

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 7

# Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das Verwaltungsverfahren

Von

Dr. Panagiotis Lazaratos



Duncker & Humblot · Berlin

**Panagiotis Lazaratos**

**Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation  
auf das Verwaltungsverfahren**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von  
**Wolfgang Graf Vitzthum**  
in Gemeinschaft mit  
**Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof**  
**Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann**  
**Günter Püttner**  
sämtlich in Tübingen

**Band 7**

# **Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das Verwaltungsverfahren**

**Von**

**Dr. Panagiotis Lazaratos**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Lazaratos, Panagiotis:**

Rechtliche Auswirkungen der Verwaltungsautomation auf das  
Verwaltungsverfahren / von Panagiotis Lazaratos. — Berlin:

Duncker u. Humblot, 1990

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; Bd. 7)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-06894-7

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: TecDok Angelika März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-06894-7

*Dem Andenken  
meiner Mutter gewidmet*



## Vorwort

Diese Arbeit hat im Sommersemester 1989 der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen vorgelegen und ist von ihr als Dissertation angenommen worden. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum konnten im allgemeinen bis März 1989 Berücksichtigung finden.

Mein herzlicher Dank gilt in erster Linie meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. *Günter Püttner*, für seine wertvolle wissenschaftliche und moralische Unterstützung in allen Phasen der Entstehung dieser Arbeit, für die Freiheit, die er mir dabei gelassen hat, und nicht zuletzt für die vielfältigen Impulse, die ich von ihm als Persönlichkeit während meiner Tübinger Zeit empfangen durfte. Zu danken habe ich weiterhin Herrn Professor Dr. *Martin Heckel*, der die Last des Zweitgutachtens auf sich genommen hat. Lange und fruchtbare Diskussionen mit meinem Freund *Gerd Brüne* haben die Auseinandersetzung mit manchen sprachlichen Problemen wesentlich gefördert und die stilistische Verfeinerung der Arbeit erst ermöglicht. Ihm gilt mein besonderer Dank. Schließlich gebührt der Alexandros-Onassis-Stiftung Dank für das mir großzügig gewährte Stipendium sowie Herrn Professor Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“.

Tübingen, im November 1989

*Panagiotis Lazaratos*

Ἔστι δέ ἡ σκεπτική δύναμις ἀντιθετική φαινομένων  
τε καί νοουμένων καθ' οἷονδήποτε τρόπον, ἀφ' ἧς  
ἐρχόμεθα – διά τήν ἐν τοῖς ἀντικειμένοις πράγμασι καί  
λόγοις ἰσοσθένειαν – τό μὲν πρῶτον εἰς ἐποχήν, τό δέ  
μετά τοῦτον εἰς ἀταραξίαν.

Σέξτος Ἐμπειρικός,  
Πυρρωνείων Ὑποτυπώσεων, Ι, Δ'8

# Inhaltsübersicht

<b>Einführung</b>	25
<b>Erster Teil</b>	
<b>Wesen, Ziele und Schranken der Verwaltungsautomation im Licht verfahrensrechtlicher Dogmatik</b>	29
Kapitel 1: Terminologische Grundlagen und Entwicklungslinien der Verwaltungsautomation	29
Kapitel 2: Das automatisierte Verfahren im System der Verwaltungsverfahrensgesetze	47
Kapitel 3: Zum Zielkonflikt im automatisierten Verwaltungsverfahren	60
Kapitel 4: Aspekte der Rechtsverwirklichung in der Praxis des automatisierten Verwaltungsverfahrens	115
<b>Zweiter Teil</b>	
<b>Einleitung und Durchführung des automatisierten Verwaltungsverfahrens</b>	148
Kapitel 5: Antrag, Beratung und Sachverhaltsaufklärung im automatisierten Verwaltungsverfahren	148
Kapitel 6: Das Anhörungsrecht im automatisierten Verwaltungsverfahren	176
Kapitel 7: Gestaltungsspielräume im automatisierten Verwaltungsverfahren	208
<b>Dritter Teil</b>	
<b>Der automatisierte Verwaltungsakt</b>	256
Kapitel 8: Wirksamkeit, Fehlerkorrekturen und Bekanntgabe des automatisierten Bescheids	256
Kapitel 9: Formerfordernisse und Begründung des automatisierten Bescheids	324

Vierter Teil

<b>Die haftungsrechtliche Problematik</b>	379
Kapitel 10: Staatshaftung für rechtswidrige automatisierte Verwaltungsmaßnahmen .....	379
<b>Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse in Thesen</b>	442
<b>Literaturverzeichnis</b>	452

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b>	25
<b>Erster Teil</b>	
<b>Wesen, Ziele und Schranken der Verwaltungsautomation im Licht verfahrensrechtlicher Dogmatik</b>	29
<b>Kapitel 1: Terminologische Grundlagen und Entwicklungslinien der Ver- waltungsautomation</b>	29
I. Zur Erhellung des Automationswesens	29
1. Automation und Mechanisierung: eine unklare Abgrenzung	29
2. Automation als Produktions- und Informationstechnik	32
3. Voll- und Teilautomation: eine verwirrende Abgrenzung	33
4. Automation und Automatisierung: eine sprachlich erforderliche Abgrenzung	34
II. Automation in der öffentlichen Verwaltung: Stand und Terminologie	35
1. Entwicklungslinien	35
2. Automatisierte Datenverarbeitung (ADV) als umfassende Chiffre	39
a) ADV oder EDV?	39
b) Informationen – oder Datenverarbeitung?	40
3. Bürokommunikation: ein unglücklicher Sammelbegriff	41
III. Expertensysteme in der öffentlichen Verwaltung: ein futurologischer Aspekt	44
1. Begriff und wesentliche Komponenten eines Expertensystems	44
2. Juristische Expertensysteme und öffentliche Verwaltung	45

<b>Kapitel 2: Das automatisierte Verfahren im System der Verwaltungsverfahrensgesetze</b> .....	47
I. Rechtliche Betrachtungsweise des Verwaltungsverfahrens .....	47
1. Verfahrensrecht als kodifiziertes Recht .....	47
2. Trennung zwischen Innen- und Außenrechtskreis .....	49
3. Begriff des Verfahrens i.S.v. § 9 VwVfG .....	51
II. Der entscheidungstheoretische Ansatz .....	53
III. Begriff und Hauptmerkmale des automatisierten Verwaltungsverfahrens nach den Verfahrensgesetzen .....	54
IV. Verfahrensrechtliche Relevanz des ADV-gestützten Verfahrens .....	58
 <b>Kapitel 3: Zum Zielkonflikt im automatisierten Verwaltungsverfahren</b> ..	60
I. Die Problemstellung .....	60
II. Ziele des Verwaltungsverfahrens .....	62
1. Materielle Ziele .....	62
a) Darstellung (Ober-, Mittel- und Unterziele) .....	62
b) Materielle Zielerreichung in der Massenverwaltung – Erfordernis der Leistungsfähigkeit .....	63
2. Formelle Ziele – Zur Auslegung des § 10 VwVfG (Verfahrensermessen) .....	65
III. Verhältnismäßigkeit als verfahrensrechtliches Prinzip .....	69
IV. Verwaltungseffizienz als eigenständiges Rechtsprinzip? .....	72
1. Verwaltungseffizienz als Topos .....	72
2. Verwaltungseffizienz und Verfassung .....	73
3. Verwaltungseffizienz und Verwaltungsverfahren .....	78
V. Zum Stellenwert der Praktikabilität im (automatisierten) Verwaltungsverfahren .....	81
1. Praktikabilität als Topos .....	81
2. Legislative Praktikabilitätserwägungen und automatisiertes Verwaltungsverfahren .....	82

a) Praktikabilität als Rechtfertigung gesetzlicher Pauschalierungen . .	82
b) Automationsgerechte Normsetzung als Form legislativer Praktikabilität . . . . .	86
aa) Automationsgerechtigkeit der materiellen Rechtsvorschriften .	86
bb) Automationsgerechtigkeit der verfahrensrechtlichen Vorschriften . . . . .	89
cc) Organisatorische Automationsgerechtigkeit . . . . .	92
dd) Fazit . . . . .	94
3. Praktikabilität als Auslegungstopos . . . . .	94
4. Praktikabilität als Rechtfertigungsgrund von vereinfachendem Gesetzesvollzug? . . . . .	99
a) Zur Relevanz der Problematik des automatisierten Gesetzesvollzugs . . . . .	99
b) Die Ansicht von Isensee . . . . .	103
c) Die modifizierende Lösung Arndts . . . . .	104
d) Kritik und eigene Stellungnahme . . . . .	106
e) Zwischenergebnis in Thesen . . . . .	113

**Kapitel 4: Aspekte der Rechtsverwirklichung in der Praxis des automatisierten Verwaltungsverfahrens . . . . .** 115

I. Schnelligkeit versus Arbeitsteilung . . . . .	115
II. Verwaltungsvereinfachung: ein falscher Topos . . . . .	117
III. Zum Verhältnis Verwaltung – Bürger im automatisierten Verfahren .	119
1. Bürgernähe als Rechtsbegriff? . . . . .	119
2. Verfremdung – Schematisierung – Rigidität des Verwaltungshandelns . . . . .	120
a) Mangelnde Verständlichkeit und Transparenz . . . . .	120
b) Standardisierung – Formalisierung – Verdichtung – Präsenz von Normprogrammen . . . . .	123
c) Inflexibilität des ADV-Verfahrens . . . . .	126
3. Zu einer bürgerfreundlichen Kommunikation im automatisierten Verfahren . . . . .	126

IV. Funktionswandel und Schematisierung des Widerspruchsverfahrens . . .	133
V. Die „Dissoziation“ der automatisierten Verwaltung als verwaltungsrechtliches Problem . . . . .	137
1. Die Situation: Zweierlei Experten für die gleichen Aufgaben . . . . .	137
2. Rechtliche Fragestellungen . . . . .	141
3. Das Postulat der Autorisierung von Computerprogrammen . . . . .	142
a) Inhalt des Postulats . . . . .	142
b) Vorverlagerte Zusammenwirkung . . . . .	143
c) Nachgelagerte Kontrolle (Programmfreigabe) . . . . .	145
d) Fazit . . . . .	147

## Zweiter Teil

<b>Einleitung und Durchführung des automatisierten Verfahrens</b>	148
---	-----

<b>Kapitel 5: Antrag, Beratung und Sachverhaltsaufklärung im automatisierten Verwaltungsverfahren . . . . .</b>	<b>148</b>
I. Der Antrag im automatisierten Verfahren . . . . .	148
1. Gefahr einer Schematisierung des Informationsinputs . . . . .	148
a) Durch direkten Zugriff auf gespeicherte Informationen . . . . .	149
b) Durch ADV-gerechte Formulare . . . . .	150
c) Durch Eingabe der Informationen über Bildschirmtext . . . . .	152
2. Keine Einwilligung zu unzulässiger Verarbeitung personenbezogener Informationen durch den Antrag . . . . .	153
II. Beratung und Information der Beteiligten im ADV-Verfahren . . . . .	154
1. Neue Möglichkeiten . . . . .	154
2. Neue Pflichten und Gefahren . . . . .	155
III. Sachverhaltsaufklärung im automatisierten Verfahren . . . . .	157
1. Die Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung . . . . .	157
2. Grenzen der Sachverhaltsaufklärung . . . . .	162

a) Die geänderte Rechtslage . . . . .	162
b) Zur gesetzlichen Grundlage einer computerunterstützten Informationshilfe im Verwaltungsverfahren . . . . .	165
aa) Art. 35 GG . . . . .	165
bb) §§ 4-8 VwVfG . . . . .	166
cc) § 10 I BDSG . . . . .	170
dd) Fazit . . . . .	174
c) Zunahme der Verfahrensfehler durch die Verwertungsverbote . .	175
 <b>Kapitel 6: Das Anhörungsrecht im automatisierten Verwaltungsverfahren</b>	 176
I. Das Problem . . . . .	176
II. Voraussetzungen eines verfassungsmäßigen Absehens vom Anhörungsrecht . . . . .	177
1. Verankerung des Anhörungsrechts in der Verfassung . . . . .	177
2. Ausnahmemöglichkeiten von der Anhörung Beteiligter . . . . .	182
3. Absehen von der Anhörung als Entscheidungsprozeß in drei Phasen	184
4. Erforderlichkeit einer Begründung der Ermessensentscheidung . . . .	187
III. Zur Verfassungsmäßigkeit des Absehens vom Anhörungsrecht im automatisierten Verfahren . . . . .	191
1. Enges Verständnis des automatisierten Verfahrens . . . . .	191
2. Mangelndes Interesse der Betroffenen im automatisierten Verfahren? . . . . .	193
3. Absehen von der Anhörung aus praktikabilitätsorientierten Gründen? . . . . .	195
4. Verfassungskonforme Auslegung der §§ 28 II Nr. 4 VwVfG, 91 II Nr. 4 AO . . . . .	198
5. Vorschlag zur Verbesserung der Ausnahmeregelung von § 28 II Nr. 4 VwVfG . . . . .	203
IV. Lösung de lege ferenda . . . . .	203
1. Erforderlichkeit einer Lösung de lege ferenda . . . . .	203
2. Der Vorschlag . . . . .	204

<b>Kapitel 7: Gestaltungsspielräume im automatisierten Verwaltungsverfahren</b> . . . . .	208
I. Das Computerprogramm als Besonderheit des automatisierten Verfahrens . . . . .	208
1. Computerprogramme als Verwaltungsvorschriften . . . . .	208
2. Konsequenzen aus dieser rechtsquellenrechtlichen Einordnung . . . . .	212
a) Autorisierung der Computerprogramme . . . . .	212
b) Publizierung der Computerprogramme? . . . . .	213
c) Präventive Kontrolle der Computerprogramme durch die Gerichte? . . . . .	216
II. Zu den Zulässigkeitsgrenzen der Automatisierung von Ermessensentscheidungen . . . . .	219
1. Der grundsätzliche Einwand . . . . .	219
2. Zulässigkeitsbedingungen von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften als Grenze der Automatisierung von Ermessensentscheidungen . . . . .	222
a) Vorteile und verfassungsrechtliche Grundlagen der Ermessensbeschränkung . . . . .	222
b) Die atypischen Fälle als Grenze der automatisierten Ermessensausübung . . . . .	224
aa) Rechtsdogmatische Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der atypischen Fälle . . . . .	224
bb) Faktische Möglichkeiten einer Aussonderung der atypischen Fälle im ADV-Verfahren . . . . .	225
cc) Die Konsequenz: Prinzipielles Verbot einer Automatisierung aller Schritte des Entscheidungsvorgangs . . . . .	229
III. Erschließung unbestimmter Rechtsbegriffe durch den Computer im Verwaltungsverfahren? . . . . .	230
1. Grenzen und Gefahren . . . . .	230
a) Allgemeine Einwände aus rechtstheoretischer Sicht . . . . .	230
b) Leitlinien für eine Quantifizierung von unbestimmten Rechtsbegriffen . . . . .	234
2. Vorteile einer optimalen Arbeitsteilung zwischen Mensch und Maschine . . . . .	236
3. Zu den bisherigen theoretischen Modellen . . . . .	238

a) Die Modelle der 60er und 70er Jahre und ihre Kritik . . . . .	238
b) Automatisierter Fallvergleich in Tübingen – Das Konzept . . . . .	241
aa) Bisherige Forschungen in bezug auf die Formalisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen . . . . .	241
bb) Grobe Beschreibung des Konzepts . . . . .	242
c) Kritische Betrachtung des Konzepts . . . . .	244
aa) Probleme bei der Gewinnung der entscheidungsrelevanten Kriterien . . . . .	244
bb) Zur Subjektivität der Gewichtung der entscheidungsrelevanten Kriterien . . . . .	246
cc) Mathematische Praktikabilität gegen juristische Richtigkeit bei der Induktion der Systemregel . . . . .	248
dd) Geschlossenheit des Systems . . . . .	250
4. Verfahrensrechtliche Schlüsse . . . . .	251
a) Keine Anwendung der „automationsgerechten“ Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . .	251
b) Gefahr einer weiteren „Versteinering“ der Rechtsanwendungs- praxis . . . . .	253
c) Erforderlichkeit weiterer Sicherheitsmaßnahmen . . . . .	254

### Dritter Teil

<b>Der automatisierte Verwaltungsakt</b>	256
--	-----

#### **Kapitel 8: Wirksamkeit, Fehlerkorrekturen und Bekanntgabe des automatisierten Bescheids** . . . . .

I. Zum Charakter des ADV-Outputs als Verwaltungsakt . . . . .	256
1. Die Entstehung der Problematik: Zeidlers These und ihre Kritik . . . . .	256
a) Zeidlers Theorie vom „Verwaltungsfabrikat“ . . . . .	256
b) Die Kritik und die Lösung . . . . .	258
2. Die heutige Fortsetzung der Problematik . . . . .	262
a) Die „modifizierte Willentheorie“ im Steuerrecht . . . . .	262
b) Die neue Computergeneration . . . . .	271

aa) Die These von Clemens . . . . .	271
bb) Die Determiniertheit des verwendeten Algorithmus als notwendiges Postulat . . . . .	272
3. Fazit . . . . .	278
II. Fehlerkorrekturen der automatisierten Bescheide . . . . .	278
1. Offenbare Unrichtigkeiten nach §§ 129 AO, 42 VwVfG . . . . .	278
a) Das Problem: enges oder weites Verständnis der „Offenbarkeit“? . . . . .	278
b) Grammatische Auslegung . . . . .	283
c) Historische Auslegung . . . . .	287
d) Objektiv-teleologische Auslegung . . . . .	290
e) Systematische Auslegung . . . . .	300
2. „Nachträgliches Bekanntwerden“ von Tatsachen nach § 173 I AO . . . . .	309
a) Die Fragen: Zeitpunkt und Bezugsperson des Bekanntwerdens im automatisierten Verfahren . . . . .	309
b) Zum maßgebenden Zeitpunkt des Bekanntwerdens im ADV-Verfahren . . . . .	310
c) Zwei Möglichkeiten zum erweiterten Vertrauensschutz des Betroffenen . . . . .	315
d) Zur Problematik der Bezugsperson des Bekanntwerdens von neuen Tatsachen . . . . .	318
3. Fazit . . . . .	319
III. Bekanntgabe der automatisierten Bescheide . . . . .	320
<b>Kapitel 9: Formerfordernisse und Begründung des automatisierten Bescheids . . . . .</b>	<b>324</b>
I. Die Problematik des unterschiftlosen Computerbescheids . . . . .	324
1. Beweis- und Garantiefunktion der Unterschrift bzw. Namenswiedergabe . . . . .	324
2. Beweisfunktion der automatisierten Bescheide . . . . .	325
3. Garantiefunktion der automatisierten Bescheide . . . . .	327
a) Erfordernis einer Sicherung der Garantiefunktion . . . . .	327
b) Namenswiedergabe zur Sicherung der Garantiefunktion? . . . . .	330

aa) Arbeitsteilung und Personaländerung als Argumente gegen die Namenswiedergabe . . . . .	330
bb) Widerlegung der zwei Argumente . . . . .	331
4. Namenswiedergabe auch bei elektronisch übermitteltem Verwaltungsakt? . . . . .	335
II. Verwendung von Schlüsselzeichen (§ 37 IV 2 VwVfG) . . . . .	337
1. Kritik an der ratio legis . . . . .	337
2. Verwendung von Schlüsselzeichen als Ermessensentscheidung . . . . .	338
3. Maßstäbe für die Eindeutigkeit der Erläuterungen . . . . .	340
4. Schreibweise von Umlauten und Abkürzungen in den automatisierten Bescheiden . . . . .	342
III. Verfassungsrechtliche Fundierung des Begründungsgebots . . . . .	344
1. Die Funktionen der Begründung . . . . .	344
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen . . . . .	346
IV. Zur Verfassungsmäßigkeit der Ausnahmeregelung in § 39 II Nr. 3 VwVfG . . . . .	353
1. Zur Interpretation der Formel „wenn ... nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist“ . . . . .	353
a) Interpretationsschwierigkeiten und mögliche Vorgehensweise . . . . .	353
b) Verzicht auf die Begründung . . . . .	354
c) Verständlichkeit des Bescheids . . . . .	355
d) Verwaltungsakte mit ausschließlich begünstigendem Charakter . . . . .	356
e) Zwischenergebnis . . . . .	357
f) Abwägung zwischen Verwaltungspraktikabilität und Individualschutz . . . . .	358
2. Begründungsmöglichkeiten im automatisierten Verfahren . . . . .	361
a) Standardisierte Erläuterungstexte . . . . .	361
b) Zusätzliche manuelle Begründung . . . . .	364
c) Verlagerung der Begründungspflicht auf das Widerspruchsverfahren? . . . . .	368
d) Begründung bei automatisierter Fallbearbeitung ohne menschliche Einschaltung . . . . .	371

3. Vorschlag zur Verbesserung der automationsbezogenen Ausnahmeregelung von § 39 II Nr. 3 VwVfG .....	373
4. Hilfsmittel für einen zusätzlichen Individualschutz .....	374
a) Wiedereinsetzung bei Fristversäumnis .....	374
b) Begründung auf Verlangen des Beteiligten im Sozialverfahren (§ 35 III SGB-X) .....	376

#### Vierter Teil

<b>Die haftungsrechtliche Problematik</b> .....	<b>379</b>
---	------------

<b>Kapitel 10: Staatshaftung für rechtswidrige automatisierte Verwaltungsmaßnahmen</b> .....	<b>379</b>
I. Dreiteilung der Haftungsursachen .....	379
II. Technisches Versagen .....	381
1. Amtshaftung .....	381
a) Scheitern am Verschuldenserfordernis .....	381
b) Die Konstruktionen von Jaenicke und Senoner .....	383
2. Enteignungsgleicher Eingriff .....	386
3. Haftung für schuldlos-rechtswidrige Schädigungen – Gefährdungshaftung .....	396
a) Das Staatshaftungsgesetz von 1981 – fiktive Pflichtwidrigkeitshaftung .....	396
b) Gefährdungshaftung für das technische Versagen von Computern de lege ferenda .....	399
c) Computergefährdungshaftung de lege lata durch Analogieschluß? .....	407
4. Folgenbeseitigungsanspruch .....	412
5. Fazit .....	414
III. Menschliches Versagen .....	414
1. Amtshaftung .....	414
a) Außenverhältnis .....	414
b) Innenverhältnis .....	417

Inhaltsverzeichnis	21
2. Enteignungsgleicher Eingriff	420
3. Verschuldensunabhängige Haftung	421
4. Folgenbeseitigungsanspruch	425
5. Fazit	425
IV. Die deliktsrechtliche Problematik des Datenschutzes	426
1. Die Haftungsregelungen der Länder	426
2. Zu einer einheitlichen datenschutzspezifischen Gefährdungshaftungs- norm	428
V. Besonderheiten im Steuerrecht?	434
1. Verfahrenskosten und Zinsverluste	434
a) Rechtslage nach den vom Staatshaftungsgesetz abhängigen §§ 80a, 233 n.F. AO	434
b) Rechtslage nach der Nichtigerklärung des Staatshaftungsgesetzes	436
2. Sonstige Schäden	438
3. Ergebnis	441
VI. Ausblick	441
<b>Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse in Thesen</b>	442
<b>Literaturverzeichnis</b>	452

## Abkürzungsverzeichnis

a.A., A.A.	a(A)nderer Ansicht
ADV	Automatische Datenverarbeitung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Alt.	Alternative
Amtl. Begr.	Amtliche Begründung
Art.	Artikel
B.-W.	Baden-Württembergische(r)(s)
Bay.	Bayerische(r)(s)
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BMdFin	Bundesminister der Finanzen
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
DA	Dienstanweisung
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DV	Datenverarbeitung
E	Entwurf
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EDVA	Elektronische Datenverarbeitungsanlage
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
FA	Finanzamt
Fn.	Fußnote
GO	Geschäftsordnung
H.	Heft
Hamb.	Hamburgische(r)(s)
HDSB	Hessischer Datenschutzbeauftragter
Hess.	Hessische(r)(s)

i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.w.S.	im weiteren Sinne
Kap.	Kapitel
LVA	Landesversicherungsanstalt
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersächsische(r)(s)
n.F., N.F.	neue Folge, Neue Folge
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RE	Regierungsentwurf
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfälzische(r)(s)
s., S.	siehe, Seite
s.a.	siehe auch
Schl.-H.	Schleswig-Holsteinische(r)(s)
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
StHG	Staatshaftungsgesetz
TB	Tätigkeitsbericht
u.a.	unter anderem, und anderswo
u.a.m.	und andere mehr
u.U.	unter Umständen
VA(e)	Verwaltungsakt(e)
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
v.H.	vom Hundert
Vorb.	Vorbemerkung
z.B.	zum Beispiel

Im übrigen wird auf Hildebert *Kirchner* / Fritz *Kastner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. Berlin / New York 1983 verwiesen.



## Einführung

Man braucht nur einen Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes von 1977 aufzublättern und sich einige von den wichtigsten, in diesem Kodifikationswerk enthaltenen Regelungen in Erinnerung zu rufen, um zumindest zu erahnen, daß sich der Jurist bei der Auseinandersetzung mit Fragen, die die Automatisierung des Entscheidungsprozesses in der öffentlichen Verwaltung hervorruft, vor die reizvolle, aber zugleich besonders anspruchsvolle Aufgabe gestellt sieht, ein weit gespanntes Feld zu betreten, fundamentale Aspekte des herkömmlichen verwaltungsrechtlichen Dogmenbestandes zu durchdenken<sup>1</sup> und sich mit ihnen gegebenenfalls unter einem neuen Blickwinkel zu konfrontieren.

Es fällt beim Lesen der §§ 28, 37, 39 VwVfG sofort auf, daß in bezug auf die verfassungsrechtlich fundierten und von enormer rechtspolitischer Bedeutung geprägten Rechte der Anhörung und Begründung sowie auf die Formerfordernisse beim Erlaß eines Verwaltungsaktes der Gesetzgeber davon ausgeht, daß die nach mühevollen und langjährigen wissenschaftlichen Debatten herauskristallisierten, relativ hochstehenden Anforderungen an die rechtliche Qualifikation von Verwaltungshandlungen, die als Konsequenz einer hochstehenden Rechtsstaatlichkeit zu betrachten sind<sup>2</sup>, bei einer Automatisierung des Verfahrensablaufs nicht mehr erfüllt werden können. Damit ist das Spannungsfeld schon sichtbar.

Mag sich einerseits die Entwicklung des Verwaltungsrechts und der Grundrechtsdogmatik in den achtziger Jahren durch die Tendenz kennzeichnen lassen, den Grundrechtsschutz *im* und *durch* Verfahren stärker hervorzuheben<sup>3</sup>, so kann man sich doch andererseits schon im Hinblick

---

<sup>1</sup> Vgl. *Luhmann* (1966b), S. 98: „Die Automation wirft mit ihrer Grundkonzeption des Verwaltungsvorgangs und ihren Genauigkeitsanforderungen ein neues Licht auf alte Fragen und veranlaßt ein Durchdenken des Verwaltungssystems und seiner Entscheidungsprogramme, das auch dort Gewinn zu bringen vermag, wo gar nicht automatisiert wird.“

<sup>2</sup> So *Garstka* (1980b), S. 135 f.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. *Battis* (1982), S. 1 ff.; *Degenhart* (1982), S. 872 ff.; *Dolde* (1982), 65 ff.; *von Mutius* (1982), S. 2150 ff.; *Ossenbühl* (1982), S. 465 ff.; (1982a), S.

auf die „automationsgerechten“ Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze des Eindrucks nicht erwehren, daß mit der ständig zunehmenden und sich ebenfalls seit Anfang dieses Jahrzehnts in Expansion befindenden<sup>4</sup> Tendenz, den menschlichen Faktor innerhalb des Verwaltungsapparates durch relativ selbständig arbeitende Systeme zu ersetzen, ein im Gegensatz zur Aufwertung der Grundrechtsrelevanz stehender „*Entrechtlichungsprozeß*“<sup>5</sup> einhergehen kann.

Dieser Eindruck wird erhärtet, sobald man bisherige Erfahrungen aus der Entscheidungspraxis der technisierten Verwaltung ins Visier nimmt. Empirische Untersuchungen im Bereich des Steuer- und Sozialwesens<sup>6</sup> liefern sorgfältig eruierte Beiträge dafür, daß die aus der Automatisierung der Entscheidungsabläufe resultierende Standardisierung der Normprogramme tendenziell zum Abbau einer Reihe von kommunikativen Verfahrenselementen und zur Reduzierung der Gestaltungsspielräume im Büro des Sachbearbeiters bzw. zu einer drastischen *Verminderung der Einzelfallgerechtigkeit* führt<sup>7</sup>, in deren Beachtung sich die Rechtsstaatlichkeit und Humanität einer Rechtsordnung ausdrückt<sup>8</sup>. Skeptische Äußerungen über die Geeignetheit der Amtshilfenvorschriften in §§ 4-8 VwVfG, angesichts der möglichen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht als gesetzliche Grundlage für die computerunterstützte Datenweitergabe zu fungieren, sowie artikulierten Zweifel daran, ob nach dem Scheitern des Staatshaftungsgesetzes von 1981 die Verwaltung in der Lage ist, ihre Haftung durch Aufgabenverlagerung auf Automaten zu begrenzen<sup>9</sup>, tragen zur Vervollständigung eines Mosaikbildes bei, welches das „alte“ Profil des Verwaltungsrechts

---

465 ff.; Pietzcker (1983), S. 193 ff.; Steinberg (1982), S. 619 ff.; Hufen (1982), S. 2160 ff.; (1988), S. 69 ff.; Blümel (1982), S. 23 ff.; Schenke (1982), S. 313 ff.; Held (1984), S. 66 ff.; Wahl (1983), S. 151 ff.

<sup>4</sup> Vgl. u.a. Fiedler/Traunmüller (1986), S. 13 f.

<sup>5</sup> So Garsika (1980b), S. 233 in seinem Aufsatz „Automation rechtlicher Verfahren als Entscheidungsprozeß“.

<sup>6</sup> Es handelt sich primär um die empirischen Untersuchungen der Forschungsgruppe „Verwaltungsautomation“; dazu insb. Brinckmann (1977); Grimmer/Heußner/Horn/Lenk (1977); Schäfer/Skorka (1979); Kuhlmann (1983); Brinckmann/Grimmer/Jungesblut/Karlsen/Lenk/Rave (1981); Horn (1983).

<sup>7</sup> Vgl. aus der neuesten Zeit die Veröffentlichung von Bull (1988), S. 923 ff.: „Der Besitz von Computern verführt die Verwaltungen vielfach dazu, möglichst viele Aufgaben gleichförmig wahrzunehmen, also Unterschiede der zu bewältigenden Sachverhalte zu vernachlässigen.“

<sup>8</sup> Simitis (1970), S. 103 (mit Fn. 129).

<sup>9</sup> So deutlich Altfelder (1985), S. 47.

wesentlich zu verändern scheint. In diesem Mosaik stellt die von *Zeidler* 1959 eingeführte Diskussion<sup>10</sup> über die rechtliche Natur der „Verwaltungsfabrikate“ nur einen Stein dar, welchem allerdings im Zuge fortschreitender Errungenschaften im Rahmen der „künstlichen Intelligenz“ ein neuer, bis jetzt wenig beachteter Wert zukommt.

Ist somit das, was wir benötigen, ein neues, auf die Eigenheiten der automatisierten Verwaltungspraxis zugeschnittenes Verwaltungsverfahren<sup>11</sup> oder nur eine vorsichtige Auslegung, Fortbildung und Vervollständigung der vorhandenen verfahrensrechtlichen Regelungen? Bedarf es einer radikalen *Erneuerung* des Systems oder einer akkuraten *Anpassung* der neuen Gegebenheiten an das System?<sup>12</sup> Brauchen wir darüber hinaus auf rein dogmatischer Ebene dringend eine Integrierung der Topoi der Praktikabilität, Effizienz und „Automationsgerechtigkeit“ in die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Ordnung, damit die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an zeitgerechter und gleichmäßiger Erfüllung des Vollzugsauftrags der automatisierten Verwaltung und dem privaten Interesse an Individualrechtsschutz und Einzelfallgerechtigkeit auf einer rechtsdogmatisch abgesicherten Basis stattfindet? Ist schließlich die Verwaltungsautomation eigentlich „von Natur aus“ dazu prädestiniert, das, was sie an Steigerung der Effektivität bietet, durch eine übermäßige Pauschalierung wieder zurückzunehmen, oder ist gerade das der Informationstechnik innewohnende Potential das passende, aber so oft mißhandelte und mißverständene Mittel, um der Aporie von Leistungsauftrag und Leistungsfähigkeit der Massenverwaltung erst wirksam und einzelfallgerecht zu begegnen?<sup>13</sup>

Will man die Chance nicht verpassen, diese nicht nur aus heutiger Sicht brennenden, sondern auch in die künftige Entwicklungsrichtung des Verwaltungsverfahrensrechts weisenden Fragen in das Spektrum einzubeziehen, muß man darauf verzichten, einen einzigen Punkt aus der gesamten Problematik auszusondern und isoliert zu betrachten, wiewohl dies auf den ersten Blick eher dem Duktus einer „klassischen“ Dissertation zu entsprechen schiene. Mithin soll der mühsame, aber erfolgversprechendere Weg eingeschlagen und eine *globale Untersuchung* des automatisierten Verfahrensablaufs gewagt werden, die allein imstande ist, die inneren Zusammenhänge zwischen den vielfältigen Teilas-

---

<sup>10</sup> Vgl. *Zeidler* (1959); *ders.* (1959a), S. 681 ff.; *ders.* (1961), S. 493 ff.

<sup>11</sup> Vgl. den Vorschlag von *Lenk* (1986), S. 299.

<sup>12</sup> Vgl. *Grimmer* (1985), S. 325.

<sup>13</sup> Vgl. u.a. *Gagel* (1988), S. 255 f.