

Leitsätze des 1. Referenten über:

Information als Voraussetzung des Verwaltungshandelns

I. Thematische Einführung

1. Information als Gelingensvoraussetzung „guter Verwaltung“

(1) Information – hier zu verstehen als aus Daten angereicherte Tatsachen, die für sich genommen oder im Verbund mit weiteren Informationen Wissen generieren – ist eine unabdingbare Gelingensvoraussetzung für „gutes“ Verwaltungshandeln.

(2) Die permanente Verarbeitung von Informationen konstituiert das Wesen des Verwaltungshandelns. Von daher kann Verwaltung als „informationsverarbeitendes System“ in Gestalt eines interpersonalen Informations- und Kommunikationsnetzwerks charakterisiert werden.

2. Informationsgenerierung, Informationsdistribution und Informationsverwaltungsrecht

a) Informationsgenerierung

(3) Bei der Informationsgenerierung kann es sich um einen weit ausgreifenden, teils aufwändigen und komplexen Prozess handeln. In Gestalt eines zumeist „iterativen Informationszyklus“ hat er das Erheben, Speichern, Verarbeiten, Vernetzen und Übertragen von Informationen zum Gegenstand.

b) Informationsdistribution

(4) Hiervon abzugrenzen ist die Informationsdistribution. Bei ihr geht es nicht um die Informationssuche und -verarbeitung, sondern um die aktive oder passive Kommunikation von Verwaltungsinformationen nach außen. Sie liegt jenseits des hier zu verhandelnden Themas – Information als *Voraussetzung* und nicht als *Instrument* des Verwaltungshandelns – und wirft andere Rechtsfragen auf.

c) Informationsverwaltungsrecht

(5) Die mit der Verwaltung als „informationsverarbeitendem System“ zusammenhängenden Rechtsfragen werden häufig unter dem Topos des Informationsverwaltungsrechts verhandelt. Seit dem Siegeszug der digitalen Informations- und Kommunikationstechniken erfreuen sie sich einer intensiven rechtswissenschaftlichen Durchdringung.

(6) Der Topos des Informationsverwaltungsrechts sollte jedoch nicht als Kodifikationsauftrag, sondern als Token für Normen und Prinzipien im Umgang mit Informationen verstanden werden.

II. Rechtliche Grundlagen und Grenzen der Informationsgenerierung

1. Grundlagen der Informationsgenerierung durch die Verwaltung

a) Nationaler Rechtsrahmen

(7) Eine Pflicht der Verwaltung, die für ihre Aufgabenerledigung benötigten Informationen zu generieren, folgt primär aus dem Rechtsstaatsprinzip. Können Informationen digital generiert werden, ist dieser besonders effiziente Modus im Regelfall zu nutzen. Für ihn streitet die schnelle Verfügbarkeit, Vernetzbarkeit sowie höhere Sachrichtigkeit digitaler Verwaltungsinformationen.

(8) Die in ihrer Reichweite unklare und begrenzte Pflicht zu informationeller Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) lässt immerhin erkennen, dass ein Informationsaustausch zwischen Behörden nicht nur möglich, sondern verfassungsrechtlich erwünscht ist.

(9) Auch der über Art. 91c GG zu realisierende Verwaltungsportalverbund von Bund, Ländern und Kommunen digitalisiert die Kommunikationsbeziehung zwischen Verwaltung und Bürgern. Entsprechend können die bereits beschriebenen Eigenschaften digitaler Informationen – schnelle Verfügbarkeit, Verknüpfbarkeit und höhere Sachrichtigkeit – zunehmend ihre Vorteile ausspielen.

(10) Die Pflicht zur Generierung hinreichender und sachrichtiger Informationen resultiert ferner aus dem Sozialstaatsprinzip und weist starke Berührungspunkte zu den Gleichheits- und Freiheitsgrundrechten auf.

b) Unionaler Rechtsrahmen

(11) Aufgrund der strukturellen Vergleichbarkeit von Union und Mitgliedstaaten gestaltet sich die Rechtslage auf EU-Ebene ähnlich. Mehr noch als die nationale Verwaltung ist die unionale „zuerst Informationsverwaltung“. Dies hat zur Ausbildung komplexer vertikaler und horizontaler Verwaltungsinformationsverbände geführt.

2. Grenzen der Informationsgenerierung durch die Verwaltung

(12) Informationsbeschaffungsvorgänge werden durch die verfassungs- und unionsrechtliche Kompetenzordnung föderal gebrochen. Für informationelle Eingriffe verlangt der Vorbehalt des Gesetzes unter Einschluss der Verarbeitung personenbezogener Daten nach Beachtung.

(13) Bei den grundrechtlichen Grenzen der Informationsgenerierung durch die Verwaltung spielt vor allem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine kaum zu überschätzende Rolle. In Gestalt von Abwägungs- und Öffnungsklauseln belässt das komplexe datenschutzrechtliche Normgewebe jedoch genügend Raum für einen adäquaten Datenschutz bei gleichzeitiger Bewältigung konfligierender Interessen. Unversöhnliche Zielkonflikte zwischen einer informationellen und datenschützenden Verwaltung bestehen deshalb nicht.

III. Ausgewählte Sachbereiche der Informationsgenerierung

1. Informationsgenerierung der Verwaltung unter Einbezug Privater

a) Informatorische Mitwirkungspflichten Privater

(14) Zahllose Regelungen des Gewerbe-, Umwelt oder Steuerrechts erlegen Privaten nicht nur Mitwirkungsobliegenheiten, sondern echte Mitwirkungspflichten auf, etwa in Gestalt von Auskunft-, Vorlage-, Melde-, Unterstützungs-, Prüf- oder Berichtspflichten.

(15) Diese „Privatisierung der Informationsgenerierung“ ist nicht ohne Kritik geblieben. Bemängelt wird, dass die Verlagerung von Informationsbeschaffungspflichten auf den Bürger in der Untersuchungsmaxime keinen Niederschlag finde, zu Widerständen oder einer unvollständigen Informationspreisgabe führen könne und über Verdachtsmomente bzw. Stichproben lediglich eine beschränkte Amtsermittlung ermögliche.

(16) Die verwaltungsrechtliche Untersuchungsmaxime ist jedoch kein Rechtsprinzip mit klar definierten Grenzen und deshalb für fachgesetzliche Modifikation offen. Die Statuierung privater Mitwirkungspflichten trägt vor allem dem Umstand Rechnung, dass die Verwaltung über viele Informationen gar nicht verfügt oder verfügen kann und deshalb zum Ausgleich dieser Informationsasymmetrie auf informationelle Kooperationen mit Privaten angewiesen ist.

(17) Die fortschreitende Verwaltungsdigitalisierung mit ihrem informationellen Vernetzungspotenzial kann im Übrigen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die „nachvollziehend kontrollierende Amtsermittlung“ aus ihrer Begrenztheit auf bloß stichproben- oder verdachtsbasierte Überprüfungen zu befreien und sie zu einer „begleitenden Amtsermittlung“ aufzuwerten.

b) Informatorische Mitwirkungsmöglichkeiten Privater

(18) Die Informationsgenerierung der Verwaltung unter Zuhilfenahme Privater basiert zudem auf einer freiwilligen Wahrnehmung von Mitwirkungsmöglichkeiten durch zu- meist Verfahrensunbeteiligte. Diese Mitwirkung durch „Informationsverwaltungshelfer“ ist vor allem dort von Relevanz, wo massenhafte oder hochkomplexe Vorgänge zu kontrollieren sind bzw. sich ein Sachverhalt dem Behördenzugriff völlig entzieht.

(19) Juristisch begegnet die normativ ausgestaltete, aber dennoch freiwillige Einbin- dung Privater keinen Bedenken. Rechtlich wurde sie seit jeher in Gestalt der Verwal- tungspetition oder der Pflicht der Verwaltung zur Entgegennahme von Erklärungen mit- gedacht.

2. Informationsgenerierung der Verwaltung als Grundrechtsschonung

(20) Effizient vernetzte Verwaltungsinformationen können zu einer Grundrechtsscho- nung des Bürgers beitragen. Namentlich vermag die Nutzung bereits rechtmäßig er- hobener Daten mit einer geringeren Eingriffstiefe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einherzugehen.

(21) Voraussetzung hierfür ist die Verknüpfung elektronischer Akten und digitaler Re- gister. Erst diese Vernetzung erlaubt den politisch gewollten Schritt zum „Once-Only- Prinzip“ als Grundbedingung für ein „One-Stop-Government“. Befördert durch die

Digitalisierung, das Unionsrecht („Single Digital Gateway“) und die Verfassung entwickeln sich diese Prinzipien zu einem neuen Funktionsmodus des Verwaltungsrechts.

(22) Der Gesetzgeber hat hierfür mit dem Registermodernisierungsgesetz und der „Steuer-ID“ als Identifikationsmerkmal für 51 von ca. 220 verfügbaren Registern eine wichtige Grundlage geschaffen. In der Rechtswissenschaft wird diese Registerverknüpfung jedoch teils kritisch begleitet: Sie ermögliche die verfassungsgerichtlich unzulässige Erstellung von Persönlichkeitsprofilen und erleichtere den Aufbau von Überwachungssystemen.

(23) In dieser Kategorialität sind beide Kritikpunkte jedoch Einwänden ausgesetzt. Zum einen muss sich der Gesetzgeber nicht von der entfernten Möglichkeit einer polizeistaatlichen Dystopie leiten lassen, sondern kann auf die Funktionsfähigkeit rechtsstaatlicher Strukturen und die Wehrhaftigkeit der Verfassung vertrauen. Zum anderen sind in einer Gesellschaft, die sich rasant digitalisiert und vernetzt, Sachgerechtigkeit und Grenzen eines pauschalen Profilbildungsverbots neu zu denken.

3. Informationsgenerierung der Verwaltung als Grundrechtsgefährdung

(24) Die Vernetzung von Verwaltungsinformationen weist nicht nur eine grundrechtsschonende Facette auf, sondern kann auch zu einer Grundrechtsgefährdung mit freiheits- oder gleichheitsbeschränkender Wirkung mutieren. Dies gilt etwa für das „Predictive Policing“, das zumeist auf einer zweckändernden Weiternutzung rechtmäßig erhobener Daten basiert, um „neues Wissen“ zu generieren.

(25) In seinem „KI-Urteil“ erklärte das Bundesverfassungsgericht zwei landesrechtliche Regelungen zur automatisierten Datenanalyse im Gefahrenabwehrbereich für verfassungswidrig. Nach Auffassung des Gerichts hielten die daten- und methodenoffenen Normen der Landespolizeigesetze den von ihm formulierten Anforderungen an das Eingriffsgewicht und die Eingriffsschwellen nicht Stand.

(26) Trotz des technologieoffenen Ansatzes könnte das Gericht durch seine komplexe Matrix aus Eingriffsgewicht und Eingriffsschwellen den Einsatz automatisierter Datenanalysen zu einem stumpfen Werkzeug gemacht haben. Möglicherweise hat es insofern den instrumentell-methodischen Charakter automatisierter Analyseverfahren zu stark aus dem Blick verloren.

(27) Vergleichbar zur Diskussion um Registerverknüpfungen scheint das „KI-Urteil“ durch die Furcht vor dem „digitalen Leviathan“ und der Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile motiviert zu sein. Statt akribisch den „Dateninput“ in automatisierte Analyseverfahren zu regulieren, sollte der Fokus stärker auf einer Regulierung und Kontrolle des „Datenoutputs“ (Erzeugung von und Umgang mit Analyseergebnissen) liegen. Auch für die Informationsgenerierung mit freiheitsgefährdendem Potenzial gilt deshalb der Appell, über Sachgerechtigkeit und Grenzen des Verbots der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen neu nachzudenken.