



Fotos und Bildmontage: Michael Franke

Revolutioniert das Internet die öffentliche Verwaltung?

Rechtliche Rahmenbedingungen des Electronic Government

Von Thomas Groß

Im Bereich des E-Business ist, wie nicht nur die Kursentwicklung am Neuen Markt zeigt, Ernüchterung eingetreten. In vielen Feldern der IT-Branche zeigt sich, dass übertriebene Erwartungen nicht erfüllt werden können und dass das Internet keineswegs eine Goldgrube für jede beliebige Geschäftsidee ist. Von dieser Krise können auch die Netzaktivitäten der öffentlichen Verwaltung nicht unberührt bleiben. In diesem Fall könnte sich allerdings deren traditionelle Trägheit, die viele Reform-Protagonisten immer wieder in Verzweiflung

stürzt, als Vorteil erweisen. Durch die vorsichtige, schrittweise, zum Teil noch im Stadium von Modellversuchen befindliche Einführung von administrativen Internet-Aktivitäten konnten ein ungerechtfertigte Euphorie und Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes bisher vermieden werden. Umso wichtiger ist es, nun eine Zwischenbilanz zu ziehen und die eigenen Ziele und Strategien angesichts der bisher gewonnenen Erfahrungen zu überprüfen.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die These, dass „Electronic Government“ kein neues Gesamtkonzept des Verwaltungshandelns darstellt, sondern dass seine Hauptfunktion darin besteht, die Kommunikationsoptionen im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung, aber auch im inneradministrativen Bereich zu erweitern. Die herkömmlichen Formen des Informationsaustausches werden auf absehbare Zeit nicht durch den Einsatz elektronischer Medien ersetzt, sondern nur ergänzt werden können. Dementsprechend kann in ihnen kein Allheilmittel für Modernitätsrückstände gesehen werden. Vielmehr muss aufgabenspezifisch geprüft werden, in welchen Bereichen ihr Einsatz sinnvoll ist, wo sie die größten Vorteile bringen.

Das E-Government kann so nur ein Teilelement einer Gesamtstrategie zur Verwaltungsreform sein. Insbesondere lässt es sich gut in die sowohl partizipations- wie auch effizienzorientierte Konzeption des Neuen Steuerungsmodelles einbauen. Es ist kaum noch zweifelhaft, dass eine moderne Verwaltung besonderes Augenmerk auf ihre Kommunikationsstrategie legen muss. Andererseits muss aber auch darauf geachtet werden, dass die Reformprozesse nicht einseitig von informationstechnischen Vorgaben dominiert werden, etwa im Sinne einer „Diktatur der Software“. Die

Ziele der administrativen Restrukturierung müssen politisch bestimmt werden und dann umgesetzt werden, u.a. durch Schaffung der technischen Voraussetzungen. Ein wesentlicher Faktor ist dabei die Anpassung der Organisationsformen an die Kommunikationsformen. Es ist offensichtlich, dass elektronische Medien den Trend zur Relativierung hierarchischer Koordination verstärken.

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien wirft allerdings ein neues Problem auf, für das noch keine befriedigende Lösung erkennbar ist. Aus juristischer Sicht kann man zwar – wie im folgenden – einige rechtliche Anforderungen definieren, die den Einsatz des E-Government steuern. Ihre Umsetzung ist jedoch regelmäßig durch entsprechende Funktionalitäten der eingesetzten Software zu gewährleisten, deren Geeignetheit nur noch wenige Spezialisten überprüfen können. Besonders problematisch ist dies, wenn die Implementation durch Privatfirmen erfolgt. Zumindest kleinere Verwaltungseinheiten werden kaum den notwendigen eigenen Sachverstand haben, um etwa die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen zu überprüfen. Da aber eine Implementationskontrolle stattfinden muss, wenn die Rechtsbindung der Verwaltung nicht unterlaufen werden soll, muss zumindest die Alternative bestehen, auf zentralisierten Sachverstand, etwa in kommunalen Rechenzentren, bei den Landesdatenschutzbeauftragten oder Einrichtungen wie dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zurückzugreifen.

Ziele

Bevor die wichtigsten betroffenen Rechtsbereiche untersucht werden sollen, ist darauf hinzuweisen, dass

die Ziele, die mit der Einführung des E-Government verfolgt werden, nur zum Teil harmonisierbar sind, zum Teil aber auch konfliktieren. Auch dieses Konfliktpotenzial sollte man sich deutlich machen, bevor man an die Implementation geht. Insgesamt ist von einer Ziel-Trias auszugehen:

Reformmotiv auf Seiten der Verwaltung ist oft in erster Linie das Ziel der Effizienzverbesserung. Die Vereinfachung von Geschäftsprozessen durch die Integration von Arbeitsvorgängen und die Vermeidung von Medienbrüchen soll Kosteneinsparungen ermöglichen, um die jede Behörde in den Zeiten knapper Kassen froh ist. Indirekt würde dadurch natürlich auch der Bürger als Steuerzahler entlastet. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass alle Erfahrungen zeigen, dass Zusatzkosten in der Transformationsphase kurzfristige Entlastungseffekte weitgehend ausschließen. Außerdem gehört es zur Pflicht des Juristen darauf hinzuweisen, dass die Effizienz nicht auf Kosten der Vorschriftsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung gehen darf. Ein natürlicher Gegensatz zwischen beiden Zielen besteht allerdings auch nicht.

Aus der Sicht der Bürger ist das vorrangige Ziel jeder Verwaltungsreform die Verbesserung des Service. Der Einsatz elektronischer Medien kann den Zugang zu Informationen und die Abwicklung von Transaktionen wesentlich erleichtern. Gerade auf der kommunalen Ebene haben sich viele Verwaltungen dieses Ziel zu Eigen gemacht. Allerdings muss auch hier der Bedarf sorgfältig ermittelt werden, um nicht falsche Prioritäten zu setzen und Fehlinvestitionen zu tätigen. So hat sich etwa herausgestellt, dass es im Bereich formgebundener Transaktionen sinnvoll ist, auf Mittler zu setzen, die professionell einen hohen Bedarf an Verwaltungskontakten haben, wie etwa Kfz-



Händler bei der Fahrzeuganmeldung oder Architekten bei Bauanträgen. Auf der anderen Seite muss aber auch darauf geachtet werden, dass Gruppen, die noch keinen Zugang zu elektronischen Medien haben, nicht ausgegrenzt werden. Auch die traditionellen Formen der Kommunikation müssen im Sinne einer Multi-Kanal-Strategie verfügbar sein.

Ein dritter Aspekt, der häufig zu kurz kommt, da hierfür weniger Lobby-Arbeit betrieben wird, der aber im Rahmen des von der Bundesregierung geförderten Media@Komm-Projektes, einem Städte-Wettbewerb, erfreulicherweise gut verankert ist, ist die Verbesserung der Partizipation als Ziel des Gemeinwesens. Gerade als Instrument zur Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und zur Erleichterung kollektiver Kommunikation kommt dem Internet eine besondere Bedeutung zu. Hier kann es sein Potential der Vereinfachung und Beschleunigung des Informationsaustausches entfalten, auch wenn man dies nicht gleich zu einer „elektronischen Demokratie“ überhöhen muss. Auch hier sind allerdings rechtliche Beschränkungen, insbesondere durch den Datenschutz, und effizienzorientierte Überlegungen zur Prioritätensetzung zu beachten.

Gemeindefirtschaftsrecht

Wenn man sich die Internet-Seiten von Gemeinden ansieht, so stößt man gelegentlich auf Angebote, bei denen der Zusammenhang mit den Aufgaben der öffentlichen Verwal-



tung kaum noch zu erkennen ist. Zudem werden gerade in größeren Städten die Erstellung und Betreuung der Seiten im Wege des Outsourcing auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften übertragen. Beides wirft die Frage nach Grenzen solcher Aktivitäten durch das Gemeindefirtschaftsrecht auf. Im einzelnen ist auf das jeweilige Landesrecht abzustellen, das im Detail unterschiedlich strenge Anforderungen stellt, so dass hier nur einige generelle Fragen erörtert werden können.

Zunächst muss festgestellt werden, ob es sich überhaupt um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt. Hierfür verwendet die Rechtsprechung das Popitz-Kriterium und fragt, ob die Einrichtung auch von einem privaten Unternehmer betrieben werden könnte. Diese Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten wird zwar durch die Philosophie des Neuen Steuerungsmodells in Frage gestellt, das letztlich alle Verwaltungsbereiche dem Wettbewerb und damit zumindest quasi-ökonomischen Mechanismen unterwerfen will. Solange die geltende kommunalrechtliche Gesetzgebung jedoch an den hergebrachten Unterscheidungen festhält, die auch ein staatsrechtliches Fundament haben, ist eine Zuordnung der gemeindlichen Aktivitäten erforderlich.

Ohne weitere Voraussetzungen als zulässig angesehen wird allerdings die sog. Randnutzung, d.h. die wirtschaftliche Verwertung von amtlichen Ressourcen, soweit sie von untergeordneter Bedeutung bleibt. Hiermit wird z.B. die Zulässigkeit von Werbung auf kommunalen Homepages begründet. Dies

könnte man zwar unter Hinweis auf das in einigen Bundesländern vorgesehene Anzeigenverbot für kommunale Amtsblätter (vgl. für Hessen § 7 II 3 HGO i.V.m. § 5 III 2 VO über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise) in Zweifel ziehen, doch ist zu berücksichtigen, dass gemeindliche Internet-Seiten viel umfassendere Funktionen erfüllen als Amtsblätter.

Jenseits der Randnutzungen gilt auch für kommunale Internet-Aktivitäten, die wirtschaftliche Dienste erbringen, dass sie durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein müssen. Dies ist z.B. bei Kleinanzeigenmärkten oder bei der kostenlosen Einrichtung einer email-Adresse durchaus zweifelhaft. Zwar wird bei der Begründung des öffentlichen Zweckes in der Praxis den Gemeinden eine großzügige Einschätzungsprerogative eingeräumt, doch muss es auch dabei eine Grenze geben. Problematisch ist es, solche Angebote pauschal dadurch zu rechtfertigen, dass sie die Nutzung des Internets fördern, und ihnen damit einen bildungspolitischen Zweck zuzubilligen. Inzwischen ist die Nutzung des Netzes jedenfalls so weit verbreitet, dass dieses Argument nicht mehr überzeugt.

Verfahrensrecht

Bei den zur Zeit diskutierten formbezogenen Änderungen im Verfahrensrecht ist zunächst der Hinweis wichtig, dass die Bedeutung der Formvorschriften für die Einführung des E-Government nicht überschätzt werden darf. Der Grundsatz der einfachen Verfahrensgestaltung nach § 10 VwVfG und die grundsätzliche Formfreiheit des Verwaltungsaktes nach § 37 II VwVfG erlauben bereits bisher in großem Umfang den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel. So kann das Internet etwa ohne weiteres für die Beratungstätigkeit der Verwaltung, für die Erfüllung statistischer Datenübermittlungspflichten durch Unternehmen oder für Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Be-

JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT
GIESSEN

Prof. Dr. Thomas Groß

Öffentliches Recht, Rechtsvergleichung
und Verwaltungswissenschaft
Licher Straße 64
35394 Gießen
Tel.: 0641/99-21120
Fax: 0641/99-21129
e-mail: thomas.gross@recht.uni-giessen.de



Thomas Groß, Jahrgang 1964, studierte von 1985 bis 1989 Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Genf und Heidelberg. Promotion: 1992, Zweites Staatsexamen: 1993. Anschließend Wissenschaftlicher Assistent am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg. Habilitation: 1998 mit der Arbeit „Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation“. 1999 Ruf auf die Professur für Öffentliches Recht III an der Universität Gießen, die er vorher bereits vertreten hatte. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Organisationsrecht, Rechtsvergleichung und Medien- und Telekommunikationsrecht. Prof. Groß ist Mitglied der Europäischen Gruppe für Öffentliches Recht und hat bereits an mehreren internationalen Forschungsprojekten teilgenommen. Seit April 2001 leitet er am Zentrum für Medien und Interaktivität der Universität Gießen, an dessen Gründung er beteiligt war, die Sektion I „E-Business/-Politics/-Government“.

lange in Planungsverfahren genutzt werden.

Soweit spezifische Formerfordernisse bestehen, ist jedoch eine differenzierte Analyse ihres jeweiligen Zweckes notwendig. Pauschallösungen, die für alle Zwecke die elektronische Form als Alternative einführen, sind problematisch. Die EG-Signaturrechtlinie ermöglicht es jedenfalls, für den öffentlichen Bereich zusätzliche Anforderungen einzuführen. Im Augenblick scheint es ohnehin so, dass sich die elektronische Signatur im Alltag nur sehr zögerlich verbreitet. Auch hier gilt im Sinne der Options-These, dass andere Kommunikationswege erhalten bleiben müssen und kein faktischer Zwang zur Nutzung elektronischer Medien ausgeübt werden darf.

Ein noch weitgehend ungelöstes Problem ist die Frage, wie elektronische Dokumente langfristig dokumentiert werden können. Eine ordnungsgemäße Aktenführung ist unabdingbare Voraussetzung für die Ermöglichung interner und externer Kontrolle der staatlichen Verwaltung. Disziplinarische oder parlamentarische Untersuchungen müssen auch nach Jahren noch nachvollzogen werden können, wer bei einzelnen Verfahren welche Entscheidungen getroffen hat. In einer elektronischen Akte soll diese Zuordnung durch elektronische Signaturen erfolgen. Dann muss aber auch gesichert werden, dass die

Dateien regelmäßig auf ihre Lesbarkeit geprüft und gegebenenfalls auf neue Datenträger überspielt werden. Außerdem muss die Authentizität der Signaturen langfristig nachprüfbar sein. Solange hierfür noch keine erprobten Verfahren bestehen, empfiehlt es sich dringend, die wesentlichen Vorgänge nach wie vor auch auf Papier zu dokumentieren.

Wahlrecht

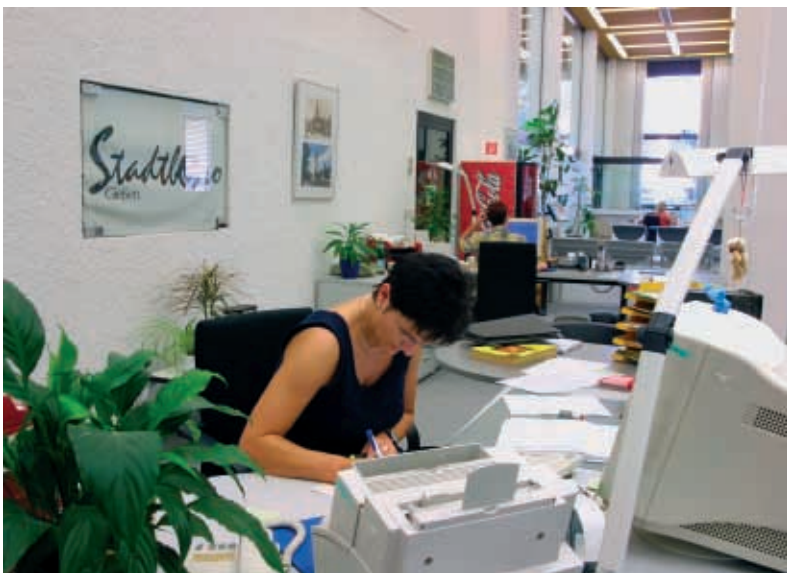
In der öffentlichen Diskussion nimmt zur Zeit das E-Vote, die Wahl per Mouseclick, eine überproportionale Bedeutung ein. Hierbei wird nicht immer hinreichend beachtet, dass es verschiedene Varianten elektronischer Wahlen gibt, die auch rechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind. Die Stimmabgabe per Computer kann zunächst nur die Briefwahl ergänzen oder ersetzen. Mittelfristig wird aber auch angedacht, sie als einzige Wahlform vorzusehen. Außerdem macht es einen wesentlichen Unterschied, ob nur in den Wahllokalen die Urne durch einen Computer ersetzt wird oder ob jeder von seinem eigenen PC per Internet wählen können soll.

Ein erster, sehr grundsätzlicher kultureller Einwand argumentiert mit dem besonderen Charakter, den die Wahl als Hoheitsakt durch die Notwendigkeit, ein Wahllokal auf-

zusuchen, erhält. Es wird befürchtet, dass die durch den Computer ermöglichte Schnelligkeit der Wahlhandlung ihre Ernsthaftigkeit beeinträchtigt. Wer zwischen zwei Computerspielen ein grundlegendes demokratisches Recht ausübt, wird sich seiner Bedeutung nicht hinreichend bewusst. Man kann diesem Einwand ein spekulatives Element nicht absprechen. Außerdem ist es schwierig, ihn normativ zu verankern. Letztlich muss mit dem Wesen demokratischer Wahlen und der Tradition der Urnenwahl argumentiert werden. Jedenfalls dann, wenn andere Mechanismen elektronischer Partizipation ausgebaut sind und damit neue Kommunikationstechniken im politischen Kontext eingeübt sind, verliert dieser Einwand an Überzeugungskraft.

Der zweite, rechtlich zentrale Einwand betrifft die Frage, ob die Einhaltung der in Art. 38 I 1 bzw. 28 I 2 GG enthaltenen Wahlgrundsätze gesichert werden kann. Bei einer Wahl über Internet muss die eingesetzte Software gleichzeitig eine Identitätsprüfung und die Anonymität der Wahlhandlung gewährleisten. Hierfür wurden Verfahren der doppelten Verschlüsselung entwickelt, deren Sicherheit von Experten als ausreichend angesehen wird. Allerdings stellt sich auch hier die Frage der Überprüfbarkeit. Für die traditionelle Urnenwahl schreibt § 31 BWG die Öffentlichkeit der Wahlhandlung vor. Der Bürger als Souverän soll die Möglichkeit haben, sich selbst davon zu überzeugen, dass das Verfahren der Stimmabgabe und Stimmauszählung korrekt vollzogen wird. Wenn die entsprechenden Funktionen in ein Computernetzwerk verlagert werden, so muss man verlangen, dass dessen Systemarchitektur vollständig offengelegt wird, damit ebenfalls jedermann die Möglichkeit hat, den Ablauf nachzuvollziehen. Der Einsatz privater, wegen Schutzrechten nicht offengelegter Software scheidet hierfür aus.

Außerdem bestehen bei einer Wahl vom heimischen PC aus natürlich Risiken für die Geheimheit der Wahl. Das Bundesverfassungs-



gericht hat wegen vergleichbarer Bedenken bereits die Briefwahl nur als Ausnahme zugelassen und funktionsfähige Sicherungsmechanismen verlangt. Auf der anderen Seite hat es aber auch eingeräumt, dass nicht jeder Wahlrechtsgrundsatz „in voller Reinheit“ verwirklicht werden kann. In den letzten Jahren nimmt der Anteil der Briefwähler ohnehin bereits deutlich zu. Es wird also darauf ankommen, mögliche Missbrauchsmöglichkeiten zu antizipieren und entsprechende Verfahrensgestaltungen zu wählen, die sie möglichst ausschließen. Einiges spricht deshalb dafür, sie zunächst nur mit der Briefwahl gleichzustellen und damit Verhinderungsgründe zu verlangen. Allerdings ist nicht einzusehen, warum nicht auch bei der Wahl eine gewisse Eigenverantwortung der Bürger verlangt werden kann.

Ein dritter Einwand betrifft schließlich die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Systems. Es muss gewährleistet werden, dass der elektronische Kommunikationskanal während der gesamten Wahlzeit tatsächlich zur Verfügung steht, indem ein Systemabsturz, auch durch Fremdeinwirkung, mit hinreichenden Schutzmaßnahmen ausgeschlossen wird. Die Verhinderung von Manipulationen muss auch nach Abschluss der eigentlichen Wahl sichergestellt werden, um eine eventuelle Wahlprüfung zu gewährleisten.

Datenschutzrecht

Es liegt auf der Hand, dass der verstärkte Einsatz elektronischer Medien für Verwaltungsaufgaben mit neuen Möglichkeiten der Datenverknüpfung in Netzwerken oder durch multifunktionale Chipkarten erhöhte Risiken für den Datenschutz mit sich bringt. Immer mehr Daten werden elektronisch erfasst und in zentralen Datenbanken gespeichert, immer mehr Informationen sind auf IT-gestützten Arbeitsplätzen abrufbar. Es kann deshalb nicht deutlich genug betont werden, dass das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung hier Grenzen setzt, die – wie viele Berichte von Datenschutzbeauftragten belegen – in der effizienzorientierten Verwaltungspraxis nicht immer ausreichend beachtet werden.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist hier zunächst der in § 3a BDSG nunmehr allgemein geregelte Grundsatz der daten-

sparsamen Systemgestaltung, der bereits vorher im teilweise auch auf das E-Government anwendbaren Teledienstedatenschutzgesetz verankert war. Es muss bereits bei der Konzeption der IT-Strukturen überlegt werden, wie Datenverarbeitungsvorgänge auf das notwendige begrenzt werden können und wann z.B. anonyme oder pseudonyme Nutzungen zugelassen werden können. In der Umsetzung kommt es v.a. darauf an, durch technische Sicherungsmaßnahmen und die Vergabe differenzierter Zugangsberechtigungen zu gewährleisten, dass keine Unbefugten auf personenbezogene Daten zugreifen können.

Wenn die von einer Verwaltung genutzten IT-Systeme im Wege des Outsourcing auf eine privatrechtliche Gesellschaft oder eine andere externe Stelle verlagert werden und dabei personenbezogene Daten zugänglich werden, so liegt eine Auftragsdatenverarbeitung vor, auch wenn es sich um eine Tochtergesellschaft handelt. Damit ergibt sich für die auslagernde Stelle, dass sie nach § 11 BDSG bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze Datenschutzverpflichtungen und die notwendigen Kontrollrechte vereinbaren muss.

Informationszugangsrecht

Einer der Bereiche, in denen E-Government eindeutige Vorteile und Erleichterungen bietet, ist der Zugang des Bürgers zu Verwaltungsinformationen. Das beste Beispiel ist § 5 VI des Informationsfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein, der ausdrücklich vorsieht, dass die Verwaltung einen Informationsanspruch auch durch Hinweis auf eine Veröffentlichung im Internet erfüllen kann. Allgemeine Auskunftsrechte haben daneben bisher die Länder Brandenburg und Berlin eingeführt, für den Bund liegt inzwischen ebenfalls ein Gesetzentwurf vor. Außerdem gibt es spezielle Informationszugangsansprüche z.B. im UIG und im Registerrecht. Diese gesetzlichen Regelungen haben einen verfassungsrechtlichen Hintergrund, der sich erst allmählich gegen die tiefsitzende Tradition der Exekutive als Arkan- oder Geheim-Sphäre durchsetzt. Es ist in der neueren Literatur bereits ausführlich begründet worden, dass das Gebot der Transparenz der öffentlichen Verwaltung im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie in objek-

tiv-rechtlichen Schichten der Informationsfreiheit wurzelt und auch im EU-Recht verankert ist.

Hieraus ergeben sich auch Auswirkungen für die Bereiche, die bisher noch nicht von ausdrücklichen gesetzlichen Auskunftsrechten erfasst werden. Es ist nämlich schon bisher unstreitig gewesen, dass § 29 VwVfG eine Auskunft an Nicht-Beteiligte in das Ermessen der Verwaltung stellt, soweit nicht Geheimnisse nach § 30 VwVfG betroffen sind. Auch die beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht klammert Tatsachen aus, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung unterliegen (§ 39 I 2 BRRG). Es ist deshalb überhaupt nicht einzusehen, warum Verwaltungsvorschriften, Organisationspläne und ähnliche Informationen ohne konkreten Personenbezug nicht generell veröffentlicht werden, z.B. durch Aufnahme in den Bürgern zugängliche Datenbanken. Hier liegt ein noch zu wenig genutztes Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechniken. •

LITERATUR:

- Groß, Die öffentliche Verwaltung im Internet, Die Öffentliche Verwaltung 2001, S. 159 ff.
- Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000
- Kamps (Hrsg.), Elektronische Demokratie?, 1999
- Reiner mann (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2000

