

Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat



OPEN GOVERNMENT Fact Sheet #1

Kurzgutachten des Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

bearbeitet von:

Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur.

Timm Christian Janda, M.A., Mag. rer. publ.

Jakob Tischer, Dipl. iur.

Berlin, Februar 2013

Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat

OPEN GOVERNMENT Fact Sheet #1

Kurzgutachten des
Lorenz-von-Stein-Institut Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität Universität zu Kiel

bearbeitet von:

Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur.

Timm Christian Janda, M.A., Mag. rer. publ.

Jakob Tischler, Dipl. iur.

Februar 2013

Im Auftrag der Arbeitsgruppe "Open Government" des Internet und Gesellschaft Collaboratory e.V.

Idee und Konzept: Simon Assion (Telemedicus)

Projektleitung: David Roos (CSC), Sebastian Haselbeck

Inhaltsübersicht

Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat	1
Inhaltsübersicht	2
Zusammenfassung des Kurzgutachtens (Management Summary).....	3
A. Offenheit von Regierung und Verwaltung nach geltendem Recht – die Zielsetzung	7
B. Open Government – eine Einführung	8
C. Offene »Schnittstellen« in der Bürger-Staat-Kommunikation – eine Begriffsbestimmung...10	
I. <i>Dualismus von Gesellschaft und Staat</i>	10
II. <i>Verwaltungsverfahren als Prozess der Informationsverarbeitung und der Kommunikation</i>	11
III. <i>Bürger-Staat-Kommunikation als ein wesentlicher Faktor der Willensbildung der</i> <i>Verwaltung</i>	15
D. Kommunikation mit und ohne Verfahrensbezug – eine inhaltliche Abgrenzung	18
E. Kreis der Berechtigten – eine personale Abgrenzung	20
F. Besonders relevante Rechtsgebiete – eine Auswahl	23
I. <i>Verwaltungsverfahrenrecht</i>	23
1. Akteneinsicht	24
2. Anhörung (§ 28 VwVfG)	25
3. Begründungspflicht (§ 39 VwVfG).....	25
4. Beratungspflicht (§ 25 Abs. 1 und 2 VwVfG).....	26
5. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG-E)	27
II. <i>Bürgerbeteiligung bei Groß- und Infrastrukturvorhaben</i>	30
1. Planfeststellungsverfahren	30
2. Bauleitplanung.....	32
III. <i>Informationsfreiheitsansprüche</i>	33
1. Verfassungsrechtlicher Informationsanspruch	33
2. Informationsfreiheitsgesetze.....	35
IV. <i>Petitionsrecht</i>	36
1. Funktion.....	37
2. Begriff	37
3. Adressaten	38
4. Form.....	38
5. Wirkungen	39
V. <i>Kommunalrecht</i>	40
VI. <i>Grundlinien der Bürger-Staat-Kommunikation</i>	45
Das Lorenz-von-Stein-Institut	46
Die Autoren.....	47
Über das Collaboratory	48
Impressum	49

Zusammenfassung des Kurzgutachtens (Management Summary)

»Offene« Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat sind diejenigen, die jedermann ohne Einschränkung zur Verfügung stehen und damit den Grundforderungen des Open Government nach Partizipation und Kollaboration am meisten gerecht werden.

Eine umfassende Bestandsaufnahme des derzeitigen Rechtsrahmens zeigt, dass eine wesentliche Differenzierung zwischen formalisierten Kommunikationsanlässen und den weitaus relevanteren informellen Schnittstellen vorgenommen werden muss.

Letztere bieten einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt für eine verstärkte Partizipation von und Kollaboration mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen.

Dies trifft vor allem zu, da nichtformalisierte Verfahren in der Regel keinen Verfahrensbezug aufweisen oder Einschränkungen hinsichtlich des Personenkreises beinhalten (beides Faktoren, die der Offenheit einer Schnittstelle entgegenstehen).

Diese Kommunikationsprozesse müssen nicht gesondert legitimiert werden, sie sind im Verwaltungshandeln selbst angelegt und werden nur aus Gründen des Schutzes der Rechtspositionen der Beteiligten ggf. begrenzt.

Eine stärkere Aktivierung bestehender informeller und formalisierter Schnittstellen bzw. eine stärkere Ausgestaltung hin zu mehr Offenheit stellt sich somit als zulässig und unbedenklich dar.

Die genannten Schnittstellen sind in der Regel nicht auf echte Partizipation, im Sinne von Mitentscheidung, gerichtet, sondern wollen den Bürgern zusätzliche Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen, indem Meinungen, Hinweise, reine Informationen, Beschwerden und Anregungen unkompliziert und ohne gesonderten rechtfertigenden Grund übermittelt werden können.

Hinzu kommt, dass die Rolle des Einzelnen als Staatsbürger umso mehr anerkannt wird, wenn die staatlichen Stellen derartige Anregungen nicht nur entgegennehmen müssen, sondern sich mit diesen auch inhaltlich auseinanderzusetzen und sie in ihren Entscheidungspro-

Definition

Informelle Verfahrenskommunikation und formalisierte Verfahren

Fehlender Verfahrensbezug und fehlende Begrenzung des Beteiligtenkreises

Keine Legitimation informeller Verfahrenskommunikation erforderlich

Grenzen echter Mitentscheidung

zess einzustellen haben.

Dies ist zum Teil – bspw. über Art. 17 GG – rechtlich abgesichert; andererseits ist aber zu beachten, dass damit der Grad an nicht immer rechtlich unbedenklichen faktischen Einflussmöglichkeiten der Bürger steigt.

Eine Untersuchung ausgewählter Rechtsgebiete zeigt, dass zwar bereits jetzt eine Vielzahl ausdrücklich rechtlich niedergelegter Schnittstellen für die Interaktion von Bürger und Staat besteht. Gerade die formalisierten Kommunikationsanlässe in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder sowie auch allgemein bei Groß- und Infrastrukturvorhaben erfordern jedoch regelmäßig einen Verfahrensbezug und verlangen eine qualifizierte Betroffenheit des jeweils durch die Verwaltung zu Beteiligten. Überdies hat hier der Anstoß zur Kommunikation von der Verwaltung auszugehen.

Anders verhält es sich im Kommunalrecht: Hier sind Schnittstellen angelegt, die eher auf die Kommunikationsrichtung Bürger-Staat abzielen und (da Gegenstand dieser Kommunikation nur Angelegenheiten mit örtlichem Bezug sein können) mit der Begrenzung des Kreises der Teilnahmeberechtigten bspw. auf Einwohner vergleichsweise »weiche« Vorgaben normieren.

Bewusst offen sind darüber hinaus die Informationsfreiheitsansprüche der Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und der Länder als Jedermann-Recht ausgestaltet. Für die der Mitwirkung und Partizipation vorgelagerte Phase, nämlich die Beschaffung der erforderlichen – beim Staat vorhandenen – Informationen als Grundlage einer Kommunikation »auf Augenhöhe« fehlt es in weiten Teilen an rechtlichen Grundlagen. Sie sind nicht automatisch Bestandteil der Regelungen zur Verfahrenskommunikation; im Rahmen informeller Kontakte ist aber eine Öffnung der Entscheidungs- und Willensbildungsgrundlagen zulässig.

Als Prototyp einer offenen Schnittstelle fungiert darüber hinaus das aus Art. 17 GG ableitbare allgemeine Petitionsrecht, das im Gegensatz zur informatorischen »Vorwirkung« der Informationsfreiheitsansprüche eine »Nachwirkung« in Gestalt einer inhaltlichen Befas-

**Pflicht staatlicher Stellen
zur Befassung mit
Anregungen**

**Verfahrensbezug und
Beteiligtenstellung als
Einschränkung der
Offenheit bei formalen
Verfahren**

**Besondere Offenheit des
Kommunalrechts**

**Informationsfreiheit als
Voraussetzung eines
echten Diskurses**

**Art. 17 GG als Prototyp
einer offenen Schnittstelle**

sungspflicht der Verwaltung mit der Eingabe sowie dem Anspruch auf eine Beantwortung derselben entfaltet.

Die genannten formalisierten Rechte, insbesondere soweit sie durch das Erfordernis eines Verfahrensbezugs und der Einschränkung des Kreises der Einzubeziehenden begrenzt erscheinen, sollen lediglich einen Mindeststandard der Information und der Verfahrenskommunikation normieren.

Ob und inwieweit die Verwaltung im Rahmen informeller Verfahren darüber hinaus geht, steht in ihrem Ermessen. Im Wege desselben kann einerseits eine großzügige Auslegung bspw. der Betroffenheit gewählt werden. So erscheint die Zubilligung der besonderen Verfahrensrechte an Personen, denen die Betroffenheit im Rechtssinne fehlt, weitaus unproblematischer als die Verweigerung dieser Rechtspositionen für Personen, die tatsächlich betroffen sind.

Andererseits erscheint es auch hier möglich, weitere Personenkreise einzubeziehen. Die für bestimmte Personen normierten Anhörungs- und Beteiligungsrechte sollen primär der Wahrung ihrer Rechte im Sinne einer Minimalgarantie dienen. Soweit diese explizit gewährten Rechtspositionen und der recht- und zweckmäßige Verfahrensablauf nicht beeinträchtigt werden, können auch andere Personen eingebunden werden. Diese Annahme rechtfertigen auch die bestehenden offenen Schnittstellen.

Insofern steht eine umfassende Kommunikation bereits mit dem bestehenden Rechtsrahmen im Einklang – gesetzliche Veränderungen sind nicht zielführend; sie würden vielmehr das Verfahrensermessen der Verwaltungen unnötig eingrenzen.

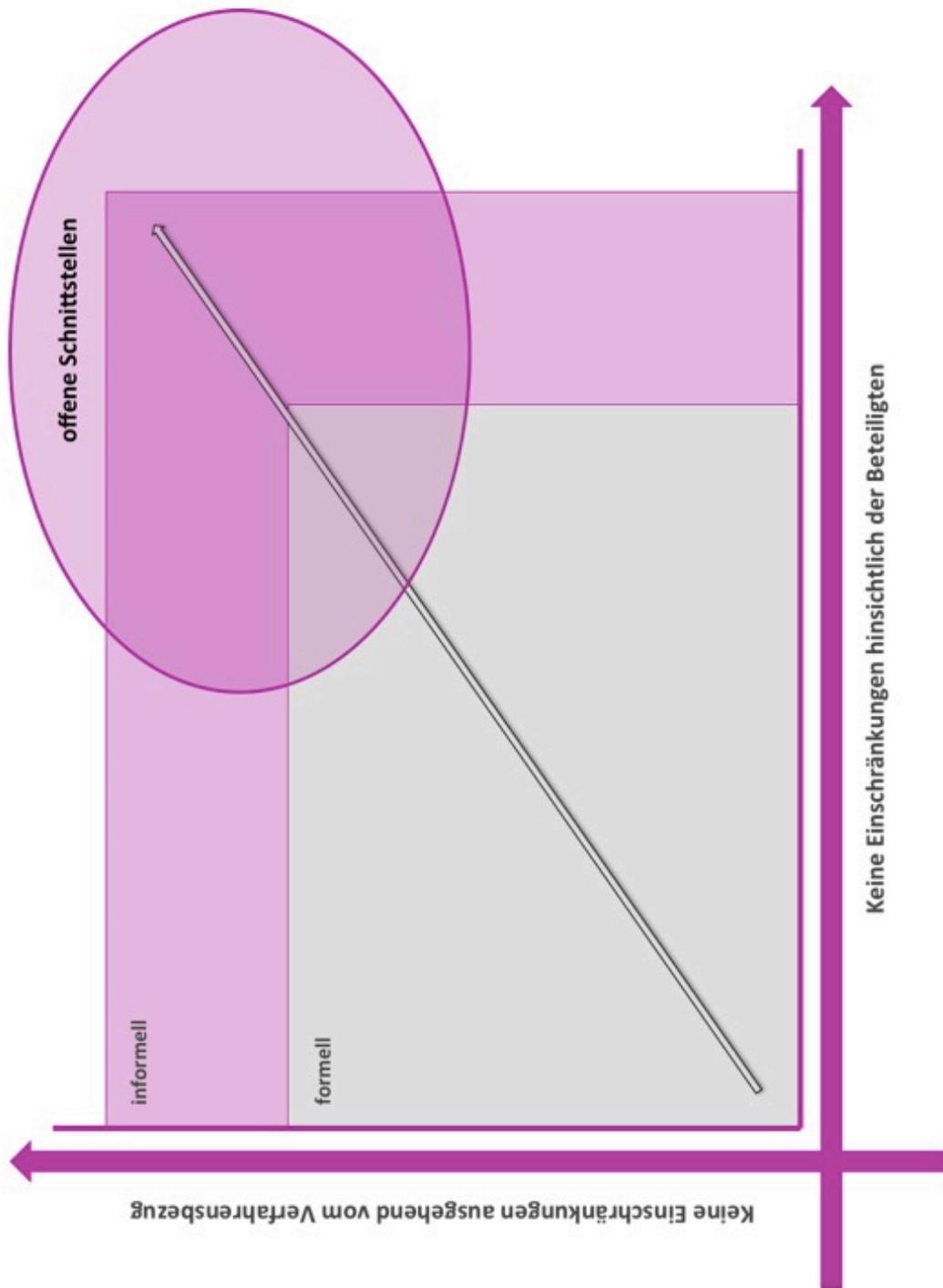
Wenn es trotz dieser Erkenntnis nicht zu weitergehenden – mit dem Schlagwort Open Government verbundenen – Entwicklungen kommt, liegen die Ursachen woanders: entweder in einer nicht auf Offenheit angelegten Verwaltungskultur oder in einer nicht vorhandenen Beteiligungskultur.

**Formalisierte Verfahren
als Sicherung eines Mindestbestands an Rechten,
...**

**... der einer weiteren
Öffnung in der Regel aber
nicht entgegensteht**

**Veränderung des
Rechtsrahmens nicht
erforderlich, sondern
eher kontraproduktiv**

**Notwendigkeit einer
gewandelten Verwaltungs-
und Beteiligungskultur**



A. Offenheit von Regierung und Verwaltung nach geltendem Recht – die Zielsetzung

»Kommunikation als Staatsaufgabe gewinnt im Zeitalter der Informations- und Wissensgesellschaft immer größere Bedeutung«¹

Seit einiger Zeit werden zunehmend Forderungen nach einer (weitergehenden) Öffnung des Staates, im Sinne von Regierung und Verwaltung, gegenüber Bürgern und Wirtschaft erhoben. Im Rahmen der unter dem Schlagwort »Open Government« geführten Diskussion (B.) wird allerdings oft nicht differenziert, ob auf Grundlage des derzeitigen Rechts – *de lege lata* – mehr Offenheit gefordert wird (also letztlich ein Vollzugsdefizit beklagt wird) oder ob es sich um in die Zukunft gerichtete Forderungen – *de lege ferenda* – handelt (also eine Fortentwicklung des Rechtsrahmens Gegenstand der Debatte ist).

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich zunächst mit dem geltenden Recht auseinanderzusetzen und zu bestimmen, welchen Grad an Offenheit dieses einfordert bzw. zumindest zulässt. Angesichts der Reichweite der Thematik soll nachfolgend lediglich ein Teilbereich staatlicher Offenheit, nämlich die gesetzlich vorgegebenen Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Bürgern und staatlichen Stellen – definiert als »Schnittstellen« zwischen Bürger und Staat – in den Mittelpunkt rücken (C.).

Legt man weitergehende Differenzierungen dieser Schnittstellen zugrunde, nämlich einerseits dahingehend, ob die gewährte Kommunikationsmöglichkeit einen konkreten Verfahrensbezug aufweist oder nicht (D.), andererseits ob eine Beschränkung des Kreises der Berechtigten existiert (E.), lassen sich die bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten nach dem Grad der Offenheit bewerten.

»Offene« Schnittstellen sind diejenigen, die jedermann ohne Einschränkung zur Verfügung stehen und damit den Grundforderungen des Open Government nach Partizipation und Kollaboration am meisten gerecht werden.

Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung und den genannten Abgrenzungskriterien lassen sich exemplarische Rechtsbereiche analysieren und in das Themenfeld »Open Government« einordnen (F.). Hierbei werden vor allem die typischerweise im Kontext von Bürgerbeteiligung und Transparenz genannten Rechtsgebiete des Planungs-, Verwaltungsverfahrens-, Kommunal-, Informationsfreiheits- und Petitionsrechts behandelt. Angesichts der Vielfalt, vor allem im Fachrecht, ist eine abschließende Beschreibung der existierenden Schnittstellen nicht denkbar; es lassen sich jedoch Gemeinsamkeiten, Grundlinien und Grundaussagen zur Bürger-Staat-Kommunikation ableiten.

¹ Hill, DVBl 2002, 1316 (1316).

B. Open Government – eine Einführung

Das Leitbild »Open Government« steht für eine Öffnung des Staates in den drei Bereichen **Transparenz, Partizipation und Kollaboration**. Als Vorbild gelten die Entwicklungen, die in den Vereinigten Staaten seit dem Amtsantritt von *Barack Obama* umgesetzt worden sind und nun in vielen weiteren Ländern als alternatives Leitbild für staatliches Handeln angesehen werden. Konzepte des Open Government dienen als Lückenschluss zwischen der bestehenden repräsentativen Demokratie und einer direkt-demokratischen Organisation von Entscheidungsprozessen, wobei versucht wird, die Vorteile beider Varianten zu nutzen und parallel deren Nachteile zu umgehen.

Während sich der Bereich **Transparenz** in der aktuellen Diskussion in erster Linie auf die Offenlegung und Bereitstellung von Datenbeständen der Verwaltung bezieht, betrifft die Öffnung in den Bereichen **Partizipation** und **Kollaboration** eine Neuordnung des Verhältnisses von Bürger und Staat. Der Bürger soll in offenen gestalteten Prozessen vermehrt in die Entscheidungsfindung (Partizipation) und Leistungserstellung (Kollaboration) der Verwaltung eingebunden werden.

Die grundlegende Idee, die hinter dieser Öffnung des Staates steht, ist, dass eine breitere und tiefergehende Einbindung der Bürger auf der einen Seite zu einer Erhöhung der Legitimität staatlichen Handelns führt und auf der anderen Seite dieses staatliche Handeln unterstützt oder ermöglicht. Dies hat sowohl für den Bürger als auch für Verwaltung und Regierung Vorteile.

Der Bürger wird in seiner Rolle als Staatsbürger gestärkt, weil staatliches Handeln durch einen besseren Zugriff auf Daten und Informationen sowie die Transparenz administrativer Strukturen und Verfahren auch tatsächlich nachvollziehbar wird. Dies ermöglicht nicht nur eine verbesserte Meinungsbildung; die Meinungen und Einstellungen der Bürger sollen nach dem Open-Government-Leitbild in Zukunft grundsätzlich und proaktiv von der Verwaltung abgefragt und in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Die Rolle des Bürgers wandelt sich vom Adressaten der Verwaltung zu deren Partner und Koproduzenten. Das Leitbild moderner Gesetzgebung und Verwaltung sollte in Richtung einer Partnerschaft zwischen Staat und Gesetzesadressaten gehen, bei der beide Seiten zur Erfüllung des Gemeinwohls beitragen².

Die Verwaltung erhält im Gegenzug Informationen, (Fach-)Wissen und Kompetenzen der Bürger. Im Bereich der Kollaboration ist darüber hinaus auch ein Rückgriff auf die »Arbeitskraft« der Bürger bei gemeinsamer Leistungserstellung (Crowd-Sourcing) und, zumindest prospektiv, auch ein Rückgriff auf die Finanzkraft der Bürger durch Crowd-Investing- oder Crowd-Funding-Projekte möglich.

Soll der Bürger als Partner und Koproduzent verstärkt einbezogen werden, müssen zwei Arten von Strukturen geschaffen werden: zum einen bedarf es der Be-

² Hill, BayVBl 2010, 485 (487).

reitstellung von Daten und Informationen und einer Offenlegung von Abläufen und Prozessen jener Verfahren, in die der Bürger einbezogen werden soll. Zum anderen benötigt man Schnittstellen, an denen Informationen abgerufen oder ausgetauscht, Meinungen kundgetan oder Ergebnisse »bürgerschaftlich« erstellter Leistungen eingebracht werden können.

Die Konzepte des Open Government basieren auf der Idee, dass sich durch eine weitgehend freie und offene Ausgestaltung von Prozessen und Schnittstellen jedermann zu jeder Zeit mit keinen oder nur geringen Einschränkungen einbringen kann. Hierdurch erhofft man sich, dass sich insgesamt mehr Bürger mit unterschiedlichen Kompetenzen und Wissen öfter einbringen und damit die informativische Grundlage, auf der Entscheidungen getroffen und Leistungen erbracht werden, vertieft und verbessert wird.

Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat existieren zwar bereits heute, diese entsprechen allerdings nicht immer der **Idee offener Schnittstellen** und sind unter Umständen in ihrer jetzigen Form nicht für eine Verwendung als Schnittstelle für eine Einbindung der Bürger im Sinne des Open Government geeignet. Dies liegt auch daran, dass man im Rahmen von Open Government vermehrt auf moderne Informations- und Kommunikationstechniken und soziale Medien als Plattform für die Kommunikation von Bürger und Staat setzt, was sich jedoch in der Verwaltungspraxis noch nicht in dem Maße widerspiegelt, wie es im Leitbild Open Government angedacht und gefordert wird.

C. Offene »Schnittstellen« in der Bürger-Staat-Kommunikation – eine Begriffsbestimmung

Will man sich dem Begriff der »Schnittstellen« zwischen Bürger und Staat nähern, muss man sich zunächst einige grundlegende Funktionsbedingungen von Verwaltungshandeln und staatlicher Entscheidungsfindung vergegenwärtigen. Für die Bestimmung des Grades an Offenheit des existierenden Rechtsrahmens sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- die grundlegende **Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft**, ohne die eine Schnittstellenanalyse im Sinne der Kommunikation und des Aufeinandertreffens dieser beiden Subsysteme ausgeschlossen wäre,
- die **Klassifizierung des Verwaltungsverfahrens** im engen Sinne, aber auch darüber hinaus aller Handlungsweisen von Verwaltung und Regierung **als Informationsverarbeitung** und Kommunikationsprozesse sowie
- der Ablauf der **Entscheidungsfindung innerhalb der Verwaltung**, der geeignet ist, etwaige Grenzen von Partizipation und Kollaboration festzulegen.

I. Dualismus von Gesellschaft und Staat

Überlegungen zu einer geänderten Rolle von Staat und Verwaltung im Kontext von Open Government im Allgemeinen, einer Analyse von Schnittstellen im Speziellen basieren auf dem Erklärungsmuster eines dichotomischen Verhältnisses von Staat und Gesellschaft³. Dabei geht es zunächst um die Möglichkeit, mit Hilfe der Begriffe Staat und Gesellschaft eine analytische Unterscheidung zwischen zwei Ordnungsstrukturen, Systemen oder Funktionen zu treffen. Der Dualismus äußert sich in einem Modell, in dem der Staat in einem organisatorischen und funktionellen Sinn als System erscheint, das durch die Fähigkeit gekennzeichnet ist, die von ihm unterscheidbare Gesellschaft zu beeinflussen⁴, wobei damit der entgegengesetzte Wirkungszusammenhang nicht negiert werden soll.

Trotz sozialwissenschaftlicher Kritik⁵ unter Einfluss der Systemtheorie⁶ ist es weiterhin verbreitete Auffassung, dass die deutsche Rechts- und staatliche Ordnung auf der grundsätzlichen Trennung von Staat und Gesellschaft beruht⁷. Diese ist im Grundgesetz als »ungeschriebenes verfassungsrechtliches Funktionentrennungs-

³ Fassbender, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2007, § 76 Rn. 58 ff.

⁴ Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 140.

⁵ Kaufmann, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 15 (28); Voigt, in: ders. (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, 1993, S. 9 (10 f.); Scharpf, in: Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, 1992, S. 93 (93 f.).

⁶ Dazu Bußhoff, in: Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, 1993, S. 121 ff.; Rosewitz/Schimank, in: Mayntz (Hrsg.), Differenzierung und Verselbständigung, 1988, S. 295 (298 ff.).

⁷ Berg, GewArch 1990, 225 ff.

schema⁸ verankert. Die »Trennung von staatlichen und privaten Agenden« legt zwar keine »strikte und säuberliche Funktionenaufteilung zwischen Hoheitsverband und Gesellschaft« fest, sie schreibt aber gleichwohl einen »akkurat abgeschichteten Dualismus zwischen den Rechtskomplexen der staatlichen Kompetenzordnung einerseits sowie der privaten Rechtsordnung andererseits«⁹ vor.

Fazit

Diese Argumentationsfigur besitzt gerade auch dort Berechtigung, wo sie das »gegenseitige Aufeinanderbezogensein, ein durch gegenseitige Zuordnung, Durchdringung, Verbindung und Distanz gekennzeichnetes Beziehungsverhältnis anerkennt und das Verhältnis von Staat und Gesellschaft nicht als das einer strikten Trennung oder wechselseitigen Autarkie begreift«¹⁰ – auch Überschneidungen sind nur beim Rückgriff auf das grundsätzliche Unterscheidungsschema sachgerecht erklärbar. Dies gilt auch im Kontext des Open Government – durch eine Aktivierung der Schnittstellen bzw. Partizipation und Mitarbeit an Verwaltungsaufgaben verändern diese nicht ihren Charakter. Sie bleiben staatliche Aufgaben und Entscheidungen, selbst wenn auf gesellschaftliche Expertise zurückgegriffen wird.

II. Verwaltungsverfahren als Prozess der Informationsverarbeitung und der Kommunikation

Die deutsche Verwaltung hat schon immer **Informationen** verarbeitet und auf dieser Grundlage gehandelt¹¹. Informationen bilden die operative Basis der Verwaltung¹², sodass zu Recht konstatiert wird, dass alle Handlungen und Aktivitäten der Verwaltung primär solche der Informationsverarbeitung sind¹³. Zwar sind alle staatlichen Funktionen und Gewalten in mannigfaltiger Art und Weise an der Sammlung, Verarbeitung und (in der Rolle als »Informationsmittler«¹⁴) Weitergabe von Informationen beteiligt, dies gilt jedoch umso mehr für die Verwaltung – lassen sich Verwaltungsverfahren und -organisation doch sachgerecht als Prozesse der Informationsgewinnung und -verarbeitung klassifizieren¹⁵. Unter Informa-

⁸ *Burmeister*, in: v. Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, 1983, S. 623 (649).

⁹ *Hermes*, *Staatliche Infrastrukturverantwortung*, 1998, S. 140 f.

¹⁰ *Böckenförde*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), *Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bd. V, 7. Aufl. 1989, Sp. 228 (230).

¹¹ *Vesting*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 20 Rn. 1; zur Wissensbasierung aus historischer Perspektive *Horstmann/Peltzer*, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 33 ff.

¹² *Albers*, *Rechtstheorie* 33 (2002), 61 (62).

¹³ *Vesting*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 20 Rn. 2.

¹⁴ Umfassend *Augsberg*, *DVBl* 2007, 733 ff.

¹⁵ *Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, 2. Aufl. 2004, S. 247.

tion wird üblicherweise ein einseitiges Handeln verstanden, das sowohl vom Bürger als auch der Verwaltung ausgehen kann¹⁶.

Kommunikation bezeichnet dagegen einen zweiseitigen Vorgang, einen Austausch von Wissen und Erfahrungen, von Einstellungen und Meinungen¹⁷. Staats- und Verwaltungskommunikation als Kommunikation zwischen Staat bzw. Verwaltung und Bürgern¹⁸ übernimmt dabei vielfältige Funktionen, die sich teilweise überlagern¹⁹. »Aus rechtsstaatlicher und demokratischer Sicht dient sie der Ermöglichung der Wahrnehmung von Rechten und Interessen sowie der Schaffung von Handlungs- und Einflussmöglichkeiten. Aus sozialer Perspektive führt sie über die Sachverhalts- und Interessenabstimmung zur Konstruktion gemeinsamer Wirklichkeit²⁰ und zur Auslotung von Kooperations- und Interaktionschancen. Aus entscheidungsbezogener Sicht fördert sie die Problemlösung und Wertschöpfung, aber auch die **Akzeptanz und Legitimation** von Entscheidungen sowie wechselseitige Lernprozesse. Über konkrete Entscheidungen hinausgehend dient sie der Vertrauensbildung sowie der Pflege und dem Aufbau weiterer Beziehungen, was wiederum Leistungszuwächse für alle Beteiligten bedeuten kann. Aus einer übergreifenden Perspektive fördert Kommunikation zwischen Staat bzw. Verwaltung und Bürgern die Entwicklung von Selbstverständnis und Verwaltungskultur sowie die soziale Einbeziehung der Bürger in den Staat«²¹.

Diese Grundsätze zeigen: **Verwaltungsverfahren sind im Wesentlichen Kommunikation**. Verfahrensziel ist nicht die Informationsmaximierung, sondern eine Informationsoptimierung, nämlich die Generierung der notwendigen Informationen unter Einbeziehung verschiedener Beteiligter auf verfahrensadäquate Art und Weise²². Das Verwaltungsverfahren ist kein Informationsverfahren, basiert aber auf Kommunikation und Information²³. Dennoch sind staatliche Aktivitäten mit Informationsbezug – trotz des Informationsverwaltungsrechts²⁴ – in der Regel nicht vollständig rechtlich vorgeformt²⁵, zumindest sind die Rechtskategorien des Wissens und der Information noch nicht voll erschlossen.

Dies zeigt sich auch, wenn man in diese Betrachtung den Bürger als Kommunikationspartner einbezieht – es finden sich an vielen Stellen im geltenden Recht Aus-

¹⁶ Hill, DVBI 2002, 1316 (1316).

¹⁷ Hill, DVBI 2002, 1316 (1316).

¹⁸ Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219 (244 ff.); Hill, in: ders. (Hrsg.), Staatskommunikation, 1993, S. 19 ff.; ders., JZ 1993, 330 ff.

¹⁹ Hill, DVBI 2002, 1316 (1316).

²⁰ Hill, VM 1999, 75 (76).

²¹ Hill, DVBI 2002, 1316 (1316); Hervorhebung nur hier.

²² Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 33.

²³ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 34.

²⁴ Gurlit, DVBI 2003, 1119 ff.; Pitschas, Die Verwaltung 33 (2000), 111 ff.; Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 333 (355 ff.); jüngst Gurlit, Die Verwaltung 44 (2011), 75 ff.

²⁵ Augsberg, DVBI 2007, 733 (735).

sagen zur Kommunikation zwischen Staat und Bürger bzw. Bürger und Staat. Verwaltung und Bürger sind im Kommunikationsprozess – ungeachtet der Tatsache, ob das einzelne Verfahren eher klassisch-hoheitlich oder eher aushandelnd-kooperativ durchgeführt wird – in vielfältiger Weise aufeinander bezogen und daher notwendig inhaltlich verschränkt²⁶. Die Informationsbeziehung zwischen Bürger und Staat bedarf keiner eigenen Begründung und Rechtfertigung durch besondere Rechtsnormen²⁷. Das Recht kann und braucht das Kommunikationsverhältnis demnach nicht mehr zu begründen, sondern nur noch auszugestalten und ggf. zu begrenzen²⁸.

Die aus ganz unterschiedlichen Vorgegebenheiten resultierenden Anforderungen haben zur Folge, dass die Regelungen der Materie außerordentlich vielgestaltig und zersplittert erscheinen²⁹. Eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts ist in den Verfahrensgesetzen weder enthalten noch angestrebt. Im Vergleich zu der Realität des verfahrensbezogenen Handelns von Verwaltung und Bürger weist das Gesetzesrecht nur begrenzte Steuerungswirkung auf³⁰. Die existierenden Regelungen haben in der Regel fragmentarischen Charakter und sind oftmals auf ein konkretes Verwaltungsverfahren bezogen (D.) oder Grenzen den Kreis der Berechtigten ein (E.).

Dieser Umstand muss jedoch – gerade unter dem Blickwinkel des Open Government – nicht unbedingt negativ bewertet werden, trifft er doch in der Regel nur eine Aussage zu **subjektiven Beteiligungsrechten und konkreten Berücksichtigungspflichten der Behörden** etc. »Jene als Verfahrensgrundrechte (Anhörung, Akteneinsicht, Begründungspflicht) benannten Garantien bezeichnen das gesetzlich zwingend vorgeschriebene **Minimum an Kommunikation**. Sie sind Mindestgarantien zugunsten des Bürgers und öffnen das Verwaltungsverfahren für sein Umfeld, das Kommunikationsverfahren. Daraus lässt sich nicht herleiten, die Verfahrenskommunikation sei zwingend auf jene Garantien zu beschränken. Im faktischen Normalfall werden die formalisierten Kommunikationsrechte weitergehende informelle Kommunikationsbeziehungen eher ergänzen als ersetzen«³¹. »Dadurch vermittelt das Gesetzesrecht einen eher verfälschenden Eindruck von der Verfahrenskommunikation. Sie besteht in den meisten Verfahren nicht überwiegend in einer strikt rollengebundenen, einseitigen Information, sondern statt-

²⁶ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 36.

²⁷ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 30.

²⁸ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 30.

²⁹ Starck, JZ 2011, 1170 (1172).

³⁰ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 35.

³¹ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 43.

dessen im dialogischen Austausch von Informationen, Erklärungen und Bewertungen«³².

Das verwaltungsverfahrensbegleitende Kommunikationsverfahren verläuft vielfach informell: Der Informationsaustausch erfolgt im Normalfall weitgehend rechtsfrei und er bedarf zumeist keiner besonderen Ermächtigungsgrundlage. Hierin erweist und bewährt sich der fragmentarische Charakter der Verwaltungsverfahrensgesetze. Weder enthalten sie eine Kodifikation des Verfahrens einschließlich seines Umfeldes und seiner Voraussetzungen noch liegt ihnen die Intention einer vollständigen Formalisierung entscheidungsrelevanten Verwaltungshandelns zugrunde. Sie enthalten lediglich punktuelle Formalisierungen einzelner wesentlicher Aspekte³³ und schließen andere Kommunikations- und Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger hingegen nicht aus.

Vielmehr sind Verwaltungsverfahren auf einen weitergehenden, beständigen Dialog zwischen Behörde, Beteiligten (im Sinne des § 13 VwVfG) und Nichtbeteiligten angelegt.

Fazit

Für die Ermittlung von Schnittstellen zwischen Bürger und Staat lässt sich daher zunächst festhalten, dass eine wesentliche Differenzierung zwischen

- **formalisierten Kommunikationsanlässen** und
- **den weitaus relevanteren informellen Schnittstellen**

vorgenommen werden muss. Letztere bieten einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt für eine verstärkte Partizipation von und Kollaboration mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen. Vor allem da nicht-formalisierte Verfahren in der Regel keinen Verfahrensbezug aufweisen oder Einschränkungen hinsichtlich des Personenkreises beinhalten (beides Faktoren, die einer Offenheit entgegenstehen). Diese Kommunikationsprozesse müssen nicht gesondert legitimiert werden, sie sind im Verwaltungshandeln selbst angelegt und werden nur aus Gründen des Schutzes der Rechtspositionen der Beteiligten ggf. begrenzt. Insofern ist bereits *de lege lata* eine umfassende Kommunikation zulässig – gesetzliche Veränderungen sind nicht zielführend; sie würden vielmehr das Verfahrensermessen unnötig eingrenzen. Wenn es trotz dieser Erkenntnis nicht zu weitergehenden – mit dem Schlagwort Open Government verbundenen – Entwicklungen kommt, liegen die Ursachen woanders: entweder in einer nicht auf Offenheit angelegten Verwaltungskultur oder in einer nicht vorhandenen Beteiligungskultur.

³² Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 62.

³³ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 43.

III. Bürger-Staat-Kommunikation als ein wesentlicher Faktor der Willensbildung der Verwaltung

Eine Grenze ergibt sich bei allen Kommunikationsprozessen, also sowohl bei formalisierten als auch erst recht bei informellen, daraus, dass Partizipation und Mitwirkung nicht die grundsätzliche Verteilung von Entscheidungsverantwortlichkeiten zwischen (demokratisch-legitimierter) staatlicher Sphäre und gesellschaftlicher Sphäre infrage stellen dürfen. Faktisch erfolgt der überwiegende Teil der Verwaltungstätigkeit außerhalb gesetzlich ausgestalteter Verwaltungsverfahren. Grundsätzlich kann die Behörde sämtliche Informationen einbeziehen, die sie selbst ermittelt hat oder ihr von anderen zur Verfügung gestellt worden sind. Dazu können auch freiwillige Mitteilungen Dritter innerhalb oder außerhalb eines Verwaltungsverfahrens zählen³⁴. Allerdings kommen trotz fehlender expliziter einfachgesetzlicher Vorgaben – ggf. einschränkende – allgemeine und daher subsidiäre Regelungen des verfahrensfreien Handelns zur Anwendung³⁵.

Der Entscheidungsprozess der Verwaltung³⁶ ließ sich – trotz vereinzelter Kommunikationsbeziehungen – bisher auf der Grundlage des traditionellen organisationsrechtlichen Ideals von der Einheit der Verwaltung³⁷ mit strenger hierarchisch-bürokratischer Struktur gemäß der Weberschen Organisationstypologie³⁸ ausgehend von einem monistischen Legitimations- und Entscheidungsansatz als eindimensionales Verfahren der Informationsgewinnung, -verarbeitung, Diskussion, Meinungsbildungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsphase verstehen³⁹, das sich nahezu vollständig in der Verantwortung *eines* staatlichen Akteurs vollzog. Gerade auch aufgrund der Forderungen nach mehr Offenheit kommt es allerdings zu einer Entwicklung, in der das Recht und die faktischen Gegebenheiten mehrdimensionale Entscheidungsprozesse im Netzwerk anordnen, die angesichts unterschiedlicher Regelungen der Informationsgewinnung, unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen für die Ausübung der konkreten Sachzuständigkeit und des Bedürfnisses nach einer sauberen Abgrenzung sowie Verzahnung von Verantwortungssphären einer normativen Abbildung bedürfen⁴⁰.

Die inhaltliche Ausgestaltung von Verwaltungsentscheidungen folgt bestimmten Regeln der Entscheidungsfindung, die sich im Kopf des Einzelnen oder innerhalb von Gruppen abspielen (sog. inneres Verfahren)⁴¹. Ihnen gehen Qualifikations-

³⁴ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 53.

³⁵ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 65.

³⁶ Zur Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2009, S. 193 ff.; zur Willensbildung Ernst, Die Verwaltungserklärung, 2008, S. 135 ff.; s. auch Conrad, Der Augenblick der Entscheidung, 2008.

³⁷ Grundlegende Betrachtung bei Oebbecke, DVBl 1987, 866 ff.; v. Unruh, DVBl 1979, 761 ff.

³⁸ Zur Weberschen Organisationstheorie Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, S. 555 ff.

³⁹ Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 245 f., 696 f.

⁴⁰ Schliesky, in: ders. (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung – Teil II: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, 2009, S. 91 (99).

⁴¹ Hill, Das fehlerhafte Verfahren und seiner Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, S. 286.

und Informationsprozesse (sog. »Rüstverfahren«) sowie interne Abstimmungen im Binnenbereich der Verwaltung voraus⁴². Unabhängig von Entscheidungsverfahren und den mit ihnen zusammenhängenden oder ihnen vorausgehenden Prozessen gibt es daneben vielfältige konkrete Verwaltung-Bürger-Kontakte, Verfahren der realen Leistungsbewirkung⁴³ oder informelle Kontakte im Einzelfall. »Auf einer weiteren Stufe finden sich Verfahren allgemeiner Information und Kommunikation ohne konkreten Anlass bzw. Anliegen. Schließlich zeigen sich vor dem Hintergrund des neuen Verständnisses eines aktivierenden Staats vielfältige neue Verfahren zur Ermöglichung und Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements⁴⁴ sowie zum Aufbau und zur Pflege von Netzwerken⁴⁵, die ebenfalls durch kommunikative Verhältnisse geprägt werden. So entstehen vielfältige Informations- und Kommunikationsräume, die entweder Entscheidungsverfahren vorbereiten oder ummanteln oder sonstige Beziehungen bzw. Verhältnisse zwischen Staat und Bürgern in konkreter oder allgemeiner Hinsicht ausgestalten«⁴⁶.

Der kommunikative Austausch findet seine Grenze bei der Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf nicht-legitimierte Interessengruppen – selbst wenn diese gut organisiert sind und (wie Stuttgart 21 gezeigt hat) den Eindruck einer gesellschaftlichen Majorität für sich beanspruchen. Während die rechtlichen Grenzen sich vor dem Hintergrund von Rechtsstaat und Demokratieprinzip abstrakt gut umschreiben lassen, fällt die konkrete Handhabung im Einzelfall umso schwerer, insbesondere die Bewertung, wann gesellschaftliche Einflüsse, die gerade auf informellen Schnittstellen beruhen, faktisch derartig relevant sind, dass die staatlichen Entscheidungsträger in ihrer – am Gemeinwohl orientierten – Entscheidung nicht mehr frei sind.

Insofern bietet sich eine Strukturierung von Entscheidungsprozessen in unterschiedliche Phasen an, die Grundlage einer typisierenden Betrachtung sein können. Zur Ermittlung einer unzulässigen funktionellen Verflechtung lässt sich dabei typisierend auf die Nähe zur eigentlichen Entscheidung, die Qualität der Beeinflussung und die Qualität der Entscheidung abstellen⁴⁷. Die Zulieferung von Informationen ist der eigentlichen Entscheidung weit vorgelagert, insbesondere werden diese in der Regel nicht alleinige Entscheidungsgrundlage sein, sondern lediglich im Zusammenspiel mit zahlreichen anderen – und eigenverantwortlich erhobenen oder bei der verantwortlichen Organisationseinheit selbst vorhandenen – Informationen, z. B. aus einem Antrag oder einer Anhörung. Vor allem bei Eingriffsentscheidungen wird jedoch zusätzlich zu fordern sein, dass sich die entscheidende Behörde die »fremden« Informationen zu eigen macht und nicht un-

⁴² Hill, DVBI 2002, 1316 (1316).

⁴³ Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 405 (420).

⁴⁴ Baer, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagements und Zivilgesellschaft, 2002, S. 167 (175 ff.).

⁴⁵ Hill, BayVBI 2002, 321 (321).

⁴⁶ Hill, DVBI 2002, 1316 (1316).

⁴⁷ Schulz, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Die Erneuerung des arbeitenden Staates, 2012, S. 113 (136 f.).

geprüft übernimmt. Unter diesen Voraussetzungen erreicht die Beeinflussung kein rechtsstaatlich und demokratisch bedenkliches Maß und kann als Ausprägung einer arbeitsteiligen Verwaltung hingenommen werden⁴⁸.

Fazit

Insofern lässt sich festhalten, dass eine stärkere Aktivierung bestehender informeller und formalisierter Schnittstellen bzw. eine stärkere Ausgestaltung hin zu mehr Offenheit unbedenklich ist. Die genannten Schnittstellen sind in der Regel nicht auf echte Partizipation, im Sinne von Mitentscheidung, gerichtet, sondern wollen den Bürgern zusätzliche Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen, indem Meinungen, Hinweise, reine Informationen, Beschwerden und Anregungen unkompliziert und ohne gesonderten rechtfertigenden Grund übermittelt werden können. Hinzu kommt, und dies zeigt das Petitionsrecht exemplarisch, dass die Rolle des Einzelnen als Staatsbürger umso mehr anerkannt wird, wenn die staatlichen Stellen derartige Anregungen nicht nur entgegennehmen müssen, sondern sich mit diesen auch inhaltlich auseinandersetzen und in ihren Entscheidungsprozess einzustellen haben. Dies ist zum Teil – bspw. über Art. 17 GG – rechtlich abgesichert; andererseits ist aber zu beachten, dass damit der Grad an faktischen Einflussmöglichkeiten der Bürger steigt.

⁴⁸ Schulz, in: Schliesky/Schulz (Hrsg), Die Erneuerung des arbeitenden Staates, 2012, S. 113 (137).

D. Kommunikation mit und ohne Verfahrensbezug – eine inhaltliche Abgrenzung

Ein Ansatzpunkt zur Abgrenzung verschiedener Kommunikationsanlässe des Bürgers mit dem Staat ist die Frage, ob sich der Bürger aus Anlass eines laufenden Verwaltungsverfahrens an die Verwaltung wendet. Ein solches ist nach § 9 VwVfG bei einer außenwirksamen Tätigkeit einer Behörde gegeben, die bspw. auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Für den Verfahrensbezug muss die Person, die den Kontakt mit der staatlichen Stelle sucht, darüber hinaus die Eigenschaft eines »Beteiligten« des Verwaltungsverfahrens erfüllen. Dies sind z. B. Antragsteller, potenzielle Adressaten eines Verwaltungsakts oder auch Personen, die hinzugezogen wurden (bzw. werden mussten), weil ihre Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können (§ 13 VwVfG).

Kommunikative Handlungen von solchen Verfahrensbeteiligten unterliegen sodann den Maßgaben des VwVfG. Aus der Beteiligtenstellung ergibt sich außerdem eine besondere Rechtsstellung. So normiert bspw. § 25 VwVfG eine »Betreuungspflicht« der Behörde gegenüber den am Verfahren Beteiligten. Es soll danach insbesondere durch Beratung und die Erteilung von Auskünften darauf hingewirkt werden, dass niemand aus Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit seiner Rechte verlustig geht. § 25 VwVfG ist inhaltlich auf die im Verwaltungsverfahren abzugebenden Erklärungen beschränkt⁴⁹, d. h., er findet zunächst Anwendung im Rahmen eines anhängigen Verwaltungsverfahrens nach § 9 VwVfG. Soweit noch kein Verwaltungsverfahren eröffnet ist, kommt die Beratungs- und Auskunftspflicht gemäß § 25 Abs. 2 VwVfG zur Anwendung, wenn die Stellung eines Antrags konkret beabsichtigt ist oder ein Bezug zu einem konkreten, zumindest in Aussicht gestellten Verwaltungsverfahren gegeben ist⁵⁰. Will man die Kommunikationsanlässe voneinander abgrenzen, ist auch diese Konstellation noch der Kommunikation *mit* Verfahrensbezug zuzurechnen.

Natürlich steht es dem Bürger auch frei, sich ohne den eben erwähnten Bezug zu einem laufenden oder unmittelbar vor der Einleitung stehenden Verwaltungsverfahren an die Verwaltung zu wenden. Diese Möglichkeit ist Ausdruck des allgemeinen Petitionsrechts aus Art. 17 GG (ausführlich F. IV.). Angesichts der zunehmenden Dienstleistungsorientierung der Verwaltung ist ohnehin ein Trend zur **Durchführung sog. informeller Verfahren**, die nicht den Regeln des VwVfG unterworfen sind, zu verzeichnen⁵¹. Diese Art von Kommunikation ist bspw. geeignet, den späteren Verlauf eines Verwaltungsverfahrens zu steuern. Die früher beklagte Binnenorientierung der Verwaltung, der einseitig hierarchische Verfah-

⁴⁹ Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 25 Rn. 2.

⁵⁰ Herrmann, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Ed. 13 (Stand: 01. 10. 2011), § 25 Rn. 4.

⁵¹ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 9 Rn. 172.

rensablauf und das Trennungsdenken zwischen Staat und Gesellschaft⁵² werden durch die **Offenheit für solche informell-kommunikativen Vorgänge** zwischen Bürger und Staat zusehends überwunden. (Verwaltungs-) Kommunikation wird verstärkt eine funktionale Bedeutung bei der Wahrnehmung verfassungsmäßiger Rechte durch den Bürger, aber auch hinsichtlich einer Interessenabstimmung zwischen Bürger und Verwaltung und der daraus resultierenden höheren Akzeptanz von Entscheidungen beigemessen⁵³.

Art und Umfang von Mitteilungen der Verwaltung außerhalb eines anhängigen Verfahrens oder an Nichtbeteiligte stehen grundsätzlich im Ermessen der Behörde (das indes von den oben erwähnten Aspekten geleitet werden sollte). Insgesamt sollte also großzügig mit Auskunft und Beratung umgegangen werden, da nur auf diese Weise den Anforderungen an eine bürgerfreundliche Verwaltung entsprochen werden kann⁵⁴.

Die **Grenze** sämtlicher informeller Verfahren bildet allerdings eine inhaltliche Vorwegnahme des Entscheidungsprozesses, soweit dieser in den rechtlich geregelten Bahnen des Verwaltungsverfahrensrechts zu erfolgen hat⁵⁵.

Fazit

Dem Anspruch auf Open Government im Sinne offener Schnittstellen werden vor allem diejenigen Regelungen gerecht, die

- entweder auf einen Verfahrensbezug verzichten
- oder aber trotz Verfahrensbezuges den Kreis der zu beteiligenden Stellen weit fassen.

In diesem Kontext ist erneut auf den fragmentarischen Charakter des VwVfG zu verweisen, das gerade bestimmte subjektive Rechtspositionen zugunsten der Betroffenen sichern will – umgekehrt aber keinen Ausschluss weitergehender Informations- und Kommunikationsprozesse vorsieht. Es bleibt der verfahrensführenden Behörde unbenommen, aktiv weitere Akteure hinzuzuziehen oder auf Anregungen aus der Bürgerschaft zu reagieren, soweit die Rechte der Beteiligten und die recht- und zweckmäßige Durchführung des Verfahrens nicht beeinträchtigt werden. Gerade bei der Kommunikation mit konkretem Verfahrensbezug stehen aber datenschutzrechtliche Belange der Beteiligten (bspw. der Antragsteller) einer größtmöglichen Transparenz als Grundlage der Beteiligung oder Kooperation auch unterhalb der Schwelle einer Mitentscheidung entgegen.

⁵² Vgl. Hill, DVBl 1993, 973 (975).

⁵³ Hill, DVBl 2002, 1316 (1316).

⁵⁴ Pünder, in Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 14 Rn. 40.

⁵⁵ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 9 Rn. 179.

E. Kreis der Berechtigten – eine personale Abgrenzung

Die gegenwärtig vielfach diskutierte stärkere Einbindung der Öffentlichkeit bzw. der Bürger in Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung erfordert eine Differenzierung hinsichtlich der Personen(kreise), die in den Genuss dieser Beteiligungsrechte kommen sollen. Es empfiehlt sich, zunächst einen Blick auf das bestehende Regelungsgefüge und die gängigen Bezeichnungen zu werfen.

Den Begriff des »Bürgers« bspw. kennt die Verfassung selbst nicht und das einfache öffentlich-rechtliche Gesetzesrecht ebenfalls nur ausnahmsweise⁵⁶. Eine gesetzliche Bestimmung des Begriffs »Bürger« findet kaum statt, er erscheint gleichsam zerlegt⁵⁷, z. B. in »Öffentlichkeit«, »Beteiligte«, »Betroffene«, »Einwohner«, »Wähler« und »(Gemeinde-)Bürger«. Unter dem Aspekt der »Bürgerbeteiligung« betrachtet, sieht das Gesetz somit bereits jetzt ganz unterschiedliche Personengruppen vor, die an den Schnittstellen zwischen Öffentlichkeit und Staat agieren sollen.

In § 3 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) findet sich bspw. eine Bestimmung über eine frühzeitige **Beteiligung der »Öffentlichkeit«** im Vorfeld der Bauleitplanung. Der zu beteiligende Personenkreis unterliegt nach dem Wortlaut der Vorschrift keinen beschränkenden Kriterien wie etwa eines örtlichen Bezugs oder der persönlichen Betroffenheit durch das bauliche Vorhaben.

Im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist demgegenüber von der **»betroffenen Öffentlichkeit«** die Rede, die gem. § 9 Abs. 1 UVP zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen ist. »Betroffene Öffentlichkeit« wird in § 2 Abs. 6 Satz 2 UVP sinngemäß u. a. definiert als jede Person, deren Belange durch eine Entscheidung über die Zulässigkeit des umweltrelevanten Vorhabens berührt werden. Der Kreis der zur betroffenen Öffentlichkeit zählenden Rechtssubjekte ist weitgehend deckungsgleich mit dem Kreis der Einwendungsberechtigten beim Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG⁵⁸ für Groß- und Infrastrukturvorhaben, einem weiteren Anwendungsfall, der naturgemäß aufgrund seiner Tragweite eine umfassende Beteiligung der betroffenen Interessen erfordert.

Der weit gefassten Gruppe der bloßen »Öffentlichkeit« und der auf einzelfallbezogene Kriterien abstellenden »betroffenen Öffentlichkeit« i. S. d. UVP oder der »Betroffenheit« (vgl. § 73 Abs. 6 Satz 1 VwVfG) stehen klarer umgrenzbare Personenkreise gegenüber: Bspw. sehen die §§ 16a ff. der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung (GO SH) Beteiligungsmechanismen (u. a. eine Unterrichts-

⁵⁶ Prantl, ZRP 2011, 24 (25).

⁵⁷ Vgl. Burgi/Durner, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, S. 159.

⁵⁸ So Kämper, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Ed. 15 (Stand: 01. 04. 2012), § 73 Rn. 46.

pflicht⁵⁹, die Einwohnerversammlung und Einwohnerfragestunde) und direktdemokratische Verfahren (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) für die gemeindliche Ebene vor (F. V.). Diese richten sich an **Einwohnerinnen und Einwohner** sowie an **Bürgerinnen und Bürger** der Gebietskörperschaft. Entsprechende Begriffsbestimmungen nimmt § 6 GO SH vor: Gemäß Abs. 1 ist Einwohnerin oder Einwohner, wer in der Gemeinde wohnt. Nach Abs. 2 der Vorschrift sind Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde »die zur Gemeindevertretung wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner«. Dies sind, definiert durch § 3 Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein (GKWG), alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes und alle Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürgerinnen und Unionsbürger), die (1.) am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, (2.) seit mindestens sechs Wochen im Wahlgebiet eine Wohnung haben oder sich im Wahlgebiet sonst gewöhnlich aufhalten und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebietes haben sowie (3.) nicht nach § 4 GKWG (infolge Richterspruchs oder aufgrund der Bestellung eines Betreuers) vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Fazit

Dies zeigt überblicksartig, dass einerseits bereits jetzt eine Vielzahl möglicher Schnittstellen für die Interaktion von Bürger und Staat besteht und dass diese Interaktion auch fester Bestandteil von Verwaltungsverfahren sein kann. Darüber hinaus wird aber ebenfalls die Unterschiedlichkeit der vom Gesetz angesprochenen Personengruppen deutlich.

Diese Kreise von zur Beteiligung berufenen Personen weisen zudem unterschiedlich klare Merkmale hinsichtlich ihrer Bestimmbarkeit auf. Gegenüber der Eigenschaft »Wohnsitz, Alter und Staatsangehörigkeit« ist es schwieriger, den Kreis persönlich Betroffener zu bestimmen. Mit Blick auf die zahlenmäßige Relevanz dieser Personengruppen ist zu bemerken, dass die Anzahl derer, die in den jeweiligen Verfahren »betroffen« sind, regelmäßig geringer sein wird als die Gesamtheit der Bürger oder gar Einwohner einer Gemeinde.

Wie hinsichtlich des Differenzierungskriteriums des konkreten Verfahrensbezugs (D.) lässt sich also auch bezüglich des Personengruppen feststellen, dass der Forderung nach offenen Schnittstellen im Sinne von Open Government vor allem Regelungen gerecht werden,

- die auf eine Begrenzung des Kreises der zu Beteiligten verzichten
- oder diesen Kreis (bspw. wie § 3 BauGB) weit fassen.

Allerdings ist hier ebenfalls das Verfahrensermessen der Behörde zu berücksichtigen: einerseits sollte eine großzügige Auslegung bspw. der Betroffenheit gewählt

⁵⁹ Zum verpflichtenden Gehalt der Regelung des § 16a Abs. 1 Satz 1 GO SH s. *Schliesky*, in: *Praxis der Kommunalverwaltung*, Landesausgabe Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Dezember 2011), § 16a GO Rn. 5.

werden⁶⁰, andererseits erscheint es auch hier möglich, weitere Personenkreise einzubeziehen. Die für bestimmte Personen normierten Anhörungs- und Beteiligungsrechte sollen primär der Wahrung ihrer Rechte im Sinne einer Minimalgarantie dienen. Soweit diese explizit gewährten Rechtspositionen und der recht- und zweckmäßige Verfahrensablauf nicht beeinträchtigt werden, können auch andere Personen eingebunden werden.

Die Entwicklungen im Rahmen des Open Government dürften also dazu führen, dass auch in förmlichen Verwaltungsverfahren zunehmend weitergehende Transparenz des Verwaltungshandelns eingefordert wird, soweit nicht schutzwürdige Interessen der Beteiligten betroffen sind. Insofern bietet das – bspw. im Rahmen förmlicher Verfahren nach §§ 63 ff. VwVfG durch § 68 Abs. 1 Satz 3 VwVfG eingeschränkte – Verfahrensermessen der zuständigen Behörde bzw. des Verhandlungsleiters hinreichenden Spielraum, z. B. **auch vollständig öffentliche mündliche Verhandlungen** abzuhalten. Wird die Öffentlichkeit umfassend zugelassen, ist es in Betracht zu ziehen, mit Hilfe neuer Technologien aus der Verhandlung zu berichten (Twitter, Blogs u. Ä.) oder diese gar live im Internet zu übertragen⁶¹.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die vom Fachgesetzgeber angeordneten förmlichen Verwaltungsverfahren durch **»informale Beteiligungsverfahren«**, die parallel ablaufen oder diese ersetzen sollen, nicht zurückgedrängt werden dürfen. Denkbar ist aber eine »Anreicherung« des gesetzlich vorgezeichneten Verfahrens durch Beteiligungselemente im Sinne des Open Government, soweit keine gesetzlichen Regelungen explizit entgegenstehen⁶².

Soweit außerhalb einer gesetzlichen Anordnung des förmlichen Verwaltungsverfahrens sich dessen Grundelemente als geeignet erweisen, den Forderungen nach einer verbesserten Beteiligung an Verwaltungsverfahren nachzukommen, ist ein Rückgriff auf diese Verfahrensabläufe aufgrund des bestehenden Verfahrensermessens ebenfalls zulässig – wobei dann weit mehr als im Fall einer expliziten Verweisung auf die §§ 63 ff. VwVfG eine Anpassung auf die Besonderheiten des Einzelfalls (z. B. auch unter stärkerer Nutzung des Internets) vorgenommen werden kann⁶³.

⁶⁰ So erscheint die Zubilligung der besonderen Verfahrensrechte an Personen, denen die Betroffenheit im Rechtsinne fehlt, weitaus unproblematischer als die Verweigerung dieser Rechtspositionen für Personen, die tatsächlich betroffen sind.

⁶¹ Schulz in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 67 Rn. 4.

⁶² Schulz in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 63 Rn. 17.

⁶³ Schulz in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 63 Rn. 17.

F. Besonders relevante Rechtsgebiete – eine Auswahl

Legt man ein solches Begriffsverständnis und die genannten Abgrenzungen zugrunde, zeigt sich, dass – neben der informalen Kommunikation – selbst das derzeit geltende Recht eine Vielzahl von Schnittstellen aufweist, die es den Bürgern ermöglicht, ihre Belange gegenüber staatlichen Stellen zu artikulieren, verbunden mit einem subjektiven Recht auf Befassung der staatlichen Stellen mit diesen Anliegen. Im Folgenden werden angesichts der Vielfältigkeit folgende Rechtsbereiche näher analysiert, um gemeinsame Grundlinien zu beschreiben:

- das (allgemeine) **Verwaltungsverfahrenrecht** des Bundes und der Länder,
- das allgemeine förmliche und Planfeststellungsverfahren aus dem VwVfG bzw. andere gesetzliche Regelungen zur Bürgerbeteiligung in **Planungsverfahren** und hinsichtlich von Groß- und Infrastrukturvorhaben,
- die **Informationsfreiheitsgesetze** des Bundes und der Länder,
- das grundgesetzliche **Petitionsrecht** und dessen landes- und einfachgesetzliche Entsprechungen sowie
- **kommunalrechtlich eingeräumte Rechte** des Bürgers, sich mit Begehren an die Kommunalverwaltung bzw. die Selbstverwaltungskörperschaft zu wenden.

I. Verwaltungsverfahrenrecht

Im Kontext von Informationsrechten und -pflichten begründet das Verwaltungsverfahrenrecht – neben der informellen Verfahrenskommunikation – drei formalisierte Kommunikationsrechte der Beteiligten⁶⁴:

- die Pflicht zur **Anhörung** nach § 28 VwVfG,
- das Recht zur **Akteneinsicht** aus § 29 VwVfG sowie
- das Erfordernis einer **Begründung** seitens der Behörde aus § 39 VwVfG.

Dabei handelt es sich um Mindestgarantien zugunsten des Bürgers, die das Verwaltungsverfahren für sein Umfeld, das Kommunikationsverfahren, öffnen. Die Verfahrenskommunikation ist nicht zwingend auf jene Garantien zu beschränken. Im faktischen Normalfall werden die formalisierten Kommunikationsrechte weitergehende informelle Kommunikationsbeziehungen eher ergänzen als ersetzen⁶⁵.

⁶⁴ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 43.

⁶⁵ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 43.

1. Akteneinsicht

Die Regelung der Akteneinsicht nach § 29 VwVfG ist Bestandteil des rechtsstaatlichen fairen Verwaltungsverfahrens⁶⁶. Der Anspruch korrespondiert mit der Pflicht der Behörde zur Führung vollständiger und wahrheitsgetreuer Akten, denn nur wenn und soweit die Behörde verpflichtet ist, derartige Akten zu führen und die Dokumentation einen hinreichenden Grad an Richtigkeit und Vollständigkeit besitzt, wird die Transparenz der Entscheidung und ihrer Grundlagen gesichert⁶⁷.

Die Regelung zur Akteneinsicht in § 29 VwVfG ist Ausdruck der **Parteiöffentlichkeit des Verfahrens** (Prinzip der »beschränkten Aktenöffentlichkeit«), sodass Anspruch auf Akteneinsicht nur die Beteiligten, d. h. diejenigen, die in dem – begonnenen und noch nicht beendeten – Verfahren, dessen Akten eingesehen werden sollen, eine Beteiligtenstellung haben⁶⁸. Der Anspruch besteht somit erst vom Zeitpunkt des Beginns des Verfahrens, nicht schon während eines davorliegenden Zeitraums behördlicher Vorbereitungsarbeiten⁶⁹. Der Einsichtsanspruch endet mit dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens⁷⁰ und greift unabhängig davon nicht mehr ein, ob der bestandskräftige Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen ist oder nicht⁷¹.

Fazit

Unter dem Aspekt des Open Government ist das Akteneinsichtsrecht jedoch weniger relevant – handelt es sich nach dem zugrundegelegten Verständnis nicht um eine offene Schnittstelle. Der Anspruch ist **doppelt eingeschränkt** – nämlich hinsichtlich des Personenkreises auf die Beteiligten und durch das Erfordernis eines konkreten Verfahrensbezugs. Zudem erscheint es aufgrund der betroffenen Drittinteressen kaum möglich, auch Nichtbeteiligten Akteneinsichtsrechte zu gewähren. Fehlt es am konkreten Verfahrensbezug, dürfte dies eher möglich sein – angesprochen ist dann aber keine Akteneinsicht, sondern eher ein allgemeiner Informationsfreiheitsanspruch. Außerhalb des laufenden Verwaltungsverfahrens bzw. unabhängig von einem Verwaltungsverfahren – also etwa bei verwaltungsprivatrechtlichem Handeln der Behörde oder bei öffentlich-rechtlichem Verwaltungshandeln, das auf Realakte, Wissenserklärungen ohne Verwaltungsakt oder Vertragsqualität oder sonstiges schlichtes Verwaltungshandeln abzielt – besteht für rechtlich, wissenschaftlich, ideell oder sonstwie interessierte oder betroffene Personen nämlich gerade **kein allgemeiner Akteneinsichtsanspruch**: Akteneinsicht wird vielmehr nur bei berechtigtem Interesse nach dem pflichtgemäßen Ermessen gewährt⁷².

⁶⁶ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 1.

⁶⁷ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 4.

⁶⁸ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 37.

⁶⁹ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 38.

⁷⁰ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 38.

⁷¹ Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 38.

⁷² Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 29 Rn. 47.

2. Anhörung (§ 28 VwVfG)

Als Ausprägung des rechtsstaatlichen Gebots des rechtlichen Gehörs, das für Verfahren *vor Gericht* in Art. 103 Abs. 1 GG niedergelegt ist, wurde *für das Verwaltungsverfahren* in Gestalt des Anhörungsrechts, soweit durch eine Behördenentscheidung die Rechtssphäre eines einzelnen unmittelbar beeinträchtigt sein kann, in § 28 VwVfG ein vergleichbarer Grundsatz geregelt⁷³. Die Anhörung erfüllt somit u. a. die Funktion der Gewährung rechtlichen Gehörs, dient aber auch dazu, die Informationsbasis der Behörde zu erweitern, um sachgerechte Entscheidungen zu ermöglichen⁷⁴. **Voraussetzung** für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Anhörungsrechts sind allerdings das Stattfinden eines Verwaltungsverfahrens, die Beteiligung einer Person und die Absicht der Behörde, einen eingreifenden Verwaltungsakt gegen den Anzuhörenden zu erlassen⁷⁵. § 28 Abs. 2 und 3 VwVfG erlauben zudem ein Abweichen von der grundsätzlichen Anhörungspflicht.

Die Vorschrift über die Anhörung begründet nicht bloß ein Äußerungsrecht des betroffenen Bürgers, sondern stellt die **zentrale formalisierte Kommunikationschnittstelle im Verfahren** dar, indem sie die Behörde verpflichtet, dem Anzuhörenden aktiv die Möglichkeit zur Äußerung zu gewähren, ihn im Vorfeld umfassend über Gegenstand und Reichweite des Verfahrens zu informieren und anschließend die im Wege der Anhörung erlangten Informationen umfassend zu würdigen und ggf. in das weitere Verfahren einzubeziehen⁷⁶.

Fazit

Auch das Anhörungsrecht des § 28 VwVfG kann kaum als offene Schnittstelle im Sinne des Open Governments begriffen werden. Für die Eröffnung des Anwendungsbereichs ist auch hier ein **unmittelbarer Verfahrensbezug** erforderlich, zudem muss der Erlass eines belastenden Verwaltungsakts bevorstehen. **§ 28 VwVfG ist keine Vorschrift, die ein allgemeines Informationshandeln der Verwaltung vorschreibt** und die Befriedungsfunktion der Anhörung erstreckt sich lediglich auf rechtlich geschützte Positionen⁷⁷, nicht auf alle möglicherweise betroffenen Interessen, sodass der Kreis der potenziell Anzuhörenden entsprechend begrenzt ist.

3. Begründungspflicht (§ 39 VwVfG)

Die Begründungspflicht, die § 39 VwVfG zumindest für bestimmte Verwaltungsakte aufstellt, mag auf den ersten Blick nicht als kommunikatives Element im Verwaltungsverfahren erscheinen. Sie ist jedoch die **zentrale Informationspflicht der**

⁷³ Vgl. Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 28 Rn. 2.

⁷⁴ S. dazu Schneider, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 28 Rn. 43 m. w. N.

⁷⁵ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 48.

⁷⁶ Vgl. Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 49 ff.

⁷⁷ Pünder, NuR 2005, 71 (76).

Verwaltung am Ende des Verwaltungsverfahrens. In der Begründung hat die Verwaltung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die sie zu ihrer Entscheidung bewogen haben (§ 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Ihr informatorisch-kommunikativer Charakter folgt vor allem daraus, dass den Beteiligten im Laufe des Verfahrens zwar Äußerungsrechte zustehen, eine darauf bezogene **Antwortpflicht der Behörde** aber erst im Zeitpunkt der (zu begründenden) Entscheidung besteht⁷⁸. Somit kommt es häufig erst an dieser Stelle zu einer tatsächlich **gegenseitigen Kommunikationsbeziehung** zwischen Staat und Bürger, indem die vom Betroffenen vorgebrachten Argumente gewürdigt werden.

Fazit

Doch auch diese Kommunikationssituation zwischen Verwaltung und Bürger ist wiederum an Voraussetzungen geknüpft: Sie entsteht nur am Ende eines Verwaltungsverfahrens, welches auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Die Behörde muss ihr **nur gegenüber dem Adressaten des Verwaltungsakts** nachkommen. Darüber hinaus stellt sie das »letzte Wort« im Verfahren dar⁷⁹, eine weitere Kommunikation fände, soweit der Bürger einen Rechtsbehelf gegen den Verwaltungsakt einlegt, erst wieder auf einer übergeordneten Ebene im Rechtsschutzverfahren statt. Somit liegt auch hier keine offene, sondern lediglich eine stark beschränkte Kommunikationsschnittstelle vor.

4. Beratungspflicht (§ 25 Abs. 1 und 2 VwVfG)

In der Rechtsprechung besteht schon seit langem – unter dem Hinweis darauf, dass der Beamte nicht nur Diener des Staates, sondern auch Helfer des Bürgers sei – die Auffassung, dass die staatlichen Stellen bestimmte Beratungs-, Auskunft-, Belehrungs- und sonstige Betreuungspflichten gegenüber dem Bürger treffen, bei deren Verletzung ein Amtshaftungsanspruch entstehen könne⁸⁰. Das VwVfG übernimmt diese Linie nicht insgesamt, regelt aber in § 25 VwVfG die »Beratung« und die »Auskunft«⁸¹. Die Beratungs- und Auskunftspflichten der Verwaltung nach § 25 VwVfG schaffen ein **Vertrauensverhältnis**, das für die effektive Zusammenarbeit zwischen Bürger und Staat erforderlich ist⁸².

Verfassungsrechtlicher Hintergrund der Regelungen bilden zuvörderst das Rechts- und Sozialstaatsprinzip sowie die im Einzelfall ggf. betroffenen Grundrechte, zu deren Wahrung und Durchsetzung sie beitragen können⁸³. Die Verwirklichung von Rechten soll nicht an Unerfahrenheit, Unbeholfenheit oder Unkenntnis der

⁷⁸ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 61.

⁷⁹ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 61.

⁸⁰ BGH, NJW 1957, 1873; DVBl 1960, 520; DVBl 1970, 861; JZ 1971, 227; BVerwGE 30, 46.

⁸¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 19 Rn. 23.

⁸² Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 25 Rn. 1.

⁸³ Ritgen, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 25 Rn. 6.

Bürger scheitern⁸⁴. Auf der gegenüberliegenden Seite der Behörden kann damit ebenfalls ein positiver Effekt für die **Verfahrenseffizienz** erzielt werden. Die Regelung ist Ausdruck des Grundsatzes der »guten Verwaltung«⁸⁵ und des vermehrt an Bedeutung gewinnenden **Kooperationsprinzips** zwischen Bürger und staatlichen Stellen⁸⁶. Letzteres wird insbesondere durch § 25 Abs. 2 VwVfG verdeutlicht, der mehr Transparenz ermöglichen soll. Der Bürger soll nicht bis zur Entscheidung seiner Sache über Stand und Dauer des Verfahrens im Unklaren bleiben, sondern rechtzeitig einbezogen werden⁸⁷. Neben Transparenz werden die Verfahrensbeschleunigung und die Planungssicherheit gefördert⁸⁸.

Fazit

Unter dem Aspekt von Open Government ist lediglich von Relevanz, dass die Kommunikationsverpflichtung über § 25 Abs. 2 VwVfG auch in das Vorfeld konkreter Verfahren ausgedehnt wird. Dennoch bedarf es weiterhin eines Verfahrensbezugs; und auch der Kreis der Begünstigten wird über die (zukünftige bzw. potenzielle) Beteiligtenstellung eingegrenzt. § 25 VwVfG ist eine Bestätigung des Verständnisses des Verwaltungsverfahrens als Kommunikationsprozess – begründet diesen aber nicht konstitutiv, sondern lässt informelle Kontakte auch beratender und auskunftserteilender Natur außerhalb seines Anwendungsbereichs unberührt.

5. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG-E)

Zu Beginn des Jahres 2012 hat das Bundeskabinett den Entwurf für ein »Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren« (PIVereinhG) beschlossen⁸⁹. Die Ende 2006 durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz⁹⁰ in unterschiedlichen Fachgesetzen⁹¹ eingefügten verfahrensbeschleunigenden Maßgabevorschriften sollen durch das PIVereinhG in das allgemeine Verfahrensrecht integriert werden⁹².

Hintergrund des Gesetzentwurfs ist laut Begründung die Feststellung eines zunehmenden Interesses der Bürger an **frühzeitiger Beteiligung und Mitsprache** vor allem bei Großvorhaben, deren Auswirkungen über die Einwirkung auf ihre unmittelbare Umgebung hinausgehen und die oft Bedeutung über ihren Standort

⁸⁴ BVerwG, NVwZ 1994, 577.

⁸⁵ Zur Nutzung der Chancen des E-Government als Perspektiven des Rechts auf gute Verwaltung *Schliesky*, Das Recht auf gute Verwaltung, 2006, S. 21 f.

⁸⁶ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 25 Rn. 2.

⁸⁷ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 25 Rn. 4.

⁸⁸ *Luch*, in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 25 Rn. 3.

⁸⁹ Nachricht des BMI vom 29. 02. 2012 – zit. nach *Juris*.

⁹⁰ Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 15. Dezember 2006. BGBl I, 2833.

⁹¹ Betroffen sind das Allgemeine Eisenbahngesetz, das Bundesfernstraßengesetz, das Bundeswasserstraßengesetz, das Luftverkehrsgesetz, das Magnetschwebbahnplanungsgesetz und das Energiewirtschaftsgesetz.

⁹² Siehe dazu auch BT-Drs. 16/3158 sowie BR-Drs. 764/06 B mit entsprechenden Forderungen.

hinaus haben. Die bestehenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren würden nicht mehr als ausreichend empfunden, weil diese in einem fortgeschrittenen Planungsstadium, in dem der Vorhabenträger seine Planung vor Einreichung seiner Antragsunterlagen bereits abgeschlossen habe und daher nicht zu substantiellen Änderungen mehr bereit oder in der Lage sei, vorgesehen und ausschließlich auf den Rechtsschutz der unmittelbar Betroffenen ausgerichtet seien.

Über die Einfügung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ins VwVfG soll die Planung von Vorhaben optimiert, Transparenz geschaffen und damit die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen bei gleichzeitiger Reduzierung des wirtschaftlichen Gesamtaufwands für die Verfahrensdurchführung erhöht werden⁹³.

§ 25 Abs. 3 VwVfG soll folgende Fassung erhalten:

»Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Die Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.«

Der Entwurf sieht damit **keine Verpflichtung** zur Durchführung des Verfahrens der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor, um die nötige Flexibilität angesichts der unüberschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Fallkonstellationen, auf die § 25 VwVfG als allgemeiner Verfahrensgrundsatz Anwendung findet, zu wahren. Die Verpflichtung der Behörde oder des Vorhabenträgers kann jedoch im Fachrecht vorgesehen werden. Die Regelung enthält aber in jedem Fall eine Verpflichtung der zuständigen staatlichen Stelle, auf die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den jeweiligen Vorhabenträger hinzuwirken⁹⁴. Der Entwurf bietet für die neue Verfahrensetappe der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung einen

⁹³ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22c.

⁹⁴ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22e.

Orientierungsrahmen, indem er die wesentlichen Bestandteile des Verfahrens nennt⁹⁵.

Die Verpflichtung der Behörde, auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, kann nur aktiviert werden, soweit sich der Vorhabenträger vor Antragstellung an die zuständige staatliche Stelle wendet oder indem sie von Amts wegen Kenntnis über Planungen und Kontaktdaten der Vorhabenträger erlangt⁹⁶. Auch Hinweise aus der Bevölkerung können insofern als Anhaltspunkt genommen werden.

Der Behörde wird durch die im Entwurf gewählten Formulierungen ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt, wann ein Vorhaben, das nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann, vorliegt. Zum Teil wird sich diese Einschätzung ex ante anders darstellen als während der Realisierung eines Projekts.

Insgesamt zeigt sich hieran das Problem, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zwar idealiter eine breite Akzeptanz und Minimierung des Aufwands während eines laufenden Verfahrens bewirken kann. Andererseits zeigen aber auch die dem Gesetzentwurf zugrunde gelegten jüngsten Erfahrungen mit breitem öffentlichem Widerstand gegen die Verwirklichung bereits genehmigter Vorhaben, dass gerade erst die zeitliche Nähe der Vorhabenrealisierung das Interesse und Engagement einer breiten Öffentlichkeit weckt⁹⁷.

Fazit

Unter dem Aspekt des Open Government und der Einordnung als offene Schnittstelle ist zum einen positiv, dass der Kreis der im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu beteiligenden Personen nicht genau umrissen wird. Er ist in jedem Fall deutlich größer bemessen als der Kreis potenzieller Einwender im eigentlichen Hauptverfahren der Genehmigung oder Planfeststellung. Beteiligen dürfen sich sämtliche Personen, die ein **wie auch immer geartetes Interesse** an der Äußerung oder Erörterung zum Vorhaben aufweisen. **Der Nachweis einer eigenen Betroffenheit oder Nähe zum Vorhaben ist nicht erforderlich.** Die im Entwurf von § 25 Abs. 3 VwVfG benannten »nicht unwesentlichen Auswirkungen« müssen nicht denjenigen betreffen, der die eröffneten Beteiligungsmöglichkeiten nutzen möchte⁹⁸. Zum anderen ist zwar ein konkreter Verfahrensbezug erforderlich, jedoch – insofern im Kontext des § 25 Abs. 2 VwVfG auch korrekt verortet – weit in das Vorfeld ausgedehnt.

⁹⁵ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22g.

⁹⁶ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22f.

⁹⁷ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22f.

⁹⁸ Luch, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government*, 2012, § 25 Rn. 22g.

II. Bürgerbeteiligung bei Groß- und Infrastrukturvorhaben

Neben dem allgemeinen Verwaltungsverfahren stellen die Verfahrensgesetze von Bund und Ländern auch besondere Verfahrensarten zur Verfügung. Unter dem Blickwinkel des Open Government sind dabei vor allem diejenigen Verfahrensgestaltungen, die eine Mitwirkung der Bürger an umfangreichen Planungsverfahren zum Gegenstand haben, von besonderem Interesse. Dies sind das förmliche (§§ 63 ff. VwVfG) bzw. das Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff. VwVfG und die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach dem BauGB in Form von (kommunalen) Satzungen.

1. Planfeststellungsverfahren

Diverse Fachgesetze, die die Planung von Groß- und Infrastrukturvorhaben wie bspw. Flughäfen, Fernstraßen, Bahnanlagen, Kraftwerken und anderen Industrieanlagen näher regeln, verweisen auf die Vorschriften zum Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG.

Je komplexer das Verwaltungsverfahren, desto komplexer ist zugleich die verfahrensbezogene Kommunikation⁹⁹ – insofern dient die stärkere Formalisierung auch der Reduzierung von und Steuerung dieser Komplexität. Ziel des förmlichen Verfahrens (bzw. der förmlichen Verfahren im weiteren Sinne) ist einerseits die **Schaffung einer rationalen Entscheidungsgrundlage** der Verwaltung in komplizierten Sachverhalten (erhöhte Richtigkeitsgewähr¹⁰⁰), andererseits aber vor allem auch die **Erhöhung der Akzeptanz der Entscheidung** bei den Betroffenen. Die Verpflichtung zur Anhörung (§ 66 bzw. § 73 VwVfG) und das Erfordernis einer mündlichen Verhandlung (§ 67 bzw. 73 VwVfG) ermöglichen die Einbindung zahlreicher Interessen, deren Abwägung und die Erarbeitung einer abschließenden (Kompromiss-)Entscheidung im Wege eines diskursiven Prozesses¹⁰¹.

Gemäß § 73 VwVfG ist mit den Betroffenen der Planfeststellung ein **Anhörungsverfahren** durchzuführen. § 73 Abs. 6 VwVfG regelt, dass nach Ablauf der Einwendungsfrist ein **Erörterungstermin** stattzufinden hat. Ein ursprüngliches Gesetzesvorhaben zur Fakultativstellung dieses Erörterungstermins stellte sich angesichts der bundesweit Aufmerksamkeit erregenden Proteste um das Bahnhofs-Großprojekt »Stuttgart 21« jedoch als nicht »zeitgeistkonform« heraus und wurde verworfen¹⁰².

⁹⁹ Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 35.

¹⁰⁰ Ziekow, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2012, § 63 Rn. 1; Dürr, in: Knack/Henneke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, Vor § 63 Rn. 5; Fehling, in: ders./Kastner (Hrsg.), Handkommentar Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2010; § 63 VwVfG Rn. 2.

¹⁰¹ Schulz in: Bauer u. a. (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) mit rechtlichen Aspekten des E-Government, 2012, § 63 Rn. 2.

¹⁰² Vgl. Henneke, DVBl 2012, 1072 (1073).

Diese Beteiligung der Öffentlichkeit dient zum einen dazu, der Genehmigungsbehörde durch die Anhörung eine umfassende Information über die durch die Planung berührten Belange zu gewährleisten¹⁰³. Das durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure neu gewonnene Wissen soll die Verwaltung bei ihrer Entscheidung unterstützen¹⁰⁴. Gerade im Bereich der Planfeststellung sind regelmäßig übergeordnete Behörden zuständig, die auf lokales Wissen angewiesen sind. Zum anderen nimmt das Beteiligungsverfahren eine Funktion vorgezogenen Rechtsschutzes wahr¹⁰⁵. In den jüngeren Diskussionen rückt allerdings auch die **Ausgleichsfunktion des Erörterungstermins** in den Fokus, die für die Akzeptanz des Verfahrens sowie des gesamten (dem Plan zugrundeliegenden) Projekts von hoher Bedeutung ist.

Gerade mit Blick auf die Akzeptanzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung und vor dem Hintergrund der Proteste um »Stuttgart 21« soll – wie bereits erläutert – dem Planungsverfahren eine »frühe Öffentlichkeitsbeteiligung« vorschaltet werden, im Wege derer der Vorhabenträger schon vor Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens die Öffentlichkeit über Ziele, Mittel und Auswirkungen des Vorhaben informieren soll. Doch nicht nur Art und Weise dieser vorgesehenen »frühen Öffentlichkeitsbeteiligung« bleiben im Vagen – auch angesichts des Zeitraums, über den sich Planfeststellungsverfahren für gewöhnlich hinziehen, erscheint z. B. fraglich, ob eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu »Stuttgart 21« im Jahre 1994 (dem Jahr, aus dem die erste Machbarkeitsstudie stammt) die Proteste im Jahr 2010 zu verhindern in der Lage gewesen wäre¹⁰⁶.

Fazit

Auch wenn das Planungsverfahren bereits eine Vielzahl gesetzlich vorgesehener Schnittstellen für eine Interaktion zwischen Bürger und Staat aufweist und möglicherweise in diese Richtung noch erweitert wird, bleibt festzuhalten, dass diese Beteiligungsformen zum einen regelmäßig einen **Verfahrensbezug** aufweisen, dass also die sich Beteiligenden eine **Betroffeneneigenschaft** erfüllen müssen.

Zum anderen soll der Anstoß zur Kommunikation und Interaktion beim Planungsverfahren regelmäßig in konkreten, gesetzlich vorgegebenen (Einzel-)Fällen von der Verwaltung und nicht vom Bürger ausgehen, was diese Kommunikationsanlässe und -vorgänge als Beitrag zu einer generellen Öffnung der Verwaltung im Sinne des Open Government nur als bedingt tauglich erscheinen lässt. Auch die in diesem Fall überwiegende Informationsbeschaffungs- und Rechtsschutzfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung rechtfertigt diese Annahme.

¹⁰³ S. nur *Hien*, UPR 2012, 128 (128)

¹⁰⁴ *Hafner*, NuR 2012, 315 (316).

¹⁰⁵ *Hien*, UPR 2012, 128 (128); *Hafner*, NuR 2012, 315 (316).

¹⁰⁶ So zu Recht *Klinger*, ZUR 2012, 201 f.

2. Bauleitplanung

Auch das BauGB sieht im Vorfeld der Bauleitplanung eine **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** vor (§ 3 BauGB). Diese ist der erste Teil einer zweistufigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Der in § 3 Abs. 2 BauGB geregelte zweite Teil folgt einem formalisierten Ablauf mit einmonatiger Auslage der Entwürfe der Bauleitpläne und der Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen, wohingegen der erste Teil eher **informellen Charakter** hat: Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist die Öffentlichkeit »möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten«. Ihr ist sodann Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Dieses Verfahren findet üblicherweise nach dem das Bauleitplanungsverfahren initiierenden Planaufstellungsbeschluss statt¹⁰⁷. Die Gemeinde bestimmt nach Maßgabe ihrer planerischen Verantwortung, in welcher Art und Weise, in welchem räumlichen Bereich, z. B. Ortsbezirk oder eigentlichem Plangebiet einschließlich des Gebiets, auf das sich die Planung nicht unwesentlich auswirkt, und innerhalb welcher Frist die Öffentlichkeit zu beteiligen ist¹⁰⁸. Diese Festsetzung ist Teil der kommunalen **Planungshoheit** und des gemeindlichen **Verfahrensermessens**. Zu dieser Öffentlichkeit zählt grds. jedermann, also jede natürliche oder juristische Person, die von der Bauleitplanung betroffen ist oder ein sonstiges Interesse an ihr hat, z. B. auch (anerkannte) Naturschutzverbände. **Eine begriffliche Beschränkung** auf (Gemeinde-)Bürger, -Einwohner oder eine »betroffene Öffentlichkeit« **findet nicht statt**¹⁰⁹.

Fazit

Mit § 3 BauGB existiert somit eine Schnittstelle für die Öffentlichkeitsbeteiligung mit einem denkbar weiten zu beteiligenden Personenkreis. Doch der begriffliche Anschein täuscht über die **tatsächliche Verfahrenspraxis** hinweg. Abgesehen davon, dass über die Verweisung in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit besteht, die Unterrichtung oder Erörterung auf anderer Rechtsgrundlage durchzuführen und somit lediglich einen sachgerecht reduzierten Akteurskreis zu beteiligen¹¹⁰, hat die Gemeinde bei der Bauleitplanung lediglich eine **»gemeindliche Öffentlichkeit«** tatsächlich herzustellen¹¹¹. Dies umfasst keine Garantie, dass auch Auswärtige von der Beteiligung erreicht werden. Sie dürfen nur nicht abgewiesen werden, wenn sie sich beteiligen wollen.

¹⁰⁷ Schink, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Ed. 19 (Stand: 01. 08. 2012), § 3 Rn. 33.

¹⁰⁸ Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 11. Aufl. 2009, § 3 Rn. 9.

¹⁰⁹ Schink, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Ed. 19 (Stand: 01. 08. 2012), § 3 Rn. 18 ff.; Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 11. Aufl. 2009, § 3 Rn. 6.

¹¹⁰ Vgl. Schink, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Ed. 19 (Stand: 01. 08. 2012), § 3 Rn. 21.

¹¹¹ Dazu Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn (Hrsg.), Baugesetzbuch, Loseblatt (Stand: 105. EL 2012), § 3 Rn. 13b.

Auch wenn nicht wie beim Planfeststellungsverfahren eine Betroffenen-eigenschaft vorliegen muss, um diese Beteiligungsschnittstelle zu nutzen, hat auch hier die **Kommunikation von der Verwaltung** auszugehen. Die Funktion der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung ist im Einzelnen umstritten, ihr werden jedoch überwiegend (wie bei der Planfeststellung) auf das Verfahren bezogene Informationsbeschaffungseigenschaften und eine vorgelagerte Rechtsschutzfunktion zugesprochen¹¹², sodass auch hier, trotz des erweiterten Kreises der zu Beteiligten, keine anderen Schlüsse gezogen werden können.

III. Informationsfreiheitsansprüche

Open Government und die Forderung staatlicher Transparenz werden regelmäßig auch in die Nähe verfassungsrechtlicher Vorgaben gerückt. Dabei geht es vor allem darum, ob über die von den Informationsfreiheitsgesetzen gewährten Zugangsansprüche Verpflichtungen staatlicher Stellen zur proaktiven Veröffentlichung von Datenbeständen bestehen¹¹³. Deren Bedeutung im Kontext von Kommunikationsschnittstellen zwischen Bürger und Staat könnte darin liegen, dass quasi als **Vorstufe jeder (zielführenden) Kommunikation** zunächst die relevanten Informationen zur Verfügung stehen müssen. Bei den bereits genannten verfahrensbezogenen Schnittstellen sind derartige »Vorwirkungen« gesetzlich verankert – bspw. in Form des Akteneinsichtsrechts aus § 29 VwVfG oder den Auslegungs- und Bekanntmachungsvorgaben im Falle der Beteiligung einer größeren Öffentlichkeit. Wo allerdings ein solcher Verfahrensbezug fehlt oder berechnete Interessen (zunächst) nicht geltend gemacht werden können, sind die Bürger entweder auf eine – im Rahmen informellen Handelns – erfolgende **freiwillige Veröffentlichung** oder **allgemeine Transparenzansprüche** angewiesen. So enthält das Petitionsrecht zwar nachgelagerte Rechtswirkungen – in Form der Verpflichtung, sich mit dem Begehren auseinanderzusetzen und ggf. zu bescheiden – aber ebenfalls keinen vorgelagerten Transparenzanspruch.

1. Verfassungsrechtlicher Informationsanspruch

Zum Teil wird der Eindruck vermittelt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher, demokratischer Transparenzanspruch, der in den Informationsfreiheitsgesetzen lediglich eine einfachgesetzliche Kodifikation gefunden habe. Kristallisationspunkt dieser Ansicht ist der verfassungsrechtlich fundierte Grundsatz der Öffentlichkeit¹¹⁴. Dabei handelt es sich aber eher um eine sozialtheoretische Grundfrage, ein Charakteristikum der vom Grundgesetz vorausgesetzten und ausgestalteten Verfassungswirklichkeit, als um konkrete Verfassungsaufträge¹¹⁵. Es existieren

¹¹² *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 11. Aufl. 2009, § 3 Rn. 3.

¹¹³ Die nachfolgende Darstellung basiert auf einer vom Bundesministerium des Innern beauftragten Studie zu »Open Government Data Deutschland«; abrufbar unter www.bmi.bund.de.

¹¹⁴ Ausführlich *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, S. 336 ff.

¹¹⁵ Open Government Data Deutschland (Fn. 113), S. 99.

zahlreiche Einzelemente im Grundgesetz, die Öffentlichkeit voraussetzen bzw. fördern, ohne aber einerseits eine bestimmte Ausgestaltung vorzugeben, andererseits einen allgemeinen darüber hinaus gehenden Rechtsgrundsatz zu enthalten¹¹⁶. Nach h. M. ist aus der Verfassung **kein allgemeines und begründungsfreies Recht auf Informationszugang** abzuleiten¹¹⁷.

Allein eine **Mindestzugänglichkeit** staatlicher Informationen ist von den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip vorgegeben¹¹⁸. Umgekehrt steht aber das Grundgesetz einer Erweiterung der Öffentlichkeit nicht entgegen, auch wenn keine subjektiven Publikationsansprüche begründbar sind.

Der Staat ist gehalten, ein hinreichendes Niveau an Transparenz und Offenheit als Basis demokratischer Legitimation aufrechtzuerhalten¹¹⁹. Dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes entsprechend müssen die Einrichtung und Ausübung aller Staatsgewalt legitimatorisch auf das Volk zurückzuführen sein. Unter dem Gesichtspunkt der Effektivierung demokratischer Willensbildung findet die Forderung nach einer Veröffentlichung des Verwaltungshandelns im Demokratieprinzip ihre verfassungsrechtliche Grundlage¹²⁰. Die Herstellung von Öffentlichkeit ermöglicht Kontrolle der Verwaltung und generiert deren Legitimation, indem durch sie eine Willensbildung, ausgehend vom Volk zu den Staatsorganen gewährleistet wird¹²¹. Die Herstellung von Öffentlichkeit in Verwaltungsverfahren ist zudem unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zur Gewährleistung eines effektiven Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren erforderlich¹²².

Insoweit ist nicht nur unter diesem Aspekt eine Verantwortlichkeit des Gesetzgebers anzuerkennen, auf die informationelle Öffnung der Verwaltung hinzuwirken¹²³. In Verbindung mit dem Demokratieprinzip besteht auch das Erfordernis eines adäquat informierten Souveräns, auf den die Ausübung von Staatsgewalt zurückzuführen sein soll. Betrachtet man die Bereitstellung öffentlicher Daten als Bestandteil der Leistungsverwaltung und darüber hinaus als Element der Daseinsvorsorge, ist zudem eine Handlungspflicht des Staates auch unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten denkbar.

¹¹⁶ Open Government Data Deutschland (Fn. 113), S. 99.

¹¹⁷ Püschel, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Loseblatt-Sammlung (Stand: 07/2007), Einf. IWG Rn. 59 m. w. N.

¹¹⁸ Püschel, in: Fluck/Theuer (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Loseblatt-Sammlung (Stand: 07/2007), Einf. IWG Rn. 59

¹¹⁹ Open Government Data Deutschland (Fn. 113), S. 99.

¹²⁰ Rossen-Stadtfeld, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd II, 2. Aufl. 2012, § 29 Rn. 79.

¹²¹ Kühling, DVBl 2008, 1098 (1099).

¹²² Rossen-Stadtfeld, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd II, 2. Aufl. 2012, § 29 Rn. 81.

¹²³ Open Government Data Deutschland (Fn. 113), S. 100.

Fazit

Mehr als ein subjektives Recht auf Teilhabe an bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen wird sich aus den genannten Prinzipien jedoch nicht herleiten lassen¹²⁴. Das derzeit von Regierung und Verwaltung zur Verfügung gestellte Informationsniveau wird dem grundgesetzlichen Mindestmaß vollumfänglich gerecht – Ansprüche, die entweder auf vollständige und umfassende Transparenz oder die Kenntnisnahme von bestimmten Sachverhalten und Informationen gerichtet sind, kennt das Grundgesetz nicht. Letztere sind abhängig von einer konkreten Betroffenenposition (vgl. § 29 VwVfG); erstere kann der einfache Gesetzgeber, bei Beachtung etwaiger Grenzen bspw. aus Persönlichkeitsrechten, anordnen oder die Verwaltung in Ausübung ihres Verfahrensermessens im Rahmen informeller Verfahren – bei Beachtung der gleichen Grenzen – gewähren.

2. Informationsfreiheitsgesetze

Auch die Informationsfreiheitsgesetze betreffen lediglich einen Anspruch auf Informationszugang, nicht hingegen die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung. Neben dem Bund haben elf weitere Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze erlassen. In fünf Bundesländern gibt es bisher kein Informationsfreiheitsgesetz¹²⁵. Diese regeln nach ihrer grundsätzlichen Konzeption¹²⁶ ein **antragsbasiertes Verfahren des Zugangs**¹²⁷. Durch die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern soll das Ziel einer verbesserten Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit verwirklicht werden, da die verstärkte Einbeziehung des Bürgers in das Handeln der Verwaltung die Bereitschaft zur Teilnahme an staatlichen Interaktionen erhöht¹²⁸. Darüber hinaus können die Informationsfreiheitsgesetze als Ausgestaltung des Rechts auf eine gute Verwaltung¹²⁹ angesehen werden¹³⁰.

Sie ermöglichen den Zugang zu Informationen ohne Angabe von Gründen und unabhängig von der verfahrensrechtlichen Stellung des Antragstellers¹³¹. Die Geltendmachung eines berechtigten Interesses ist nicht erforderlich. Anspruchsinhaber für den Zugang zu amtlichen Informationen (so exemplarisch § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG des Bundes) ist »jeder«.

Mittlerweile lassen sich auch auf kommunaler Ebene – jenseits der Regelungen aus dem Kommunalverfassungsrecht zur Bürgerbeteiligung (F. V.) – normative Ausformungen der Informationsfreiheit erkennen. Gemeindliche Informations-

¹²⁴ Vgl. *Beckmann/Sensburg/Warg*, *VerwArch* 103 (2012), 111 (115).

¹²⁵ Neben dem fehlenden politischen Willen, die allgemeine Informationszugangsfreiheit im öffentlichen Sektor zu verwirklichen, wird auch die unterschiedliche Verfassungsrechtslage in den Ländern als Beispiel angeführt, vgl. *Schoch*, *Informationsfreiheitsgesetz*, 2009, Einl. Rn 99.

¹²⁶ Ausnahmen: § 11 Abs. 4 IFG Bremen sowie partiell auch § 11 IFG Bund und § 10 UIG.

¹²⁷ *Open Government Data Deutschland* (Fn. 113), S. 104.

¹²⁸ *Beckmann/Sensburg/Warg*, *VerwArch* 103 (2012), 111 (112).

¹²⁹ Vgl. hierzu *Bauer*, *Das Recht auf gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, 2002, S. 32 f.

¹³⁰ *Beckmann/Sensburg/Warg*, *VerwArch* 103 (2012), 111 (112 f.).

¹³¹ *Hermann*, in: *Bader/Ronellenfisch* (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar VwVfG*, Ed. 17 (Stand: 01. 10. 2012), § 29 Rn. 49.

freiheitssatzungen bzw. die Bestrebungen zu solchen existieren insbesondere in den Bundesländern, in denen keine Landesinformationsfreiheitsgesetze erlassen worden sind¹³². Dass dies jedoch keineswegs zwingend ist, zeigt das Beispiel der Stadt Leipzig, die trotz Landes-IFG eine solche Informationsfreiheitssatzung auf den Weg gebracht hat.¹³³ Dies zeigt aber auch, dass die bestehenden (kommunalen) Petitions- und Beteiligungsrechte keine vorgelagerte Transparenzverpflichtung beinhalten.

Fazit

Die Informationsfreiheitsrechte sind – da sie jedermann ohne Einschränkung und ohne das Erfordernis eines berechtigten Interesses gewährt werden – bewusst »offen« gestaltet. Sie lassen sich als **offene Informationsschnittstellen** beschreiben. Sie dienen damit staatlicher Transparenz und bilden unter dem hier relevanten Gesichtspunkt die Vorstufe jeder Bürger-Staat-Kommunikation ab. Sie sind – ohne dass sie automatisch aus bestehenden Kommunikationsrechten abgeleitet werden können – untrennbar mit diesen verknüpft, bedürfen aber, soweit als subjektiver Anspruch geltend gemacht, ihrerseits einer rechtlichen Grundlage. Insofern gilt das gleiche wie hinsichtlich des Verhältnisses zwischen formalisierten und informellen Kommunikationsschnittstellen: auch formalisierte **Transparenz- und Informationsschnittstellen** wollen lediglich eine Minimalgarantie abbilden; ob und inwieweit die Verwaltung im Rahmen informeller Verfahren darüber hinaus geht, steht in ihrem Ermessen.

IV. Petitionsrecht

Eine bisher selten betrachtete Schnittstelle zwischen Bürger und Staat stellt das Petitionsrecht dar. Dieses existiert auf Bundes- und Landesebene verfassungsrechtlich abgesichert, darüberhinaus gibt es aber auch kommunalrechtliche Ausprägungen in Form von Anregungs- und Beschwerderechten (**F. V.**). In der öffentlichen Diskussion wird das Petitionsrecht, vor allem aus Art. 17 GG, primär mit Beschwerden an die Volksvertretungen, also die Parlamente, gleichgesetzt. Dabei nennt Art. 17 GG die **»zuständigen Stellen«** gleichberechtigt als **Petitionsadressaten**.

Nicht alle Landesverfassungen verbürgen das Petitionsrecht ausdrücklich¹³⁴. Eigenständige Gewährleistungen finden sich in den Verfassungen von Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, mittelbar aber auch in denjenigen von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, in denen die Grundrechte des Grundgesetzes in Bezug genommen werden¹³⁵. Eine subjektiv-rechtliche

¹³² Übersicht in Open Government Data Deutschland (Fn. 113), S. 107.

¹³³ www.l-iz.de/Politik/Leipzig/2012/05/Beseitigung-der-eingebauten-Huerden-fuer-Informationen-freiheitssatzung-41930.html.

¹³⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 26.

¹³⁵ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 26.

Garantie des Petitionsrechts fehlt in Bremen, im Saarland und in Schleswig-Holstein. In diesen (wie in vielen anderen) Ländern sehen die Verfassungen allerdings zwingend die Einrichtung eines Petitionsausschusses vor. Das Bestehen eines Petitionsrechts wird dabei als selbstverständlich vorausgesetzt¹³⁶, weil der sachliche Geltungsbereich des Art. 17 GG sich keineswegs nur auf die Ebene des Bundes beschränkt, sondern sich mit gleicher Wirkung auf die der Länder erstreckt und deren »zuständige Stellen« und Volksvertretungen verpflichtet¹³⁷.

1. Funktion

Dem Petitionsrecht wird eine Vielzahl von **Funktionen** zugeschrieben¹³⁸: eine Interessen- und Rechtsschutzfunktion, eine Integrations- und Artikulationsfunktion sowie eine Gemeinwohlfunktion. Gegen solche Kennzeichnungen ist nichts zu erinnern, wenn und solange man sich des bloß beschreibenden Charakters derartiger Funktionsbezeichnungen bewusst bleibt und nicht der Versuchung erliegt, aus ihnen inhaltliche Aussagen zum Rechtsgehalt der Petitionsfreiheit abzuleiten¹³⁹. Zusammengefasst können im Kern zwei Funktionen ermittelt werden¹⁴⁰:

- Das Petitionsrecht eröffnet jedermann »außerhalb des förmlichen Rechtsschutzes mit seinen komplizierten Zuständigkeits- und Zulässigkeitsvoraussetzungen«¹⁴¹ einen **thematisch unbegrenzten Zugang zu Verwaltung und Volksvertretung**, einen Weg, auf dem er seine Nöte, Sorgen, Kümernisse und Anliegen verschiedenster Art vortragen kann, verbunden mit dem Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung¹⁴².
- Als **Kommunikationsgrundrecht** ist das Petitionsrecht, das nicht nur eigene sondern auch fremde Anliegen, sei es allein, sei es gemeinsam mit anderen, zu verfolgen erlaubt, auch nutzbar zum **Zweck der Einflussnahme auf die politische Willensbildung des Volkes**, von den übrigen grundrechtlichen Gewährleistungen staatsfreier Kommunikation unterschieden durch die von ihm ausgelöste Befassungspflicht der angerufenen Instanz¹⁴³.

2. Begriff

Ausgehend von diesem letztgenannten Aspekt werden allerdings auch die Unterschiede zwischen Petitionsrecht und bspw. dem Recht zur freien Meinungsäußerung deutlich. Weil die Adressaten hinsichtlich der Petition eine Befassungs- und

¹³⁶ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 26.

¹³⁷ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 26.

¹³⁸ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 137 m. w. N.

¹³⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 137.

¹⁴⁰ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 137.

¹⁴¹ Schlussbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 64.

¹⁴² Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 138.

¹⁴³ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 140.

Bescheidungspflicht trifft, muss es sich gerade auch um ein »petitum«, ein **Verlangen, eine Forderung, einen – konkreten – Antrag**¹⁴⁴ handeln.

Daher sind bspw. bloße Mitteilungen, Belehrungen, Vorwürfe, Anerkennungen, also Äußerungen (»Eingaben«), in denen nur Meinungen zum Ausdruck gebracht oder Informationen übermittelt, aber keine konkreten Forderungen erhoben werden, nicht als Petition anzusehen¹⁴⁵. Insoweit ist Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG die speziellere Norm¹⁴⁶. Befassungs- und Bescheidungs-pflichten sind bezogen auf derartige Eingaben nicht formalisiert und stehen daher im Verfahrensermessen der zuständigen Stelle im Rahmen des informellen Verwaltungshandelns.

Dennoch ist der Begriff der Petition weit zu verstehen¹⁴⁷, da es der wesentliche Gehalt des Grundrechts ist, jedermann freien Zugang zum Staat – im Sinne einer offenen Schnittstelle – zu gewähren. »Petition ist jeder, gleich wie genannte, formlose Antrag an ein (unmittelbar oder mittelbar) staatliches Organ, etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen«¹⁴⁸.

3. Adressaten

Als Petitionsadressaten bezeichnet Art. 17 GG »die zuständigen Stellen« sowie die Volksvertretungen. Stellen in diesem Sinne sind **alle unmittelbar oder mittelbar staatlichen Stellen des Bundes und der Länder**, die nicht »Volksvertretungen« sind¹⁴⁹. Irrelevant ist auch die Organisationsform der angegangenen Stelle¹⁵⁰, sodass im Ergebnis von einem sehr weiten Anwendungsbereich ausgegangen werden kann.

4. Form

Wie auch eine Reaktion auf Anliegen von Bürgern, die nicht dem genannten Verständnis einer Petition entsprechen, nicht untersagt ist, gilt gleiches für Petitionen, die nicht formgerecht eingereicht werden. Petitionen sind grundsätzlich schriftlich einzureichen. Mündlich vorgebrachte Petitionen sind mithin unzulässig. Das heißt nicht, dass mündliche Petitionen verboten wären; aber sie genießen nicht den Grundrechtsschutz der Petitionsfreiheit¹⁵¹, sodass bspw. kein Anspruch auf Befassung und Bescheidung gegeben ist.

Angesichts der veränderten tatsächlichen Rahmenbedingungen ist auch die elektronische Petition in den Schutzbereich des Art. 17 GG einzubeziehen, da die Funktionen der **»verfassungsrechtlichen Schriftform«** gewahrt werden. Eine Übertragung des Begriffs der Schriftform aus anderen Rechtsgebieten – selbst aus dem

¹⁴⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 42.

¹⁴⁵ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 43.

¹⁴⁶ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 43.

¹⁴⁷ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 43.

¹⁴⁸ Dollinger, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 17 Rn. 17.

¹⁴⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 98.

¹⁵⁰ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 99.

¹⁵¹ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 61.

Verwaltungsrecht – muss ausscheiden. Die Ansicht, dass die Petition die eigenhändige Unterschrift des Petenten tragen oder sein Handzeichen gerichtlich oder notariell beglaubigt sein muss¹⁵², ist nicht überzeugend. Selbst wenn man anonyme Grundrechtsausübung für begriffswidrig hält¹⁵³, kann auch beim Einsatz **elektronischer Kommunikationsmittel** die Identität feststellbar sein. Insofern kann auch § 3a VwVfG keine einschränkenden Wirkungen entfalten¹⁵⁴.

5. Wirkungen

In erster Linie ist das Petitionsrecht ein **Zugangsrecht**. Es gewährleistet einen von der Einhaltung von Formalien und Fristen weitgehend befreiten Zugang zum Staat. Es ist das Recht auf Petitionseinbringung¹⁵⁵. Art. 17 GG gewährleistet einen Anspruch auf **Entgegennahme** der Petition durch die zuständige Stelle oder Volksvertretung. Der sich aus Art. 17 gleichsam als dessen Kerngehalt ergebende **Anspruch auf inhaltliche Befassung** (der sog. **Petitionsbehandlungsanspruch**) richtet sich gegen die angerufene Stelle oder Volksvertretung¹⁵⁶. Diese sind überdies zur **sachlichen Verbescheidung** verpflichtet. Darunter ist die Beantwortung der Petition zu verstehen, die zumindest eine Mitteilung über die Art der Erledigung enthalten muss, darüber also, ob ihr abgeholfen wurde oder nicht oder ob sie auf sonstige Weise zur Erledigung gebracht wurde. Im Falle einer Wiederholung der Eingabe reicht, soweit nicht neue tatsächliche oder rechtliche Umstände vorgetragen wurden, der Hinweis auf die frühere Erledigung aus¹⁵⁷. Umstritten ist hingegen, ob der Petitionsadressat verpflichtet ist, dem Bescheid eine **Begründung** beizugeben¹⁵⁸.

Fazit

Hinsichtlich des Petitionsrechts lässt sich festhalten, dass sich dieses als **Prototyp einer offenen Kommunikationsschnittstelle** darstellt:

- es existieren keine thematischen Begrenzungen,
- die gesamte öffentliche Verwaltung ist als Adressat benannt,
- jedermann kann dieses Recht
- ohne konkreten Verfahrensbezug geltend machen und
- hat zudem noch einen weitreichenden Anspruch auf inhaltliche Befassung und Bescheidung, ggf. auch eine Begründung.

¹⁵² So unter Hinweis auf § 126 BGB *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 62.

¹⁵³ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 61.

¹⁵⁴ Tendenziell anders *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 63.

¹⁵⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 82.

¹⁵⁶ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 88.

¹⁵⁷ *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 89.

¹⁵⁸ Ausführlich m. w. N. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt (62. Erg.-Lieferung 2012), Art. 17 Rn. 90.

Die einzige Einschränkung ist das genannte Erfordernis, tatsächlich einen Antrag zu stellen und nicht bloße Meinungen zu äußern, was aber bei einer weiten Auslegung kaum begrenzende Wirkung haben dürfte.

Im Kontext des Open Government ist von besonderer Relevanz, dass nicht nur die Kommunikation als solche geschützt wird, sondern auch eine **Reaktion des Staates** gefordert werden kann. Hinsichtlich der Einbeziehung derartiger Petitionen, aber auch bloßer Informationen und Meinungen, in den staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gelten die oben genannten Grenzen.

Hinzuweisen ist darauf, dass das Petitionsrecht zwar »Nachwirkungen« in Form der Befassungs- und Bescheidspflicht, aber **keine »Vorwirkungen« im Sinne von Transparenzansprüchen** beinhaltet. Diese müssen explizit – und sei es auch in sehr allgemeiner Form wie nach den Informationsfreiheitsgesetzen – gewährt werden. Sie sind nicht vom Schutzzumfang des Art. 17 GG umfasst.

Dass dieses Instrument vor allem hinsichtlich der zuständigen Stellen bisher weniger Beachtung gefunden hat, mag unterschiedliche Ursachen haben. Einerseits könnte dies wiederum auf eine **unterentwickelte Kommunikationskultur bei der Verwaltung** schließen lassen, indem mit Petitionen derart umgegangen wird, dass die Petenten wenig Aussicht auf »Erfolg« – wie auch immer definiert – sehen. Andererseits wäre auch hier wiederum die umgekehrte Sichtweise – eine **weniger stark ausgeprägte Beteiligungskultur auf Seiten der Bürger** – denkbar. Am ehesten ist jedoch davon auszugehen, dass viele Anregungen, Beschwerden und anderes, oder auch nur Informationen, welche man ggf. auch dem Schutzbereich der Petitionsrechte zuordnen könnte, im Wege informeller Kommunikation und Verfahren zur Zufriedenheit aller Beteiligten behandelt bzw. beschieden werden, sodass eine Aktivierung der Schutzwirkungen bspw. des Art. 17 GG nicht erforderlich ist. Dies dürfte vor allem für den kommunalen Bereich gelten.

V. Kommunalrecht

Schließlich ist auf die im Kommunalverfassungsrecht der Länder existierenden Schnittstellen zwischen Bürger und Staat hinzuweisen. Diese weisen einerseits zahlreiche **Parallelen zum Petitionsrecht** auf und konkretisieren dieses, andererseits wird gerade im kommunalen Bereich die Schwelle zur **direkten Demokratie** und einer Mitentscheidung der Bürger überschritten, die hinsichtlich der zuvor genannten Kommunikationsprozesse eine wesentliche Grenze darstellt. Der kommunalen Ebene kommt eine erhebliche Bedeutung zu, weil dort vermehrt direkte Kontakte existieren und viele bürgerbezogene Verwaltungsverfahren in der Hoheit der Kommunalverwaltung ausgeführt werden. Dies bedeutet aber auch, dass gerade der kommunale Bereich offen für **informelle Kommunikationsprozesse** ist, die oft auch zu einer zufriedenstellenden Behandlung der jeweiligen Anliegen für alle Beteiligten führen dürften.

Hinzu kommt, dass zum Teil von den Gemeindeordnungen der Länder ausdrücklich eine »kommunale Öffentlichkeitsarbeit« gefordert wird¹⁵⁹. So normiert § 16a Abs. 1 Satz 1 GO SH, dass die Gemeinde die Einwohnerinnen und Einwohner möglichst frühzeitig über »allgemein bedeutsame Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft« unterrichten muss und das Interesse an der Selbstverwaltung fördert. Bis März 2012 normierte § 16a Abs. 2 GO SH weiterhin: »Bei wichtigen Planungen und Vorhaben, die von der Gemeinde durchgeführt werden, sollen die Einwohnerinnen und Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen, Ziele und Auswirkungen unterrichtet werden. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht, soll den Einwohnerinnen und Einwohnern allgemein Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden.«

Insofern zeichnen sich solche Regelungen vor allem dadurch aus, dass das bei vielen Kommunikationsschnittstellen vernachlässigte **Vorfeld** der eigentlichen Kommunikation – die **Transparenz** der schon beim Staat vorhandenen Informationen – adressiert wird. Allerdings steht es weitgehend im Ermessen der Behörde, welche Informationen konkret veröffentlicht werden; subjektive Ansprüche auf vollständige Transparenz oder hinsichtlich bestimmter Informationen lassen sich nicht begründen. Vergleichbar der verfassungsrechtlichen Ebene wird lediglich ein hinreichend offenes Informationsniveau gewährleistet. Ziel solcher Regelungen ist es, über möglichst umfassende Information bei den Bürgern um Verständnis zu werben, Vorurteile abzubauen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich mit ihrer Kommune zu identifizieren¹⁶⁰. Besondere Bedeutung gewinnt diese kommunale Öffentlichkeitsarbeit auch und gerade im Vorfeld von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bzw. um einer dahingehenden »Verhärtung der Fronten« vorzubeugen. Sie ist in der Lage, einen maßgeblichen Beitrag zu einem im Rahmen der Diskussion um »Open Government« geforderten »Mehr« an Bürgerbeteiligung und einem »integrativen Verwaltungshandeln«¹⁶¹ zu leisten.

Nachfolgende Elemente von Einwohner- und Bürgerrechten auf kommunaler Ebene sind daher auch als Ausprägungen offener Kommunikationsschnittstellen anzusehen, insbesondere wenn diese – mit Ausnahme der Eigenschaft als Einwohner – keine Beschränkung des Personenkreises, des Themas enthalten oder einen konkreten Verfahrensbezug verlangen.

- **Einwohner-/Bürgerantrag**¹⁶²:

Mit diesem Instrument können – je nach rechtlicher Ausgestaltung in der Gemeindeordnung des Bundeslandes – die Einwohner bzw. die Bürger verlangen, dass die Gemeindevertretung sich mit einer bestimmten (Selbstverwaltungs-)Angelegenheit befasst. Der Antrag

¹⁵⁹ Vgl. bspw. die Regelungen in § 16a GO SH, § 20 GO BW, § 11 SächsGemO, § 23 GO NRW.

¹⁶⁰ *Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl. 1997, S. 90.

¹⁶¹ Dazu bereits *Hill*, DVBl 1993, 973 ff.

¹⁶² S. zum Folgenden *Burji*, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 11 III.

muss bestimmte formale Voraussetzungen erfüllen, darunter ein Unterschriftenquorum. Durch einen zulässigen Einwohner-/ Bürgerantrag kann die Gemeindevertretung lediglich verpflichtet werden, eine bestimmte Angelegenheit zu beraten und darüber zu entscheiden. In der Sache eröffnet der Antrag keinerlei Entscheidungsrechte.

▪ **Bürgerbegehren/-entscheid:**

In allen Gemeindeordnungen sind die Instrumente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids vorgesehen. Die Regelungen variieren jedoch hinsichtlich der formellen Anforderungen (insbes. Quoren und Positiv- bzw. Negativkataloge der Abstimmungsgegenstände). Grundsätzlich können die Bürger, soweit ein bestimmtes Unterstützungsquorum erreicht wird, beantragen (Bürgerbegehren), dass sie über eine bestimmte Selbstverwaltungsangelegenheit anstelle des Gemeinderats im Wege einer Abstimmung entscheiden (Bürgerentscheid). Ein Bürgerentscheid kann auch von der Gemeindevertretung initiiert werden. Er kann ein neues Sachbegehren aufwerfen oder sich gegen einen von der Gemeindevertretung getroffenen Beschluss wenden. Er entfällt, wenn die Gemeindevertretung im Sinne des Begehrens entscheidet. Wird beim Bürgerentscheid ein bestimmtes Zustimmungsquorum erreicht, hat er die Rechtswirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung.

▪ **Anregungen und Beschwerden – kommunales Petitionsrecht**

Die Regelungen in einigen Gemeindeordnungen zur Möglichkeit, sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu wenden, stellen die einfachrechtliche Niederlegung eines kommunalen Petitionsrechts dar. Dass ein Teil der Gemeindeordnungen auf die Normierung dieses Rechts verzichtet, hängt mit der Auffassung zusammen, dass ein solches Recht bereits aufgrund von Art. 17 GG und des dort geregelten Petitionsrechts auch für die kommunale Ebene bestehe. Dieses Petitionsrecht beinhaltet, dass die öffentliche Stelle, an die die Petition gerichtet ist, sich materiell mit der Sache beschäftigen muss. Es besteht insoweit ein Anspruch auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und ordnungsgemäße Erledigung, jedoch nicht auf eine bestimmte Entscheidung in der Sache¹⁶³.

▪ **Einwohner-/Bürgerbefragung bzw. Einwohner-/Bürgerfragestunde**

Standpunkte und Anregungen von Einwohnern bzw. Bürgern kann die Gemeindevertretung auch im Wege von Befragungen oder Fragestunden einbeziehen.

¹⁶³ Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 16e GO Rn. 3 (zur außer Kraft gesetzten Vorgängerregelung in Schleswig-Holstein).

Die Einwohner- bzw. Bürgerbefragung ist eine von der Gemeindevertretung veranlasste Befragung der Einwohner bzw. Bürger der Gemeinde zur Einholung eines Stimmungsbilds über einen bestimmten Sachverhalt. Ihr Ergebnis besitzt keine Entscheidungskraft, es stellt lediglich eine Entscheidungshilfe ohne verbindliche Wirkung für die Gemeindevertretung dar¹⁶⁴.

Die Einwohner-/Bürgerfragestunde eröffnet diesen die Möglichkeit, bei öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung Fragen zu Selbstverwaltungsangelegenheiten zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten.

■ **Einwohner-/Bürgerversammlung**¹⁶⁵

Die Regelungen zu Einwohner- bzw. Bürgerversammlungen sind in den Gemeindeordnungen unterschiedlich ausdifferenziert. Grundsätzlich haben sie die Unterrichtung und den Austausch mit den Einwohnern bzw. Bürgern über wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten zum Ziel und sollen regelmäßig sowie bei besonderen Anlässen abgehalten werden. Die Versammlung kann – je nach Sachlage – örtlich auf einen Teil des Gemeindegebiets sowie inhaltlich auf bestimmte Fragen beschränkt werden. Veranlasst werden kann sie auf Initiative der Gemeindevertretung, in einigen Bundesländern kann auch die Bürgerschaft mit einem bestimmten Quorum ihre Einberufung verlangen. Der Einwohner-/Bürgerversammlung stehen keine Entscheidungsrechte zu, sie kann jedoch Vorschläge machen und Anregungen geben, z. T. besteht dann eine Befassungspflicht des zuständigen Organs.

¹⁶⁴ Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl. 1997, S. 141.

¹⁶⁵ S. dazu Burgi, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 11 Rn. 35.

	Einwohner-/ Bürgerantrag	Bürgerbegehren/ -entscheid	Anregungen, Beschwerden	Einwohner-/ Bürgerbefragung/ -fragestunde	Einwohner-/ Bürgerversammlung
Baden-Württemberg	§ 20b GemO	§ 21 GemO	-	§ 20 Abs. 2 GemO	§ 20a GemO
Bayern	Art. 18b GO	Art. 18a GO	-	-	Art. 18 GO
Brandenburg	§ 14 KVerf	§ 15 KVerf	§ 16 KVerf	§ 13 Satz 2 KVerf	-
Hessen	-	§ 8b HGO	-	-	§ 8a HGO
Mecklenburg-Vorpommern	§ 18 KV	§ 20 KV	-	§ 17 KV	§ 16 Abs. 1 KV
Niedersachsen	§ 31 NKomVG	§§ 32, 33 NKomVG	§ 34 NKomVG	§ 35 NKomVG	-
Nordrhein-Westfalen	§ 25 GO	§ 26 GO	§ 24 GO	-	§ 23 Abs. 2 GO
Rheinland-Pfalz	§ 17 GemO	§ 17a GemO	§ 16b GemO	§ 16a GemO	§ 16 GemO
Saarland	§ 21 KSVG	§ 21a KSVG	-	§§ 20a, 20b KSVG	§ 20 KSVG
Sachsen	§ 23 GemO	§§ 24, 25 GemO	§ 12 GemO	§ 44 Abs. 3 GemO	§ 22 GemO
Sachsen-Anhalt	§ 24 GO	§§ 25, 26 GO	-	§ 27 Abs. 2 GO	§ 27 Abs. 1 GO
Schleswig-Holstein	§ 16b GO	§ 16c GO	-	§ 16a Abs. 3	§ 16a Abs. 2 GO
Thüringen	§ 16 KO	§ 17 KO	-	-	§ 15 Abs. 1 KO

VI. Grundlinien der Bürger-Staat-Kommunikation

Die Analyse ausgewählter Rechtsgebiete, die Schnittstellen zwischen Bürger und Verwaltung zum Regelungsgegenstand haben, bestätigen die vorangehenden abstrakten Einschätzungen.

Unter dem Gesichtspunkt des Open Government sind von besonderer Relevanz diejenigen Kommunikationsanlässe, die als »**offen**« klassifiziert werden können. Dies sind vor allem diejenigen,

- die keine thematische Begrenzung enthalten,
- jedermann ohne ein berechtigtes Interesse, eine Beteiligtenstellung oder anderweitige einschränkende Merkmale offen stehen
- und von einem konkreten Verwaltungsverfahren losgelöst sind.

Als ein »**Prototyp**« einer solchen Kommunikation lässt sich das **Petitionsrecht** einordnen, vor allem wenn dieses wie auf kommunaler Ebene zum Teil auch mit vorgelagerten Informationsverpflichtungen der zuständigen Stellen kombiniert ist. Dies insbesondere auch, weil das Petitionsrecht nicht nur ein Äußerungsrecht normiert, sondern zugleich auch eine Befassungspflicht der zuständigen Stellen. Während diese **Nachwirkungen** der Bürger-Staat-Kommunikation also in weiten Teilen auch rechtlich abgebildet sind (und im Rahmen informeller Handlungsweisen selbstverständlich auch möglich sind), fehlt es für die **vorgelagerte Phase**, nämlich die Beschaffung der erforderlichen – beim Staat vorhandenen – Information als Grundlage einer **Kommunikation »auf Augenhöhe«** in weiten Teilen an rechtlichen Grundlagen. Diese setzen in der Regel eine Beteiligtenstellung und ein konkretes Verwaltungsverfahren voraus. Auch die Informationsansprüche aus den Informationsfreiheitsgesetzen können nur begrenzt Abhilfe schaffen, da der Gegenstand des Ersuchens seitens des Bürgers benannt werden können muss. Unabhängig vom Fortgang der Diskussion zu erforderlichen Rechtsänderungen im Kontext von **Open Data** stehen aber informelle Verfahrensweisen der Verwaltung bei Beachtung der Grenzen bspw. aus Persönlichkeitsrechten Dritter einer weitergehenden Öffnung der Entscheidungsgrundlagen offen und können einen echten Diskurs ermöglichen.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Rechtsgebiete nur einen Teilbereich des Kommunikations- und Verwaltungsverfahrens abbilden und hier gerade den formalisierten Teil, der bereits aus diesem Grund zahlreiche Beschränkungen beinhaltet. **Insofern bieten informelle Kommunikationsbeziehungen weitergehenden Handlungsspielraum** auch unter dem Gesichtspunkt einer weitergehenden Öffnung im Sinne von Open Government: Die proaktive Information ist neben explizit eingeräumten Informationsansprüchen der Betroffenen oder allgemeinen Ansprüchen ebenso weitgehend zulässig wie die Einbindung weiterer Beteiligter, Nichtbeteiligter oder sonstiger Akteure im Stadium staatlicher Willens- und Meinungsbildung.

Das Lorenz-von-Stein-Institut

Das Lorenz-von-Stein-Institut ist eine selbstständige, der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel angegliederte wissenschaftliche Einrichtung, die der Forschung und der Lehre auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften mit einem interdisziplinären Ansatz, insbesondere im Zusammenhang mit der Modernisierung der Verwaltung beispielsweise durch den vermehrten IT-Einsatz, dient.

Unter Leitung eines dreiköpfigen interdisziplinär zusammengesetzten Vorstandes arbeiten am Institut derzeit sieben wissenschaftliche Mitarbeiter (insgesamt 16 Beschäftigte). Das Institut unterhält eine eigene Bibliothek und betreibt einen wissenschaftlichen Verlag. Dem Institut angegliedert ist der Forschungsbereich »Staatliches Innovationsmanagement«, in dem Drittmittelprojekte zu den »neuen Verwaltungswissenschaften« organisatorisch zusammengefasst sind.

Das Institut bietet Fortbildungs- und Lehrveranstaltungen zu den genannten Themen an und dient der Landes- und Kommunalverwaltung sowie deren Spitzenverbänden und der Landespolitik, vorrangig in Schleswig-Holstein, als Ansprechpartner für »Modernisierungsthemen«.

Das Institut steht bei Modernisierungsprojekten in engem Austausch mit den jeweils zuständigen Fachressorts auf Bundes- und Landesebene sowie den kommunalen Spitzenverbänden und kann daher die Praxistauglichkeit der Ergebnisse sicherstellen. Die meisten Drittmittelprojekte werden in einem interdisziplinären Forschungsverbund (ISPRAT e.V.) durchgeführt. Besondere Schwerpunkte des Instituts liegen bei den Themen E-Government und Verwaltungsmodernisierung, beides insbesondere unter Berücksichtigung der europäischen Perspektive und Gesetzgebung sowie den ebenenübergreifenden Auswirkungen umfassender Konzepte. In diesem Kontext wurden u. a. Projekte zu folgenden Themen durchgeführt:

- Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung,
- Bürgertelefon 115,
- Innovative Personalausweisanwendungen,
- Einführung von »Datennotaren«,
- Cloud Computing für die öffentliche Verwaltung,
- »Staatliches Innovationsmanagement«,
- »E-Daseinsvorsorge«,
- Einsatz von Web 2.0-Technologien in der öffentlichen Verwaltung,
- »Verwaltung 2.0« unter Einbeziehung des Shared-Services-Gedanken und Open-Government-Bestrebungen,
- »Datenhoheit in der Cloud«,
- Wissensmanagement als ebenenübergreifende Infrastruktur von Bund, Ländern und Kommunen.

Das Lorenz-von-Stein-Institut übernimmt Gutachtertätigkeiten für zahlreiche öffentliche Institutionen aus dem Land Schleswig-Holstein (u. a. Landesministerien, Landtagsfraktionen, kommunale Spitzenverbände) sowie auf Bundesebene. Das Institut ist Rahmenvertragspartner der ÖPP Deutschland AG und hat in diesem Zusammenhang zahlreiche organisationsrechtliche Gutachten verfasst und Privatisierungs-, ÖPP- und ÖÖP-Vorhaben begleitet.

Neben den »aktiven« wissenschaftlichen Mitarbeitern kann das Lorenz-von-Stein-Institut aufgrund der Projektarbeit der letzten Jahren auf ein Netzwerk von freien Mitarbeitern zurückgreifen, die durchgehend über eine besondere Expertise in den Bereichen »Verwaltungsmodernisierung«, »E-Government« und »IT-gestützte Veränderung von Staat, Verwaltung und Gesellschaft« verfügen.

Die Autoren

Timm Christian Janda

Geboren 1980 in Wiesbaden, nach Abitur und Zivildienst 2001-2008 Studium der Politikwissenschaften an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz; Magister Artium 2008; 2008-2010 berufliche Tätigkeiten in der Privatwirtschaft; 2010-2011 verwaltungswissenschaftliches Aufbaustudium an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Mag. rer. publ. 2011; 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft und öffentliches Recht (Prof. Dr. Hermann Hill) an der DHV Speyer, seit Oktober 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, zugleich Doktorand bei Prof. Dr. Hermann Hill.

Forschungsschwerpunkte: Open Government/Open Data: Ausgangsbedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Transparenzbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung. Netzpolitik.

Dr. Sönke E. Schulz

Geboren 1980 in Stade, 2000-2005 Studium der Rechts- und Politikwissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2005 Erste Juristische Staatsprüfung vor dem OLG Schleswig; 2005-2007 Doktorand bei Bundesminister a. D. Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und Promotionsstipendiat des Landes Schleswig-Holstein; 2008 Promotion zum Thema »Änderungsfeste Grundrechte« durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2005-2006 angestellt beim Finanzministerium Schleswig-Holstein in der Projektgruppe »Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung«; 2006-2008 juristischer Vorbereitungsdienst; Große Juristische Staatsprüfung vor dem Gemeinsamen Prüfungsamt der Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein; seit 2007 wissenschaftlicher Assistent und Geschäftsführer des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Forschungsschwerpunkte: Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die öffentliche Verwaltung; Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, Behördentelefon 115, Rechtsfragen des Cloud Computings, von Shared Service Centern, Public Private Partnerships sowie des technikgestützten Identitätsmanagements.

Jakob Tischer

Geboren 1985 in Schleswig, nach Abitur und Zivildienst von 2005-2011 Studium der Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und an der Aarhus Universität in Aarhus/Dänemark; 2009-2011 studentische Hilfskraft am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; 2011 Erste Juristische Prüfung vor dem OLG Schleswig, Verleihung des Titels »Diplom-Jurist« durch die Universität Kiel; seit Juli 2011 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, zugleich Doktorand bei Prof. Dr. Utz Schliesky.

Forschungsschwerpunkte: Rechts- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte alter und neuer Instrumente der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene; Auswirkungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die öffentliche Verwaltung; Rechtsfragen von Privatisierungen und Public-Private-Partnerships.

Über das Collaboratory

Das Internet & Gesellschaft Co:laboratory ist eine Venture Plattform, welche Entwicklungen im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung unserer Gesellschaft aufgreift und aus den unterschiedlichsten Perspektiven mit den relevanten Stakeholdern analysiert. Der Multi-Stakeholder-Ansatz garantiert Transparenz und Unabhängigkeit, vor allem jedoch ermöglicht die Transdisziplinarität der Experten und Expertinnen erstmals die netzrelevanten Transformationsprozesse in ihrer gesamten Reichweite zu begreifen, Chancen und Risiken zu identifizieren und deren Umsetzung in direktem Dialog mit Vertretern aus Politik und Verwaltung zu besprechen. Ziel ist es, einen gesellschaftlichen Nutzen aus den Veränderungen abzuleiten, in dem die Potentiale des Internets frühzeitig erkannt werden, um optimale Rahmenbedingungen schaffen zu können.

Dafür bringt das Co:laboratory Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen, die ihre Expertise in Initiativen oder Ohus (Maori für Arbeitsgruppe) auf der Kollaborationsplattform einbringen. Die Initiativen durchleuchten in einem Zeitraum von mehreren Monaten ein bestimmtes Themenfeld, aktuell zum Beispiel "Lernen in der digitalen Gesellschaft". Die kollaborative Arbeit der Expertengruppe mündet in einen Abschlussbericht, der Handlungsempfehlungen enthält oder Szenarien schildert. Die Ohus dagegen sind langfristiger und themenspezifisch, erarbeiten Studien, veranstalten Tagungen und greifen frühe Trends in der Netzpolitik auf. Dort sind auch von Anfang an Vertreter aus Politik und Verwaltung involviert.

Die ganze Bandbreite der internetpolitischen Diskurse soll auf offenen Workshops, BarCamps und der Wissensplattform des Co:laboratory pragmatisch, informell und konstruktiv aufgearbeitet werden. Gleichzeitig soll damit der deutschen Netzgemeinde eine öffentlichkeitswirksame Plattform geboten werden, mit der die Expertenmeinungen ein breiteres Publikum erreichen können und das "Co:Lab" somit zum Katalysator für innovative und spannende Lösungsansätze werden kann. Als Community of Practice konzipiert, ist das Co:laboratory in seiner Form, seinen Prozessen und seinen Ergebnissen für Einflüsse aus verschiedensten Richtungen offen und entwickelt sich als "perpetual Beta" fortlaufend weiter. Es steht neuen Akteuren und Partnern offen.

Initiiert wurde das Internet & Gesellschaft Co:laboratory von Google Germany im Jahr 2010. Inzwischen gehören auch Wikimedia Deutschland, Creative Commons, Fraunhofer FOKUS, W3C Deutschland-Österreich, SMBS und CSC zu den Kooperationspartnern des Co:laboratory. Seit August 2012 ist das Co:Lab ein eingetragener Verein mit Sitz in Berlin.

Impressum

Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat - OPEN GOVERNMENT
Fact Sheet #1

Autoren:

Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur.

Timm Christian Janda, M.A., Mag. rer. publ.

Jakob Tischer, Dipl. iur.

Idee und Konzept

Simon Assoin (Telemedicus)

Projektleitung:

David Roos (CSC), Sebastian Haselbeck

Kosten:

1.000 EUR finanziert durch das Internet & Gesellschaft Collaboratory.

Mit freundlicher Unterstützung von CSC Deutschland, einem der Kooperationspartner des Internet & Gesellschaft Collaboratory.

Mehr zum Internet & Gesellschaft Collaboratory, dem Verein, seiner Finanzierung usw. finden Sie unter collaboratory.de

Ansprechpartner des Co:llaboratory Lenkungskreises:

Martin G. Löhe - Dr. Philipp S. Müller - John H. Weitzmann - Ulrike Höppner

Kontakt:

kontakt@collaboratory.de

Coverbild:

Kuppel im Reichstag, Olaf Possin/ floesculus, CC-BY-SA 2.0 de

http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Spiegelung_in_der_Reichstagskuppel.jpg



Soweit nicht anders angegeben, veröffentlichen die Verfasser diesen Band unter der Creative Commons Lizenz BY 3.0 Deutschland, siehe www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/de

Diese Lizenz erlaubt jegliche Art der Nachnutzung, Bearbeitung und Umgestaltung unter der Bedingung, dass als Quelle die von den Verfassern festgelegte Zuschreibung wie folgt angegeben wird:

Schulz, S., Janda, T. & Tischer, J. (2013) Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat. Internet & Gesellschaft Collaboratory (Hrsg.): 2013. OPEN GOVERNMENT Fact Sheet #1. Berlin