
Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis | 17 |
|-----------------------------|----|

EINFÜHRUNG

| | |
|---|----|
| Electronic Government als rechtliche Gestaltungsaufgabe | 19 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| A. Electronic Government als Phänomen | 19 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| B. Electronic Government als Beschreibungsformel und Leitbild der Verwaltungsmodernisierung | 20 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| C. Electronic Government als Herausforderung an das Recht ... | 28 |
|---|----|

ERSTER TEIL

| | |
|---|----|
| Das Verwaltungsverfahren im Electronic Government | 33 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| § 1 Die Realisation der technisch vermittelten Interaktion von Bürger und Verwaltung | 33 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| A. Die Entfaltung des technischen Potentials für eine intensivierete Information und Kommunikation | 33 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| B. Medienwechsel zur elektronischen Kommunikation als Kulturbruch . . | 35 |
| § 2 Der neue elektronische Zugang zur Verwaltung | 38 |
| A. Der ausschließlich elektronische Zugang | 41 |
| I. Das verfassungsrechtliche Gebot effektiven Zugangs und die Grund- annahme seiner Selbstverständlichkeit | 41 |
| II. Verwaltungskompetenz zur sachangemessenen Zugangsregelung im Rahmen allgemein verfügbarer Kompetenzen | 43 |
| III. Gesetzliche Zugangssteuerung zur Steigerung der Verwaltungs- effizienz und bei mangelnder allgemeiner Verfügbarkeit | 46 |
| IV. Kein eigenständiges Grundrecht auf mediale Selbstbestimmung | 48 |
| V. Die kommunikative Absicherung der Zugangsbeschränkungen | 50 |
| B. Steuerung des Zugangs durch Differenzierung zwischen den Zugangswegen | 51 |
| I. Differenzierung der Verfahrensgeschwindigkeit | 51 |
| II. Gebührendifferenzierung | 52 |
| C. Die Erweiterung des Verwaltungszugangs auf elektronische Zugangswege | 53 |
| I. Kein individueller Anspruch auf Zugangserleichterung | 53 |
| II. Verfassungsprogrammatischer Gehalt technisch angemessener Zugangsinfrastruktur | 58 |
| § 3 Umhebung der elektronisch vermittelten Kontakte | 61 |
| A. Der Mangel an Konventionen über die elektronische Kommunikation . | 62 |
| B. Die rechtliche Organisation von Kommunikationserwartungen | 64 |
| I. Das Bestimmungsrecht über die technischen Bedingungen bei der Eröffnung des Zugangs | 64 |
| II. Ergänzende Verfahrenspflichten bei fehlgehender Kommunikation . . . | 67 |
| III. Der Zugang und die Rechtsfolgen fehlschlagender Kommunikation . . | 68 |
| C. Spezielle Sicherungen der Funktionsfähigkeit der technischen Verwaltungsinfrastruktur und der Datenintegrität | 72 |
| D. Die Sicherung der Vertraulichkeit: Verschlüsselungspflichten in der elektronischen Kommunikation zwischen Bürger und Staat | 75 |
| E. Regelungen zum Medienwechsel | 79 |

| | |
|---|-----|
| § 4 Die formgebundene elektronische Verwaltungskommunikation | 81 |
| A. Staatliche Strukturierung und Gewährleistung einer Sicherungsinfrastruktur | 82 |
| I. Funktion und Potential der elektronischen Signatur | 82 |
| II. Die gesetzlich strukturierte Sicherungsinfrastruktur zwischen Anknüpfungsmöglichkeiten der Rechtsordnung, Lernfähigkeit und breiter Vertrauenssicherung | 84 |
| III. Die abgestufte Signaturregulierung | 87 |
| IV. Komplexe, dezentrale Technologie als Regulierungsproblem | 91 |
| V. Langzeitprüfbarkeit als notwendiger, aber eigenständiger Regulierungsgegenstand | 93 |
| B. Formvorschriften des Verwaltungsverfahrens und elektronische Signatur | 96 |
| I. Gesetzgeberische Anpassung der Formvorschriften als Gewährleistung von Rechtssicherheit | 96 |
| II. Der Regelungsmechanismus und -inhalt der Formvorschriften für die elektronische Verwaltungskommunikation | 100 |
| 1. Die generelle Gleichstellung der qualifizierten Signatur mit der handschriftlichen Unterschrift | 101 |
| 2. Abweichende Sonderregelungen | 104 |
| III. Die Verkoppelung technischer Sicherheit mit der Rechtssicherheit als Problem | 107 |
| C. Die Beweiskraft der elektronischen Kommunikation | 112 |
| D. Verwaltungspraktische Grenzen des Anschlusses an die elektronische Signatur | 116 |
| § 5 Die rechtsstaatliche Ausgestaltung des informationstechnisch geprägten Verfahrensablaufs | 119 |
| A. Die intensivierte Information und Kommunikation im Verwaltungsverfahren | 119 |
| B. Spannungslage zwischen individuellen Rechtspositionen und effizienter Informatisierung | 121 |
| C. Verarbeitung der Spannungslage im bestehenden Verfahrensrecht | 122 |
| I. Erweitertes Verfahrensermessen beim Einsatz »automatischer Einrichtungen« | 122 |
| II. Defizite des gesetzgeberischen Konzepts | 125 |

| | |
|--|-----|
| D. Leitlinien für das automatisierte Verwaltungsverfahren | 127 |
| I. Kein generelles Erfordernis personaler Entscheidungselemente | 127 |
| II. Verwaltungsverfahren zwischen individuellem Schutz und Verwaltungseffizienz | 131 |
| 1. Menschenwürde als ungeeigneter Anknüpfungspunkt der Verfahrensrechte | 133 |
| 2. Verfahrensrechte als differenzierter Ausgleich widerstreitender Elemente des Rechtsstaatsprinzips | 135 |
| III. Erweiterter Anwendungsbereich für eine Automatisierung als Folge .. | 140 |
| IV. Erfordernis angemessener normativer Steuerung der Automatisierung | 141 |
| 1. Vorgelagerte Entscheidungsebene über den Einsatz automatischer Einrichtungen | 142 |
| 2. Qualitätssicherung der automatisierten Einrichtungen | 143 |

| | |
|---|-----|
| § 6 Sicherung von Transparenz und Kontrollierbarkeit elektronifizierter Entscheidungsprozesse – Die Ausgestaltung elektronischer Aktenführung | 145 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| A. Akten als Grundlage der Kontrolle und Medium der Verwaltungstätigkeit | 145 |
| B. Funktionsäquivalenz als Orientierung bei der Umstellung auf elektronische Aktenführung | 149 |
| C. Operationalisierung der rechtsstaatlichen Anforderungen als komplexe Abwägung | 151 |
| D. Punktuelle und fragmentarische rechtliche Vorgaben | 156 |
| E. Erfordernis gesetzlicher Impulse und Rahmenvorgaben für ein Verwaltungskonzept elektronischer Aktenführung | 161 |

ZWEITER TEIL

| | |
|--|-----|
| Die Verwaltungsorganisation im Electronic Government | 166 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| § 7 Zum Zusammenhang von Information, Informationssystemen und Organisation | 166 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| § 8 Die Entwicklungstendenzen und Veränderungspotentiale für die Aufgabenwahrnehmung – die vernetzte Verwaltung | 169 |
| A. Gebündelter Verwaltungszugang über Portale und Bürgerbüros als vordringende Organisationsmodelle | 169 |
| I. Portale als Schnittstelle der telekommunikativen Verwaltung | 170 |
| II. Bürgerämter als umfassende Anlaufstelle informationstechnisch unterstützter Verwaltung | 172 |
| B. Kooperativer und kompetitiver Verwaltungsverbund | 176 |
| § 9 Die vernetzte Verwaltung als Herausforderung an das Recht .. | 177 |
| A. Zuständigkeitsordnung und Aufgabenverteilung | 177 |
| I. Verwaltung als rechtlich organisierte Aufgabenwahrnehmung | 177 |
| II. Der Flexibilisierungsdruck der verwaltungspolitischen Entwicklungstendenzen | 181 |
| B. Datenschutzrecht als organisationsrelevante Querschnittsregulierung .. | 181 |
| § 10 Zuständigkeitsordnung und Aufgabenverlagerung | 182 |
| A. Der organisationsrechtliche Ausgangspunkt | 182 |
| I. Bestehende Regelungsdichte und Gesetzesvorrang | 182 |
| II. Flexibilisierungsdruck und -ansätze in der Gesetzgebung | 184 |
| B. Der allgemeine organisationsrechtliche Rahmen | 186 |
| I. Verfassungsrechtliche Grundverteilung der Organisationsgewalt | 186 |
| II. Zuständigkeitsregelung und Gesetzesvorbehalt | 192 |
| 1. Zuständigkeit als Annex materieller Regelungen? | 192 |
| 2. Zuständigkeit als notwendiger Außenrechtssatz? | 197 |
| 3. Rechtlich außenwirksame Zuständigkeit zwischen Rechtsformenlehre und Funktionenordnung | 200 |
| 4. Zuständigkeit als »wesentliche« organisationsrechtliche Frage? .. | 206 |
| III. Handlungsformenfreiheit bei der Zuständigkeitsverlagerung | 213 |
| IV. Dauerhafte Wahrnehmungsverschiebung ohne Zuständigkeitsverlagerung | 218 |

| | |
|--|-----|
| § 11 Die rechtlichen Vorgaben für eine flexibilisierte Aufgabenwahrnehmung | 224 |
| A. Verstärkte Bündelung der Verwaltungstätigkeit auf Gemeindeebene ... | 224 |
| I. Kommunalrechtlicher Gesetzesvorbehalt | 225 |
| II. Keine Verletzung der materiellen Grenzen | 226 |
| B. Flexible Sachzuständigkeiten | 228 |
| I. Zuständigkeit nach »Schwierigkeit« – Bürgerämter | 228 |
| II. Zuständigkeit nach Kapazität – Lastenverbünde | 230 |
| C. Mehrfache Zuständigkeiten | 231 |
| I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit bürgergesteuerter Mehrfach- zuständigkeiten | 232 |
| II. Rechtlicher Anpassungsbedarf | 236 |
| D. Datenschutz und Zuständigkeitsbündelung | 237 |
| I. Bürgerämter: Das Kernproblem organisatorisch-technischer Sicherungen der Zweckbindung | 238 |
| II. Spezielle Regelungen über die infrastrukturellen Voraussetzungen ... | 243 |
| III. Portale und virtuelle Poststellen: Die Trennung von Inhalts- und Transportdaten | 244 |
| § 12 Die rechtlichen Grenzen einer Aufspaltung der Verwaltungs- verfahren | 245 |
| A. Organisationsmaßnahmen innerhalb des organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts | 246 |
| B. Dauerhafte Vernetzung statt Amtshilfe | 247 |
| C. Regelungsgehalt der Zuständigkeits- und Verfahrensnormen | 248 |
| I. Entscheidungs- und Verfahrensverantwortung als Inhalt der Zuständigkeitszuschreibung | 248 |
| II. Der Kommunikations- und Handlungszusammenhang der Verwaltungsverfahrensgesetze | 250 |
| III. Entscheidungsverantwortung und zentralisierter Sachverstand | 253 |
| IV. Normative Entscheidungsorientierung als Sicherung von Flexibilität und Verantwortungsklarheit | 256 |
| D. Aufgespaltene Verwaltungsverfahren und Datenschutz | 259 |
| I. Datenschutzrechtlicher Stellenbegriff und arbeitsteilige Verwaltungs- verfahren | 259 |

| | |
|---|-----|
| II. Insbesondere: Datenschutzrechtliche Behandlung der technischen Intermediäre | 261 |
| § 13 Die öffentliche Verwaltung als Informationsverbund | 266 |
| A. Der interne Informationsverbund der Verwaltung | 267 |
| I. Der Informationsbedarf und seine konzeptionelle Abbildung | 267 |
| II. IuK-Technik als Realisationsmedium | 270 |
| III. Die rechtliche Zurückhaltung positiver Ausgestaltung der Informationskonzepte | 275 |
| B. Der Datenschutz im Informationsverbund | 277 |
| I. Die zwei Schichten des Datenschutzes im Informationsverbund | 278 |
| II. Die Herausbildung einer Schicht der Entscheidung über den Technikeinsatz | 279 |
| III. Die gesetzliche Prozeduralisierung technischen und organisatorischen Datenschutzes | 283 |
| IV. Aufbau und Einbeziehung einer Wissensinfrastruktur als institutionelle Absicherung | 289 |
| V. Die Prozeduralisierung als schonende gesetzgeberische Überformung exekutivischer Selbstprogrammierung | 293 |
| VI. Die Vorverlagerung der technischen Vorkehrung durch System- anforderungen | 295 |
| C. Der Informationsverbund im »modernisierten« Datenschutz | 297 |
| I. Ansätze der Neukonzeption des grundrechtlichen Datenschutzes | 298 |
| II. Regelungsperspektiven für den Datenverkehr im Informationsverbund | 303 |

DRITTER TEIL

| | |
|--|-----|
| Die Organisation des Electronic Government – Technische Kooperation und Koordination als Voraussetzung der vernetzten Verwaltung | 312 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| § 14 Koordinationsbedarfe im Wandel der Technikentwicklung ... | 313 |
| A. Zentralisierung und Integration im Zeitalter der Großrechner | 313 |
| I. Datenzentralen als »Produktionszentren« | 313 |
| II. Landesinformationssysteme als integrierte Datenspeicher | 315 |

| | |
|---|---------|
| B. Dezentraler Technikeinsatz – Desintegration | 316 |
| C. Organisationsübergreifende Vernetzung als neue Qualität im E-Government | 321 |
| I. Ablauforganisatorische Perspektive als Motor integrierter Geschäftsvorfälle | 321 |
| II. Wissensmanagement als Paradigma neuer übergreifender Informationssysteme | 323 |
| III. Bestehende organisationsübergreifende Vernetzungen ohne Modellcharakter | 324 |
| § 15 Integration dezentraler Technik – Ansätze der vernetzten Verwaltung des Electronic Government | 327 |
| A. Verwaltungspraxis zwischen weitreichenden Forderungen und zurückhaltenden Ansätzen | 327 |
| B. Einseitige, indirekte Steuerungsansätze ohne hinreichende Steuerungs- kraft | 333 |
| I. Begrenzte Reichweite und Tiefe der Steuerung durch Information ... | 334 |
| II. Begrenzte Rezeption kostenloser Angebote durch das Wirtschaftlich- keitsgebot | 335 |
| C. Systematisierung der Koordinationsbereiche | 339 |
| I. Standardisierungen und gemeinsame Anwendungen als zentrale Felder | 339 |
| II. Funktionsnotwendigkeit und Aufgabenbezug als Differenzierungs- kriterien | 342 |
| III. Differenzierte Betrachtung der Standardisierungen und gemeinsamen Anwendungen | 343 |
| 1. Beispiele für Funktionsnotwendigkeit oder verbesserte Wirtschaft- lichkeit | 343 |
| 2. Beispiele für Aufgabenbezug oder technische Neutralität | 345 |
| IV. Einbettung der analytischen Differenzierungen in Interdependenzen der technischen Ausstattung | 347 |
| § 16 Strukturprobleme der Kooperation und Koordination | 349 |
| A. Technikgestaltung zwischen Markt und Staat | 349 |
| I. Marktentwicklung und staatliche Anforderungen | 349 |
| II. Koordinierte Anforderungen als Aufgabe staatlicher Selbstorganisation | 355 |

| | |
|---|-----|
| B. Problemlagen der staatlichen Selbstorganisation | 358 |
| | |
| § 17 Rechtsstrukturen der Kooperation und Koordination im bundesdeutschen Mehrebenensystem | 360 |
| | |
| A. Horizontale Koordination innerhalb der Bundes- und Landes- verwaltung | 361 |
| I. Koordination innerhalb der Ressorts | 361 |
| II. Koordinierung zwischen Kabinetts- und Ressortprinzip | 362 |
| 1. Traditionelle Fixierung auf das Ressortprinzip | 362 |
| 2. Koordinierung im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld der gouvernementalen Organisationsprinzipien | 363 |
| 3. Koordinationskompetenz des Kabinetts bei übergreifenden IuK-technischen Entscheidungen | 368 |
| 4. Ausschüsse mit doppelter Zuordnung als institutionelle Überlappung der verschiedenen Zuständigkeiten | 371 |
| 5. Kompetenz des Innenministers als schlechtere Alternative | 372 |
| 6. Finanzierungsentscheidungen als Annexentscheidungen | 372 |
| III. Bestehende Regelungen der ressortübergreifenden IuK-Koordinierung | 373 |
| 1. Institutionelle Arrangements der Abstimmung | 373 |
| 2. Verbindlichkeit und Durchsetzung der Koordinierungs- entscheidungen | 377 |
| 3. Überlagerungen durch Projektorganisation | 380 |
| 4. Entwicklungsperspektive | 381 |
| IV. Inkurs: Haushaltsrechtliche Seite der Vernetzung – Ungleiche Kooperationsgewinne und Gesamt-Wirtschaftlichkeit | 382 |
| | |
| B. Horizontale Kooperation zwischen Ländern und Kommunen | 384 |
| I. Horizontale Kooperation zwischen den Ländern | 384 |
| II. Horizontale Kooperation zwischen den Kommunen | 387 |
| | |
| C. Vertikale Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern | 390 |
| I. »Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme« als Kooperationsauftrag .. | 390 |
| II. Die begrenzten Ingerenzrechte des Bundes | 392 |
| III. Notwendige Selbstkoordination zwischen Bund und Ländern | 397 |
| 1. Kooperation zwischen Bund und Ländern als verfassungs- rechtliches Problem | 397 |
| 2. Wechselseitige Angewiesenheit und Entkopplung von der Sachentscheidung als ein zulässiger Sonderfall | 400 |
| IV. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gemischten Finanzierung des technischen Kooperationsverbundes | 405 |
| | |
| D. Vertikale Koordination zwischen Ländern und Kommunen | 407 |

| | |
|--|-----|
| I. Weitgehende verfassungsrechtliche Zulässigkeit landesgesetzlicher technischer Vorgaben für die Kommunen | 407 |
| II. Gesetze zur Datenverarbeitung in den Ländern und andere gesetzliche Regelungen | 417 |
| E. Übergreifende Koordination: KoopA ADV | 422 |
| | |
| § 18 Europäische Ansätze zur Steuerung der technischen Infrastruktur | 425 |
| A. Förderung und Harmonisierung bereichsspezifischer technischer Vernetzung | 428 |
| I. Von einzelnen bereichsspezifischen Netzen zum systematischen Programm der Vernetzung | 428 |
| II. Telematische Verwaltungsnetze als Transeuropäische Netze | 436 |
| III. Die sekundärrechtliche Ausgestaltung des telematischen Verwaltungsverbundes | 440 |
| 1. Die Entwicklung des sekundärrechtlichen IDA-Programms | 440 |
| 2. Der Auf- und Ausbau der Telematiknetze | 442 |
| 3. Horizontale Maßnahmen | 444 |
| B. Entwicklung und Ausbau europaweiter elektronischer Behördendienste | 448 |
| | |
| SCHLUSSBETRACHTUNG | 451 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 457 |
| | |
| Amtliche Literatur/Quellen | 501 |