

Leitsätze des Referenten über:

2. Information als Voraussetzung des Verwaltungshandelns

I. Anspruchsvolle Voraussetzungen informationell gesättigten und wissensbasierten Verwaltungshandelns

- 1. „Verwaltungshandeln“ ist das Produkt aufeinander bezogener Entscheidungen, die in einer regelgebundenen strategischen Interaktion zwischen einer Verwaltungsbehörde und den Verfahrensbeteiligten getroffen werden. Extern ist diese Sequenz von Entscheidungen als einheitliche Handlung der Verwaltung darstellbar.*
- 2. Der Idealtypus der bürokratischen Verwaltung verdeutlicht die Funktion von Information und Wissen als Prämissen berechenbaren, auf unverfälschte Normdurchsetzung angelegten Verwaltungshandelns. Die analytisch begründeten Erwartungen des Idealtypus werden in der Gegenwart als rechtsnormative, im Rechtsstaatsprinzip angelegte Versprechen weitgehend sinngleich reformuliert.*
- 3. Die optimistische Beurteilung der Ressourcen und Kapazitäten der Verwaltung, Information zu gewinnen und Wissen zu generieren, hat sich in der Verwaltungswissenschaft seit ihren Anfängen kaum relativiert, sondern eher verfestigt.*
- 4. Eine affirmativ-optimistische Einschätzung administrativer Kapazitäten zur Informationsgewinnung und Wissensgenerierung birgt die Gefahr, für die Differenz zwischen dem Idealtypus der Verwaltung und der von ihm abweichenden Realität blind zu bleiben.*
- 5. Die Gewinnung von Information und die Generierung von Wissen durch die Verwaltung bilden ein Ressourcen- und Anreizproblem. Verwaltungseinheiten sind organisationssoziologisch keine „professionellen Organisationen“, für deren Entscheidungen vorrangig spezialisiertes Wissen handlungsleitend ist. Vielmehr sind sie notwendig in hierarchische Strukturen eingebunden.*

II. Informationsgewinnung im Verwaltungsverfahrensrecht und deren Darstellung

- 6. Das Verwaltungsverfahren ist eine regelgebundene, rechtsnormativ aber nicht vollständig determinierte strategische Interaktion. Aus einer Handlungsperspektive beurteilt, werden für die am Verwaltungsverfahren beteiligten Akteure*

(Verwaltungsbehörde und Verfahrensbeteiligte) auch die jeweiligen Präferenzen und die zu erwartenden sozialen und politischen Kosten Faktoren sein, die in das strategische Kalkül hineinfließen.

7. *Die Verwaltungsbehörde sieht sich im Ermittlungsverfahren mit einer Informationsasymmetrie zu ihren Lasten konfrontiert. Diese Informationsasymmetrie dürfte sich in verschiedenen Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts in jüngerer Zeit erheblich gesteigert haben.*
8. *Hinsichtlich des Verfahrens über die Herstellung der Entscheidung („inneres Verfahren“) fällt die Informationsasymmetrie zu Gunsten der Verwaltung aus. Erst durch die Darstellung der Entscheidung setzt sich die Verwaltung umfassender Fremdkontrolle aus.*
9. *„Ermittlungsermessen“ bildet angesichts begrenzter administrativer Ressourcen kompensatorisches Potenzial. Rechtsdogmatisch lässt sich die Anwendung von Ermittlungsermessen nicht hinreichend rationalisieren.*
10. *Herstellung der Entscheidung im inneren Verfahren und Darstellung der Entscheidung gegen außen in der Entscheidungsbegründung stehen in einer Wechselbeziehung. Eine Verwaltungsbehörde wird bestrebt sein, den Sachverhalt mit jener Intensität zu ermitteln, die sich nach außen objektiv begründet als rechtskonform darstellen lässt. Sie wird die Möglichkeit gerichtlicher Fremdkontrolle antizipieren und berücksichtigen, dass sie mit der Entscheidungsbegründung weitgehend, aber nicht vollständig über ihre eigene Außendarstellung verfügt.*
11. *Interessen weisen nicht nur in der Politik, sondern auch im Verwaltungsverfahren eine unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit auf. Interessen, die sich auf private Güter beziehen, erweisen sich auch im Verwaltungsverfahren als strukturell durchsetzungsfähig. Interessen, die sich auf öffentliche und kollektive Güter beziehen, sind dagegen schwach repräsentiert. Dieses Ungleichgewicht manifestiert sich in der stärkeren Durchsetzungsfähigkeit von Nutzungs- gegenüber Schutzinteressen im Umwelt- und Raumplanungsrecht.*
12. *Fehlendes Fachwissen kann die Verwaltung durch Amtshilfe oder verwaltungsexterne Sachverständige kompensieren. Der Beizug verwaltungsexterner Expertise kann zu einer gegenseitigen Abhängigkeit von Verwaltung und externen Sachverständigen*

führen. Erweckt die Verwaltung den objektiv begründeten Anschein, den Sachverhalt aus strukturellen Gründen nicht rechtsgleich und kompetent ermitteln zu können, büßt die inquisitorische Sachverhaltsermittlung ihre Legitimation ein.

III. Exogene Einwirkungen auf die administrative Informationsgewinnung und -verarbeitung

- 13. Die bloße Möglichkeit verwaltungsgerichtlicher Kontrolle, die auf die Entscheidungsbegründung rekurriert, dürfte Vorwirkungen hinsichtlich der Qualität und Intensität der administrativen Informationsgewinnung und -verarbeitung erzeugen. Die veränderte Ausgestaltung des Verfahrens des Erwerbs der schweizerischen Staatsangehörigkeit (Bürgerrecht) durch behördlichen Beschluss (ordentliche Einbürgerung) lässt im Sinn eines natürlichen Experiments entsprechende Folgerungen zu.*

- 14. Ähnliche Vorwirkungen auf das Verwaltungsverfahren kann auch der Einbezug privaten Wissens in den Verwaltungsprozess auslösen. Beispielhaft zeigt sich dies an der seit 1967 bestehenden „ideellen Verbandsbeschwerde“ (altruistische Klagebefugnis) im Verwaltungsprozess der Schweiz. Deren Ausgestaltung schiebt der Mobilisierung rein partikulärer, stark zeitgebundener oder regionaler Interessen einen Riegel vor und hat die im Verwaltungsverfahren verfügbaren Wissens- und Informationsbestände zum Schutz kollektiver und öffentlicher Güter erheblich verbessert.*