

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 301

**Organisation
der automatisierten Datenverarbeitung
in der öffentlichen Verwaltung**

**Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung
organisationsrechtlicher Fragen**

Von

Carl-Eugen Eberle



Duncker & Humblot · Berlin

CARL-EUGEN EBERLE

**Organisation der automatisierten Datenverarbeitung
in der öffentlichen Verwaltung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 301

Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung

Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung
organisationsrechtlicher Fragen

Von

Dr. Carl-Eugen Eberle



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Eberle, Carl-Eugen

Organisation der automatisierten Datenverarbeitung
in der öffentlichen Verwaltung: e. Unters. unter
bes. Berücks. organisationsrechtl. Fragen. — 1.
Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 301)

ISBN 3-428-03683-2

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03683 2

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Wintersemester 1975/76 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Regensburg als Dissertation angenommen worden.

Sie wurde von Herrn Prof. Dr. W. Steinmüller betreut, dem mein besonderer Dank gilt. Aufrichtig danke ich auch Herrn Prof. Dr. F. Mayer, der die Schrift als Zweitreferent begutachtete, und Herrn Prof. Dr. W. Brohm, die beide durch ihren Rat die Arbeit gefördert haben. Für vielfältige Hilfen und Unterstützung bei der Anfertigung der Arbeit danke ich besonders herzlich meiner lieben Frau.

Nicht zuletzt gebührt mein Dank Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in seine Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Konstanz, im Mai 1976

Carl-Eugen Eberle

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	11
2.	Theoretische Ansätze	13
2.1.	Rechtsinformatik	13
2.1.1.	Anwendungsorientierte Strukturtheorie der Automation in der öffentlichen Verwaltung (Fiedler)	13
2.1.2.	Theorie der Rechtsinformatik (Steinmüller)	18
2.2.	Verwaltungswissenschaft (Luhmann)	22
2.3.	Entwurf	27
3.	Verwaltungsentscheidung und ADV	28
3.1.	Öffentliche Verwaltung	28
3.1.1.	Herkömmliche Betrachtungsweise	28
3.1.1.1.	Verwaltungsaufbau	32
3.1.1.2.	Verwaltungsablauf	34
3.1.1.3.	Problematik	35
3.1.2.	Entscheidungstheoretische Betrachtungsweise	36
3.1.2.1.	Grundlagen	36
3.1.2.2.	Entscheidungsinterdependenzen in der öffentlichen Verwaltung ..	43
3.2.	Automation von Verwaltungsentscheidungen	46
3.2.1.	Automatisierte Datenverarbeitung (ADV)	47
3.2.2.	Automationsbedingte Entscheidungsinterdependenzen	49
3.2.2.1.	Automatisierte Teilprozesse	52
3.2.2.2.	Automatisierter Output	55
3.2.3.	Dissoziation der Verwaltung	59
4.	ADV-Organisation	62
4.1.	ADV-Aufbauorganisation	64
4.1.1.	Analyse der ADV-Aufgaben	65
4.1.1.1.	Aufgabengliederung nach Verrichtungen	65
4.1.1.2.	Aufgabengliederung nach Objekten	70
4.1.2.	Organisationsformen der ADV (Aufgabensynthese)	72
4.1.2.1.	Aufgabenzusammenhang	73
4.1.2.2.	Leitungszusammenhang	79

4.1.2.3.	Organzusammenhang	83
4.1.2.4.	Besondere ADV-Organisationsformen im kommunalen Bereich	88
4.2.	ADV-Ablauforganisation	90
4.2.1.	Funktionelle Analyse	90
4.2.2.	Integrierte Datenverarbeitung	93
4.2.2.1.	Grundsätze der integrierten Datenverarbeitung	94
4.2.2.2.	Datenbanken	96
4.2.2.3.	Integrierte Informationssysteme	97
4.2.3.	Integration (organisationstheoretisch)	99
4.2.4.	Koordination	100
4.2.4.1.	Koordination durch Leitungszusammenhang	102
4.2.4.2.	Koordination durch Vereinbarung	103
4.2.4.3.	Koordination durch Rechtsverordnung	107
	Ergebnis	109
5.	Rechtliche Beurteilung	111
5.1.	Ressortprinzip	111
5.1.1.	Inhalt	111
5.1.2.	Beeinträchtigungen	112
5.1.2.1.	DV-Zentralen auf Landesebene	112
5.1.2.2.	Interministerielle Koordinierungsausschüsse	118
5.2.	Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung	120
5.2.1.	Inhalt	121
5.2.2.	Beeinträchtigungen	122
5.2.3.	Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG	127
5.2.4.	Wesensgehaltsgarantie	129
5.2.4.1.	Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit	129
5.2.4.2.	Stellungnahme des Schrifttums	130
5.2.4.3.	Funktionen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	131
5.2.4.4.	Funktioneller Vergleich	135
6.	Denkmodell der modularen Datenverarbeitung	139
6.1.	Prinzip der ressorteigenen Datenverarbeitung	144
6.2.	Prinzip der regionalen Datenverarbeitung	146
6.3.	Interministerielle Koordination	149
6.4.	Staatlich-kommunale Koordination	150
6.5.	Schlußbemerkung	152
	Literaturverzeichnis	153
	Sachregister	167

Abkürzungsverzeichnis

ADV	= automatisierte Datenverarbeitung
ADVG NW	= Gesetz über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Nordrhein-Westfalen
AKDB	= Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern
Amtsbl.	= Amtsblatt
bay.	= bayerisch
Bay.EDVG	= Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
Berl.	= Berliner
BFH	= Bundesfinanzhof
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
Brem.	= Bremer
BSozG	= Bundessozialgericht
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
d. i.	= das ist
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DV	= Datenverarbeitung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EADVG Nds.	= Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung in Niedersachsen
EDV	= elektronische Datenverarbeitung
EDVA	= elektronische Datenverarbeitungsanlage
GG	= Grundgesetz
GKD	= Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitungszentrale
GVBl.	= Gesetzes- und Verordnungsblatt
GVVSTR	= Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung
H.	= Heft

hess.	= hessisch
Hess.EDVG	= Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und Kommunalen Gebietsrechenzentren
HZD	= Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
i. d. F.	= in der Fassung
i. e. S.	= im engeren Sinne
Jg.	= Jahrgang
JuS	= Juristische Schulung
KGRZ	= Kommunale Gebietsrechenzentren
KGSt	= Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungseinfachung
MABl.	= Ministerialamtsblatt
MinBl.	= Ministerialblatt
MIS	= Management-Informationssystem
nds.	= niedersächsisch
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NRW	= Nordrhein-Westfalen
ÖVD	= Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
rh.-pf.	= rheinland-pfälzisch
schl.-h.	= schleswig-holsteinisch
Schl.-H. EDVG	= Gesetz über die Datenzentrale Schleswig-Holstein
sl.	= saarländisch
Sp.	= Spalte
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZDV	= Zentrale Datenverarbeitungsstelle

1. Einleitung

Otto Mayers berühmt gewordener Ausspruch „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ kündigt von einer Zeit, in der die Strukturen öffentlicher Verwaltung weitgehend unberührt den Wechsel von der monarchischen Staatsform zur parlamentarischen Demokratie überdauerten. Angesichts dieser Erfahrungen muß es nahezu unvorstellbar erscheinen, daß in unseren Tagen die Veränderungskraft des technischen Fortschritts bewirken kann, was selbst revolutionäre Kräfte nicht auf Antrieb zustande brachten: die Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung in wachsendem Maße nachhaltig zu verändern. Es ist eine Tatsache, daß sowohl die Beziehungen Verwaltung - Bürger — man denke nur an die geplante Einführung des Personenkennzeichens — wie auch der Arbeitsablauf innerhalb der Verwaltung ihr typisches Gepräge mehr und mehr durch den Einsatz automatisierter Datenverarbeitung (ADV) erhalten. Ein weiteres sichtbares Zeichen ist die Errichtung spezifischer, auf den Einsatz von ADV ausgerichteter Institutionen auf der Basis von ADV-Organisationsgesetzen einer Reihe von Bundesländern.

Obwohl diese Entwicklung stürmisch voranschreitet, wird sie doch von der rechtswissenschaftlichen Literatur weitgehend unbeachtet gelassen. Der Verdacht liegt nahe, daß der von *Otto Mayer* formulierte Glaube an die Beständigkeit der Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung jedenfalls in diesem Bereich fortbesteht. Dies hat zur Folge, daß die Planungen von der Verwaltungspraxis vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit vorangetrieben werden und rechtliche Schranken möglicherweise unbeachtet bleiben.

Um so dringender scheint es geboten, diese Entwicklung auch unter rechtswissenschaftlichen Aspekten zu überdenken. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich dabei auf Fragen im Zusammenhang mit der organisatorischen Einbettung der ADV in den Bereich der öffentlichen Verwaltung, wobei der Schwerpunkt bei Problemen der organisationsrechtlichen Ausgestaltung insbesondere im Rahmen der ADV-Organisationsgesetze einzelner Bundesländer liegt. Diese ist vor allem an tragenden Grundsätzen der Staatsorganisation wie dem Ressortprinzip und der kommunalen Selbstverwaltung zu messen. Angesichts der hierbei zutage tretenden Mängel der organisatorischen Konzeptionen wird sodann versucht, Prinzipien zur Organisation der ADV in der

öffentlichen Verwaltung in der Form des Denkmodells der modularen Datenverarbeitung zu entwickeln.

Die Behandlung der in diesem Zusammenhang stehenden Fragen wirft methodische Probleme auf, gilt es doch, Tatbestände aus dem Bereich der ADV zunächst zu beschreiben, bevor sie einer juristischen Argumentation zugänglich gemacht werden können. Zu ihrer Lösung wird auf Ergebnisse der Rechts- und Verwaltungsinformatik zurückgegriffen, einer Disziplin, deren Gegenstandsbereich gerade das Berührungsfeld von Recht und Automation ist. Soweit diese nicht ausreichen, werden sie durch einen eigenen Vorschlag zum methodischen Vorgehen ergänzt; die Arbeit versteht sich deshalb zugleich auch als ein Beitrag der Rechts- und Verwaltungsinformatik zu einem aktuellen Problemfeld im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

2. Theoretische Ansätze

Die Beurteilung der ADV-Organisation im Bereich der öffentlichen Verwaltung wirft schwierige methodische Vorfragen auf; gilt es doch, den Bereich der ADV, bislang vorwiegend unter informatischen Aspekten diskutiert, und den Bereich der Organisation, in dem betriebswirtschaftliche Betrachtungsweisen vorherrschen, einer juristischen Argumentation zu erschließen. Es ist in erster Linie ein Verdienst der Rechtsinformatik¹, daß Ansätze zu einer wissenschaftstheoretisch befriedigenden Verknüpfung der genannten Disziplinen entwickelt wurden, wenngleich die gefundenen Ergebnisse oftmals noch als vorläufig angesehen werden müssen und einer Verifizierung bedürfen.

Im folgenden soll zunächst vor allem die im Rahmen der Rechtsinformatik entwickelte Methodik² aufgegriffen werden, soweit diese für eine Anwendung auf die Fragen der Untersuchung geeignet ist. Im Vordergrund stehen hierbei die theoretischen Abhandlungen von *Fiedler* und *Steinmüller*. Fruchtbare Ansätze ergeben sich jedoch auch aus verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten von *Luhmann*³. Es wird sich jedoch zeigen, daß darüber hinaus ein weitergehender methodischer Ansatz zur Klärung der mit der ADV-Organisation zusammenhängenden Fragen notwendig ist.

2.1. Rechtsinformatik

Im Bereich der Rechtsinformatik sind es vor allem die Arbeiten von *Fiedler* (Abschnitt 2.1.1.) und von *Steinmüller* (Abschnitt 2.1.2.), die wichtige neue Erkenntnisse über die methodischen Probleme für die Behandlung von Fragen im Berührungsfeld von ADV und Recht vermitteln.

2.1.1. Anwendungsorientierte Strukturtheorie der Automation in der öffentlichen Verwaltung (Fiedler)

Die Einführung automatisierter Datenverarbeitung bringt — anders als die Mehrzahl technischer Neuerungen — tiefgreifende Veränderun-

¹ Zum Begriff der Rechtsinformatik vgl. *Steinmüller* u. a. (1970), (1971 a); (1972 b); (1972 c); insbesondere (1972 d); *Fiedler* (1970 b - d); (1971 a, b); *Eberle / Garstka / Köth* (1971); *Haft* (1970); (1972).

² Vgl. hierzu vor allem die Arbeiten von *Fiedler* (1970 a); (1970 c); (1971 c); *Steinmüller* u. a. (1970); (1972 b - d); *Haft* (1972) mit Anmerkungen von *Garstka / Eberle* (1972).

³ *Luhmann* (1964); (1966 a); (1966 b).