbestimmte und interaktive Charakter des Internet zu betonen, der die Kommunikationsstruktur der Öffentlichkeit<sup>392</sup> nachhaltig verändert. Jeder kann zugleich Empfänger und Sender von Informationen sein und damit aktiv an der Kommunikation im Internet teilnehmen.

In dieser durch Interaktivität geprägten neuen Öffentlichkeit finden Verwaltungskonzepte, die auf Transparenz und Öffentlichkeit aufbauen und auf Konsensbildung, Abstimmung, Rückkopplung, Evaluierung oder Legitimation zielen, ihr geeignetes Medium.<sup>393</sup> Die Verwaltung wird eine neue Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand, privater Wirtschaft und privaten Haushalten suchen.<sup>394</sup> Sie wird sich vom Monopolisten und Experten zum Organisator und Koordinator gesellschaftlicher Prozesse entwickeln. Der Bürger wird umgekehrt zum Partner, aber auch Organisationsbaustein, Berater und Leistungsverstärker der Verwaltung.<sup>395</sup>

Das Internet wird Stil und Selbstverständnis der Verwaltung verändern.<sup>396</sup> Es erleichtert eine neue Kommunikationskultur, die dadurch geprägt ist, daß die Verwaltung offen informiert und kommuniziert. Technische Möglichkeiten und auch rechtliche Regelungen zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit sind jedoch keine Garanten für eine bürgerorientierte Verwaltung. Sie bieten lediglich Potentiale, die von der Verwaltung aufgegriffen werden müssen. Technik allein genügt nicht. Vielmehr müssen Beamte und Bürger einen Lernprozeß durchlaufen und ihre auf das Internet gestützte partnerschaftliche Kommunikation gemeinsam entwickeln.<sup>397</sup> In der Vergangenheit hat die Veränderung von Verwaltungsstilen lange Anpassungszeiten erfordert.

---

<sup>391</sup> S. Dieckmann (Fn. 9), 71.

<sup>392</sup> S. zu dieser Schmidt-Aßmann (Fn. 41), 101.

<sup>393</sup> S. hierzu auch Reiner mann (Fn. 280), DÖV 1999, 22.

<sup>394</sup> S. Dieckmann (Fn. 9), 67.

<sup>395</sup> S. Hill (Fn. 227), 235.

<sup>396</sup> S. Schmidt-Aßmann (Fn. 41), 239.

<sup>397</sup> S. Kubicek/Hagen (Fn. 20), 7.