

Schriften zum Prozessrecht

---

Band 167

# Informatisierung des Verwaltungsprozesses

Von

Martin Hamer



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN HAMER

**Informatisierung des Verwaltungsprozesses**

Schriften zum Prozessrecht

Band 167

# Informatisierung des Verwaltungsprozesses

Berücksichtigung der Möglichkeiten moderner  
Informations- und Kommunikationstechniken bei  
der Gestaltung und Auslegung der Normen des  
Verwaltungsprozeßrechts

Von

Martin Hamer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Hamer, Martin:**

Informatisierung des Verwaltungsprozesses : Berücksichtigung der  
Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechniken bei  
der Gestaltung und Auslegung der Normen des Verwaltungsprozeßrechts /  
Martin Hamer. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum Prozessrecht ; Bd. 167)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10678-4

D 25

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Selnigow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0219

ISBN 3-428-10678-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2001 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau als Dissertation angenommen. Der Text der Arbeit wurde im wesentlichen im Januar 2001 abgeschlossen.

Angeregt und betreut hat die Arbeit Herr Prof. Dr. Andreas Voßkuhle. Ihm möchte ich an dieser Stelle für die engagierte Betreuung ganz herzlich danken. Mein Dank gilt daneben auch Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank schulde ich weiterhin Herrn Hellmut Morasch, der mir freundlicherweise die von ihm erstellte „Wissenschaftliche Studie über das Potential der Internet-Technologie zur Unterstützung der Justiz in Nordrhein-Westfalen“ zur Verfügung stellte und darüber hinaus in einem persönlichen Gespräch weitere wichtige Anregungen gab. Schließlich sei auch Herrn Bernd Budzinski, Richter am Verwaltungsgericht Freiburg, gedankt, der mir den aktuellen Stand der informationstechnischen Unterstützung der Verwaltungsjustiz in Baden-Württemberg demonstrierte und erläuterte.

Ganz besonders danken möchte ich nicht zuletzt all denen, die das Entstehen dieser Arbeit in vielfältiger Weise, etwa durch anregende Diskussionen oder durch Korrekturlesen, gefördert haben.

Berlin, im Februar 2002

*Martin Hamer*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung und Problemstellung</b>	<b>15</b>
A. Einleitung .....	15
B. Problemstellung .....	16
I. Der Untersuchungsrahmen: Staatsfunktionen im Modernisierungsprozeß .....	16
II. Thematische Verengungen des Blickwinkels .....	21
1. Interne Rationalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	21
2. Rationalisierung durch Technikeinsatz .....	22
3. Modernisierung der Verwaltungsgerichte als Spruchkörper .....	23
C. Gang der Untersuchung .....	24

## *Erstes Kapitel*

<b>Vorüberlegungen: Gesellschaftlicher Wandel zur Informationsgesellschaft und Krise der Verwaltungsgerichtsbarkeit</b>	<b>26</b>
A. Informations- und Kommunikationstechnologien als Motor gesellschaftlichen Wandels .....	26
I. Begriff und Wesensmerkmale moderner Informationstechnologien .....	27
1. Digitalisierung, Konvergenz und Innovation: Schlagworte einer rasanten informationstechnologischen Entwicklung .....	27
2. Tiefgreifender Wandel der Verwirklichungsbedingungen von Information und Kommunikation .....	29
II. Neue Dimensionen informationstechnologischer Möglichkeiten: Das Internet .....	30
1. Keine spezielle Netzinfrastruktur, sondern „Netzwerk der Netzwerke“ .....	31
2. Flexibilität, Multimedialität und Interaktivität als zentrale Eigenschaften des Internets .....	32
3. Die wichtigsten Internet-Dienste: World Wide Web (WWW) und E-Mail ..	32
III. Zwischenergebnis .....	33
B. Die Krise der Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zur Informationsgesellschaft .....	33
I. Prozeßflut und Verfahrensdauer als äußere Krisenerscheinungen .....	34
II. Insbesondere: „Informationskrise“ der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	35
III. Fazit .....	37



*Zweites Kapitel*

<b>Verwaltungsrechtsprechung als Informations- und Kommunikationsprozeß</b>	<b>38</b>
<b>A. Informationshandeln und Kommunikation in verwaltungsgerichtlichen Verfahren</b>	<b>38</b>
I. Information, Kommunikation, Wissen, Daten	38
1. Information als Ausgangs- und Grundbegriff	39
2. Rechtsinformationen und Fakteninformationen	40
II. Strukturprinzipien verwaltungsprozessualer Informationsorganisation: Produktion und Implementation der juristischen Entscheidung	41
1. Informationelle Grundstrukturen des Produktionsprozesses	41
a) Bestimmung des Entscheidungshorizontes	41
b) Herstellung der Entscheidungsreife durch gerichtliches Informationshandeln	42
aa) Informationsbeschaffung	42
bb) Informationsverarbeitung	43
c) Streitentscheidung i. e. S.	44
2. Informationelle Grundstrukturen des Implementationsprozesses	44
III. Grundlagen verwaltungsgerichtlicher Kommunikation	45
1. Das Spektrum potentieller Kommunikationsakteure	45
2. System prozessualer Kommunikationsbeziehungen	47
a) Gerichtskommunikation und Drittkommunikation	47
b) Gerichtliche Binnen- und Außenkommunikation	48
c) Individual- und Öffentlichkeitskommunikation	48
<b>B. Verfassungsstrukturentscheidungen des Grundgesetzes für Informationshandeln und Kommunikation im Verwaltungsprozeß</b>	<b>48</b>
I. Informationsbeschaffung und Kommunikation als verfassungsverbürgte Komplementärfunktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	49
1. Die Grundfunktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Gewährung subjektiven Rechtsschutzes	49
2. Die Informationsbeschaffungsfunktion: Sachverhaltsermittlung von Amts wegen	51
3. Die Kommunikationsfunktion: Anspruch auf rechtliches Gehör	52
a) Anhörung, Information, Beachtung: Elemente einer gerichtlichen Kommunikationsverantwortung	53
b) Grenzen gerichtlicher Kommunikationsverantwortung	54
aa) Mündliche Verhandlung	55
bb) Rechtsgespräch	55
cc) Gerichtsvermittelte Drittkommunikation	56
dd) Schriftlichkeit	56
II. Kein Verfassungsgebot der Öffentlichkeit mündlicher Verfahrenskommunikation	57
III. Schutz personenbezogener Informationen in gerichtlichen Kommunikationsvorgängen	59
IV. Zwischenergebnis	61

C. Strukturprinzipien der einfachgesetzlichen Ausgestaltung verwaltungsprozessualer Informations- und Kommunikationsbeziehungen .....	62
I. Informationelle Kooperation .....	63
II. Informationelle Teilhabe .....	66
III. Mündliche Verhandlung und Rechtsgespräch .....	67
IV. Papiergebundene Schriftlichkeit .....	68
1. Die Dominanz schriftlicher Kommunikation .....	68
2. Das papiergebundene und unterschriebene Schriftstück als gesetzliches Leitbild .....	71
3. Qualifizierte Anforderungen an die Übermittlung von gerichtlichen Schriftstücken: Die Zustellung .....	72
V. Gerichtsvermittelte Drittkommunikation .....	72
VI. Beschränkte Verfahrensöffentlichkeit .....	73
VII. Schutz personenbezogener Kommunikationsinhalte .....	74
VIII. Zusammenfassung .....	76
D. Rückwirkungen gewandelten Verwaltungsprozeßrechts auf prozessuale Informations- und Kommunikationsstrukturen .....	76
I. Von der Kollegialentscheidung zur Einzelrichterentscheidung: Die Verkürzung der gerichtlichen Binnenkommunikation .....	77
II. Von der mündlichen Verhandlung zur nur noch schriftlichen Entscheidung: Die Reduzierung der Individualkommunikation bei der gerichtlichen Entscheidungsfindung .....	79
III. Von der Individualzustellung zur öffentlichen Bekanntgabe gerichtlicher Entscheidungen: Das Entstehen einer gerichtlichen Öffentlichkeitskommunikation .....	80
IV. Von gerichtlicher Sachverhaltsermittlung zur Präklusion verspäteten Vorbringens: Die Stärkung kommunikativer Prozeßverantwortung der Parteien .....	82
E. Zwischenfazit .....	83

*Drittes Kapitel*

**Nutzungspotentiale moderner Informationstechnologien  
zur Rationalisierung verwaltungsgerichtlicher Informations- und  
Kommunikationsprozesse: Versuch einer Modellbildung** 84

A. Der quantitative Ansatz: Beschleunigung und Vereinfachung prozessualer Informations- und Kommunikationsabläufe .....	85
I. Technikgestützte Informationsbeschaffung .....	86
1. Fakteninformationen .....	86
a) Potentielle Anwendungsfelder: Asylfakten, technische Normen, Pläne ..	86
b) Elektronischer Zugriff auf verwaltungsbehördliche Wissensbestände ....	88

c) Delokalisierung von Augenscheinseinnahmen durch multimediale Modelle .....	89
2. Rechtsinformationen .....	90
a) Rechtsnormen .....	91
b) Rechtsprechung .....	93
c) Literatur .....	94
II. Elektronische Prozeßkommunikation .....	94
1. Erste Schritte in Richtung einer technisierten Kommunikation durch Telefax, Telex und Bildschirmtext .....	95
2. Die neue Dimension technisierter Kommunikation: E-Mail .....	95
3. Elektronische Aktenführung und -einsichtsgewährung als Folgeprodukte einer technisierten Prozeßkommunikation .....	96
4. Videokonferenzen und Online-Kommunikationsforen als Alternative zur mündlichen Verhandlung .....	97
III. Weitere Einsatzfelder im Überblick .....	99
1. Elektronische Textverarbeitung als klassische Verwendungsmöglichkeit des Computers .....	99
2. Computergestützte Entscheidungsfindung: Ein aussichtsloser Ansatz?! .....	100
3. IuK-Technik zur Unterstützung der Drittkommunikation .....	100
IV. Zwischenergebnis .....	101
B. Der qualitative Ansatz: Steigerung von Transparenz und Akzeptanz verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen durch inhaltliche Modifizierung prozessualer Grundstrukturen .....	102
I. Intensivierung der prozessualen Informations- und Kommunikationsbeziehungen .....	104
1. Direktkommunikation zwischen den Beteiligten .....	104
2. Kooperative Sachverhaltsaufklärung in einem elektronischen discovery-Verfahren .....	104
3. Diskursorientiertes Modell technikgestützter Sachverhaltsermittlung .....	106
4. Führung eines elektronischen Rechtsgesprächs .....	107
5. Versorgung der Beteiligten mit Verfahrensstandsinformationen .....	107
6. Schaffung einer technikbasierten Kommunikationsebene zwischen Verwaltungsgericht und Behörde .....	108
II. Institutionalisierung einer gerichtlichen Öffentlichkeitskommunikation .....	110
1. Gerichtliche Selbstdarstellung im Internet .....	111
2. Bereitstellung von Informationsangeboten .....	112
3. Eigenständige Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen .....	113
4. Erteilung von nicht verfahrensbezogenen Auskünften ( <i>Ask-A-Judge-Modell</i> ) .....	113
5. Übertragung von Gerichtsverhandlungen in Fernsehen und Internet als neue Form der Verfahrensöffentlichkeit .....	114
III. Zwischenergebnis .....	114

*Viertes Kapitel*

**Rechtliche Konfliktpotentiale im Spannungsfeld von  
Verwaltungsprozeßrecht und IuK-Technologie**

	116
A. Wechselbezügliche Abhängigkeiten zwischen Technik und Recht .....	116
I. Das Nachhinken des statischen Rechts gegenüber der dynamischen Technik ..	116
II. Rückwirkungen gewandelten Rechts auf die Technik .....	119
B. Technikfolgenabschätzung: Rechtsprobleme der Anwendung moderner Informati- onstechnologien im Verwaltungsprozeß .....	119
I. Das Querschnittsproblem: Datenschutz und Datensicherung .....	120
1. Die Ausgangslage: Datenschutzprobleme in Verwaltungsgerichtsverfahren konventioneller Prägung .....	121
2. Vervielfachung der Datenschutzprobleme infolge des Einsatzes von Infor- mationstechnik .....	122
3. Der eingeschlagene Lösungsweg: Datenschutz durch Technologie und dien- steorientierter Datenschutz .....	124
II. Punktuelle Probleme technikgestützten gerichtlichen Informations- und Kom- munikationshandelns .....	126
1. Elektronische Prozeßkommunikation .....	127
a) Erfüllung gesetzlicher Schriftformerfordernisse durch moderne Kommu- nikationstechniken .....	127
aa) Die Kasuistik bisheriger Problemfälle: Vom Telegramm zum Tele- fax .....	128
bb) Neue Aktualität durch das sog. Computerfax .....	129
cc) E-Mail-Kommunikation als absehbare Problemkonstellation .....	130
b) Förmliche Übermittlung elektronischer Dokumente: Das Problem der Zu- stellung .....	131
2. Technikgestützte Informationsbeschaffung: Gewährleistung der Informati- onssicherheit elektronischer Informationsangebote .....	132
a) Das Auffinden von Informationsangeboten im virtuellen Raum .....	132
b) Authentizität, Aktualität und Kontinuität elektronischer Informationsan- gebote .....	133
c) Exkurs: Informationelle Wahrhaftigkeit von Fotografien .....	134
3. Gewährung von Akteneinsicht bei elektronischer Aktenführung .....	134
4. Unzulässigkeit der Übertragung von Verwaltungsgerichtsverfahren in Fern- sehen und Internet .....	135
5. Elektronische Textverarbeitung: Verwendung von Textbausteinen bei der Erstellung gerichtlicher Entscheidungen .....	136
III. Exemplarische Probleme technikgestützter Drittkommunikation .....	137
1. Telefonische Rechtsberatung über sog. „Anwaltshotlines“ .....	137
2. Rechtsberatung im Internet .....	138
3. Anwaltliches Gästebuch im Internet .....	138
IV. Fazit .....	138

*Fünftes Kapitel*

**Verwaltungsprozessrecht de lege ferenda: Notwendigkeit, Regelungsbereiche  
und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines Rechts  
der prozessualen Information und Kommunikation** 140

A. Informatisierung des Verwaltungsprozesses als Herausforderung für das Recht .....	140
I. Die Ausgangslage: Doppelte Passivität des Gesetzgebers .....	140
II. Das Antriebsmoment: Gegensätzlichkeit der Informatisierungsinteressen .....	141
III. Das Bedürfnis nach legislativer Steuerung des gerichtlichen Informatisierungsprozesses .....	142
B. Regelungsbereiche eines Rechts der prozessualen Information und Kommunikation	143
I. Rechtliche Rahmenbedingungen für private Informations- und Kommunikationsdienstleistungen .....	143
II. Datenschutzrecht .....	144
III. Gerichtliches Informationsorganisationsrecht .....	146
1. IuK-Ausstattung der Verwaltungsgerichte .....	146
2. Reorganisation prozessualer Schriftformerfordernisse .....	147
3. Elektronische Aktenführung .....	148
4. Zustellung elektronischer Dokumente .....	148
5. Informationssicherheit elektronischer Informationsangebote .....	149
IV. Prozeßkommunikationsrecht .....	150
1. Reorganisation des Rechts der Verfahrensöffentlichkeit .....	150
2. Gerichtliche Öffentlichkeitskommunikation als Element aktiver staatlicher Informationsvorsorge .....	152
C. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die legislative Steuerung des gerichtlichen Informatisierungsprozesses .....	152
I. Funktionsfähigkeit der Rechtspflege als äußere Grenze der Informatisierung gerichtlicher Verfahren .....	153
II. Der Bewertungsmaßstab: Netzwerk verfassungsverbürgter Qualitätsstandards für das verwaltungsgerichtliche Verfahren .....	154
III. Rückwirkungen veränderter technischer Möglichkeiten auf einzelne verfassungsverbürgte Prozeßstandards: Verfassungsrecht im Wandel? .....	156
1. Richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) .....	156
a) Beschränkung des Schutzbereiches auf richterliche Tätigkeiten im Kernbereich der Rechtsprechungsfunktion .....	157
b) Weisungsfreiheit versus Gesetzesbindung .....	158
2. Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) .....	159
a) Effektiver Rechtsschutz ohne IuK-Technikunterstützung? .....	159
b) Insbesondere: Rechtsschutz innerhalb angemessener Zeit .....	162
3. Rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG): Verfassungsgebot zur Neuregelung prozessualer Kommunikation? .....	164
4. Prozessuale Waffengleichheit: Staatliche Pflicht zur Sicherung formeller Chancengleichheit als Gegenpol zu informationstechnischen Ungleichgewichten .....	166

5. Richterliche Neutralität: Wahrung sachlicher Distanz trotz technikgestützter Funktionsverbindung von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit? ...	168
6. Verwaltungsprozessualer Untersuchungsgrundsatz: Gerichtliche Pflicht zur technikgestützten Informationsbeschaffung? .....	169
7. Verfassungsmäßigkeit einer mittelbaren Fernseh- und Internet-Öffentlichkeit in verwaltungsgerichtlichen Verfahren .....	170
IV. Fazit .....	170
<b>Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>171</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>175</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>203</b>



# Einleitung und Problemstellung

## A. Einleitung

Globale Informationsgesellschaft, Hochgeschwindigkeits-Datenautobahnen, Multimedia-Dienste für alle Bürger und universelle Erreichbarkeit an jedem Ort und zu jeder Zeit durch Mobilkommunikation sind Schlagworte, die nicht nur die öffentlichen Medien und Diskussionen der Gegenwart bestimmen, sondern in jüngster Zeit zunehmend auch für die Arbeit staatlicher Gerichte praktische Bedeutung erlangen. Längst schon haben sich Richter aller Fachgerichtsbarkeiten im Rahmen konkreter Streitverfahren mit einzelnen Phänomenen des neuen Zeitalters der Informationsgesellschaft auseinandersetzen müssen. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Computernetzen,<sup>1</sup> die zahlreichen namens- und markenrechtlichen Auseinandersetzungen um sog. Internet-Domains<sup>2</sup> oder die Entscheidungen zur zivilrechtlichen Haftung von Online-Anbietern für Raubkopien von Musiktiteln<sup>3</sup> sind nur einige aktuelle Beispiele für die rechtliche Bewältigung der Auswirkungen jüngerer gesellschaftlicher Veränderungen durch die Organe der Rechtsprechung. Daneben wird aber mehr und mehr ein zweites bedeutsames Wirkungsfeld sozialen Wandels in der Justiz erkennbar: Die Frage nach den Möglichkeiten einer sinnvollen Nutzung neuer technischer Errungenschaften im Rahmen der Staatsfunktion Rechtsprechung. Im Mittelpunkt dieser Folgenbewältigung „in eigener Sache“ steht die Informatisierung gerichtlicher Verfahren, also der Prozeß der zunehmenden Durchdringung gerichtlicher Arbeitsabläufe mit modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IuK-Techniken).<sup>4</sup> In einem

---

<sup>1</sup> Eingehend dazu der gleichnamige Aufsatz von *U. Sieber*, JZ 1996, S. 429 ff., 494 ff.; ferner *U. Conradi/U. Schlömer*, Die Strafbarkeit der Internet-Provider, NStZ 1996, S. 366 ff., 472 ff.; zur Mittäterschaft von arbeitsteilig tätigen Teilorganisationen von Diensteanbietern vgl. auch *W. Hubbert*, Anmerkung zu AG München, Urte. vom 28.5.1998 – 8340 Ds 465 Js 173158/95, NStZ 1998, S. 518 ff.; speziell zur Problematik der Strafbarkeit wegen Verbreitung kinderpornographischer Darstellungen über das Internet *S. Hinterseh*, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Pornographie im Internet, jur-pc 1996, S. 460 ff.

<sup>2</sup> Vgl. nur LG Mannheim BB 1996, S. 2484; dazu *H. Stratmann*, Internet domain names oder der Schutz von Namen, Firmenzeichnungen und Marken gegen die Benutzung durch Dritte als Internet-Adresse, BB 1997, S. 689 ff.; ferner *U. Bäumer*, Domain Namen und Markenrecht, CR 1998, S. 174 ff.; zuletzt *U. Sick/H. Richter*, Rechtsschutz im Zusammenhang mit Domain-Grabbing, K & R 2000, S. 339 ff.

<sup>3</sup> Dazu LG München, Urteil vom 30.3.2000 – 7 O 3625/98, abgedruckt in K & R 2000, S. 307 ff.

<sup>4</sup> Vgl. zu dem Begriff der Informatisierung *S. Nora/A. Minc*, Informatisierung der Gesellschaft, S. 15; ferner *W. Steinmüller*, Informationstechnologie und Gesellschaft, S. 521 ff.



weiteren Sinne umfaßt der Begriff der Informatisierung dabei nicht nur die Einsatzmöglichkeiten von IuK-Techniken in gerichtlichen Entscheidungsverfahren, sondern nimmt auch deren rechtliche Implikationen in das Blickfeld, indem er danach fragt, inwieweit technische Nutzungsmöglichkeiten bei der Auslegung geltenden sowie bei der Gestaltung zukünftigen Rechts zu berücksichtigen sind.<sup>5</sup> Die Informatisierung verwaltungsgerichtlicher Verfahren kann jedoch nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist vor dem Hintergrund des gesamtgesellschaftlichen Wandlungsprozesses zu sehen, mit dem sie untrennbar verknüpft ist und den es deshalb zunächst zu beleuchten gilt.

## B. Problemstellung

Hochkomplexe gesellschaftliche Wandlungsprozesse und die aus ihnen resultierenden Fragen und Aufgaben nicht nur mit problemreduzierenden Schlagworten zu belegen, sondern in ihren Ursachen und Wirkungen gründlich zu analysieren und mit einem Anspruch auf Vollständigkeit zu beschreiben, bereitet Schwierigkeiten. Dies gilt umso mehr, wenn die zum Gegenstand der Untersuchung erklärten Veränderungen nicht als abgeschlossene Entwicklung vor dem Auge des Betrachters stehen, sondern gerade erst in ihren Anfängen begriffen sind und ein (vorläufiger) Endpunkt nicht in Sicht ist. Was hier geleistet werden kann, ist, die prägenden Eckpfeiler des Gesamtwandlungsprozesses gleichsam als äußeren Rahmen abzustecken und innerhalb dessen den Betrachtungswinkel nach Maßgabe der Aufgabenstellung schrittweise auf spezifische Untersuchungsobjekte zu verengen.

### I. Der Untersuchungsrahmen: Staatsfunktionen im Modernisierungsprozeß

Im beginnenden 21. Jahrhundert zählt es zu den in Rechtswissenschaft und Verwaltungsforschung erlangten Gewißheiten, daß der Staat in allen Bereichen staatlicher Aufgabenwahrnehmung von der Last der ihm überantworteten Pflichten geradezu erdrückt zu werden droht.<sup>6</sup> Evident ist, daß der Staat bislang in allzu umfangreicher Eigenverantwortung kollektive Ziele zu formulieren und durchzusetzen versucht hat und dabei inzwischen an seine Grenzen gestoßen ist.<sup>7</sup> In der vielerorts beklagten sinkenden Steuerungsfähigkeit des Rechts<sup>8</sup> und in der wachsenden Nichtbe-

<sup>5</sup> Zu diesem Verständnis des Informatisierungsbegriffes vgl. A. Voßkuhle, Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, S. 395.

<sup>6</sup> R. Pitschas, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 30f.; W. Hoffmann-Riem, Justizdienstleistungen, S. 159; P. Gilles, Rechtsstaat und Justizstaat in der Krise, Neue Justiz 1998, S. 225 f.; ferner T. Ellwein/J. J. Hesse, Der überforderte Staat.

<sup>7</sup> R. Pitschas, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 32 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu K. Günther, Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts, S. 51 ff.; R. Wolf, Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, Leviathan 1987, S. 357 ff.; H. Schulze-Fielitz, Zeitoffene Gesetzgebung, S. 168 ff.; R. Pitschas, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 49. – Kritisch zur vermeintlichen Krise des Rechts als

achtung von Rechtsnormen<sup>9</sup> angesichts einer ungebremsen „Normenflut“<sup>10</sup>, aber auch in der starken Zunahme gesetzlich nicht geregelter kooperativer Handlungsformen der Verwaltung<sup>11</sup> offenbart sich die Überforderung der gesetzgebenden Staatsgewalt angesichts einer immer komplexer werdenden Gesellschaft. Die starke Verrechtlichung vieler Lebensbereiche hat zwar zu einem Ausbau staatlicher Einflußmacht geführt, diese aber durch Überforderung zugleich wieder reduziert.<sup>12</sup>

Vervollständigt wird das Bild vom überforderten Staat durch die anhaltende Überlastung der Organe der Rechtsprechung.<sup>13</sup> Im Blickpunkt von Rechtswissenschaft und Rechtspolitik stehen deshalb seit längerem zahlreiche Überlegungen, den Staat grundlegend zu modernisieren und auf die veränderten Herausforderungen einer sich stetig wandelnden Welt einzustellen. Die breite rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Diskussion zum Thema „schlanker“<sup>14</sup> bzw. nunmehr „aktivieren-

---

Regelungsinstrument *O. Lepsius*, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, S. 19.

<sup>9</sup> Frühe Versuche, behördliche Vollzugsdefizite empirisch zu belegen, reichen zurück in die siebziger Jahre; siehe dazu die Implementationsstudien von *G. Winter*, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht; *R. Mayntz*, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik; *E. Bohne*, Der informale Rechtsstaat. Neuere Untersuchungen bestätigen die früheren Befunde, zeichnen aber ein uneinheitliches Bild von dem Ausmaß defizitärer Umsetzung (umwelt-)rechtlicher Normen; vgl. dazu etwa *G. Lübke-Wolf*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, S. 217 ff.; *G. v. Wedemeyer*, Kooperation statt Vollzug im Umweltrecht; *H. Hill/A. Weber*, Vollzugserfahrungen mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Ländern; sowie zuletzt *N. Dose*, Die verhandelnde Verwaltung. Auch heute kann (noch) nicht von einer empirisch gesicherten Grundlage für die Beurteilung des administrativen Normenvollzugs ausgegangen werden; vgl. dazu schon *A. Voßkuhle*, Verwaltungsdogmatik und Rechtstatsachenforschung, VerwArch. 85 (1994), S. 567 ff. – Zur besonderen Qualität des gegenwärtig beklagten Vollzugsdefizits *A. Voßkuhle*, „Schlüsselbegriffe“ der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch. 92 (2001), S. 185 (insb. Anm. 8); *ders.*, Die Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, Die Verwaltung 29 (1996), S. 523 f.

<sup>10</sup> Ausführlich zu diesem Krisenphänomen *H. Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 17 ff.; *R. Holtschneider*, Normenflut und Rechtsversagen, S. 28 ff.

<sup>11</sup> *E. Bohne*, Der informale Rechtsstaat, S. 42 ff. hat hierfür den heute weit verbreiteten, wengleich (immer noch) schemenhaften Begriff des „informalen Verwaltungshandelns“ geprägt. Vgl. dazu *H.-U. Erichsen*, Das informale Verwaltungshandeln, in: *ders.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 32, Rdn. 1 ff.; *H. P. Bull*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rdn. 242 ff., 486; sowie *H. Dreier*, Informales Verwaltungshandeln, StWStP 1993, S. 647 ff. m. w. N. Der Gedanke der Kooperationsalisierung ist inzwischen zu einem zentralen Leitprinzip der gesamten Verwaltungsreformdiskussion avanciert; vgl. dazu nur *A. Voßkuhle*, „Schlüsselbegriffe“ der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch. 92 (2001), S. 203 ff.

<sup>12</sup> *W. Hoffmann-Riem*, Justizdienstleistungen im kooperativen Staat S. 159.

<sup>13</sup> Vgl. zur Situation des Bundesverfassungsgerichts *E.-W. Böckenförde*, Die Überlastung des Bundesverfassungsgerichts, ZRP 1996, S. 281 ff. – Zur Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe sogleich I. Kap., B.

<sup>14</sup> Der Begriff „schlanker Staat“ geht zurück auf den von der Bundesregierung im Herbst 1995 eingesetzten gleichnamigen Sachverständigenrat. Dieser unabhängigen Expertenkommission oblag die fachliche und politische Begleitung und Förderung aller legislativen und administrativen Maßnahmen zur Verschlanung des Staates; vgl. *Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*