

Altfelder, Stefan:

Integrierte Datenverarbeitung im Bestenungsverfahren: Verwaltungsautomation u. Bürgerinteresse/von Stefan Altfelder. — Köln; Berlin; Bonn; München: Heymann, 1985.
ISBN 3-452-20363-8

Aus der flüssig geschriebenen, klar gegliederten und daher gut lesbaren Konstanzer Dissertation (79,— DM, IX/175 S.) sei hier lediglich ein zentrales Thema (3.1 der Gliederung) „Automatische Verwaltungsakte“ herausgegriffen. Schon die Überschrift läßt die Diskussionen ab 1959 in der Erinnerung aufleuchten, die der Verfasser dann auch sorgfältig in Fußnoten notiert. Der Rezensent möchte das, was hier auf 8 Seiten abgehandelt wird, messen an ebenfalls 8 Seiten zu diesem Thema: S. 63 bis 70 aus

Haft, Fritjof, **Elektronische Datenverarbeitung im Recht**, Berlin (Schweitzer) 1970, Band 1 der Reihe „EDV und Recht“.

(Das Buch von Altfelder ist ebenfalls der 1. Band einer neuen Reihe „Abhandlungen zum Steuer- und Abgabenrecht“.)

Das Buch von Haft, häufig und mit Erfolg immer wieder zu Rate gezogen, wird nicht mehr überall greifbar sein. Zur Erleichterung für den Leser seien daher hier die entscheidenden Sätze zitiert:

... 2. Das „Verwaltungsfabrikat“

Bei der Entstehung des Verwaltungsaktes aus der Maschine kann man acht Schritte unterscheiden:

1. Die Programmierung
2. Die Codierung des Programms
3. Die Eingabe des Programms
4. Die Feststellung der Eingabewerte
5. Die Codierung der Eingabewerte
6. Die Eingabe der Eingabewerte
7. Die Maschinenarbeit
8. Die Ausgabe des Ergebnisses.

Diese Schritte erfolgen in drei deutlich voneinander abgesetzten Stufen. In der ersten, abstrakten Stufe wird der noch ohne Bezug auf den konkreten Einzelfall gebildete Entscheidungswille erklärt; sie erfaßt die Schritte 1 bis 3. In der zweiten, konkreten Stufe werden die zur Komplettierung des Entscheidungswillens für den konkreten Fall erforderlichen Feststellungen getroffen; sie umfaßt die Schritte 4 bis 6. In der Endstufe (Schritte 7 und 8) schließlich führen die Maschinenoperationen zum gewünschten Ergebnis.

Das menschliche Judizium kann lediglich in den Schritten 1 und 4 zur Wirksamkeit gelangen. ...

Hier sei nicht über die Anzahl der Schritte gerechnet; man erinnere sich ferner, wie selten damals (1970!) grundlegende Ausführungen über Fragen der Datenverarbeitung von Juristen für Juristen waren; hier geht es um die Richtigkeit eines brauchbaren Schemas, seine Handhabbarkeit, indem der „Fabrikationsprozeß“ in die beiden Stufen „Programmierung“ (abstrakte) und „Datenermittlung“ (konkrete) zerlegt wurde. Das war

„das umwälzend Neue, das mit den Computern gekommen ist“ (Haft), ein grundlegend anders zu organisierender Arbeitsablauf.

Die Konzipierung der abstrakten Stufe Programmierung hatte zwar die rationelle Erledigung einer großen Menge typischer Einzelfälle zum Ziel, löste aber keinen einzigen konkreten Einzelfall. Dieser konnte nur an Hand seiner eigenen Daten bearbeitet und mit einem Verwaltungsakt abgeschlossen werden durch Einsatz des Computers, der sich unbedingt an die ihm vor- und eingegebenen Spielregeln halten mußte. Die wissenschaftliche Diskussion rückte daher aus logischen Gründen die abstrakte Stufe in die Nähe der Gesetzgebung.

Ein neues Organisationsprinzip mußte die Verwaltungsabläufe, an deren Ende der Verwaltungsakt stand, umkrepeln, sollte die Datenverarbeitung in die Verwaltung integriert werden und nicht umgekehrt.

15 Jahre liegen zwischen den Erscheinungsterminen beider Bücher; sie haben in diesem Punkt die Klärung gefördert. Altfelder zeigt den Weg auf von der Willens- theorie über die modifizierte Willens- theorie zur Erklärungs- theorie, nach der der Verwaltungsakt bei seiner Bekanntgabe entsteht, und kann hierfür sogar Grundgedanken der Abgabenordnung von 1977 heranziehen. Altfelder S. 58: „Allerdings kann auch nach Maßgabe der „Erklärungstheorie“ ein Verwaltungsakt nur vorliegen, wenn sich der Bescheid der Behörde zurechnen läßt (§ 118 Satz 1 AO)“.

Damit sind wir wieder bei der Organisation der Verwaltung und der Verarbeitungsabläufe. Der Verwaltungsakt muß im Zeitpunkt der Entstehung eindeutig einer Behörde zurechenbar sein. Scheinbare Formalien wie die Absenderangabe der Behörde im Briefkopf — also innerorganisatorische Vorschriften — bekommen in diesem Zusammenhang ein ganz anderes Gewicht als die ebenfalls intern vorgeschriebene Regelung des Rechts zur abschließenden Zeichnung, die nicht durch den Verwaltungsakt verlautbart wird, sondern intern bleibt. Komplizierte Fragen, die beispielsweise die Einschaltung eines Rechenzentrums „für“ die den Verwaltungsakt erlassende Behörde aufwirft, können mit der Erklärungstheorie befriedigend gelöst werden. Für die Zurechenbarkeit entscheidend sind die vorangegangenen Organisationsentscheidungen über das Verfahren, in dem der Verwaltungsakt entsteht — siehe oben Haft!

Diese kurzen Hinweise zu dem Begriff Verwaltungsakt müssen hier genügen. Mit ihnen sollte deutlich gemacht werden, daß er in dem typisch gewordenen Datenverarbeitungs-Verfahren „Besteuerung“ seine zentrale Stellung behalten hat. Durch die Menge der dort ergehenden Verwaltungsakte treten die „organisierten“ Elemente und Bedingungen besonders stark hervor. Das hat Diskussion und Klärungsprozeß gefördert.

Auch wer nur bemessene Zeit hat, sollte wenigstens die Seiten 53 bis 60 aus Altfelders Buch lesen. Der Gewinn des Lesers, wenn er in Verwaltungs- und Diskussionskontinuität denkt, vergrößert sich, sobald er aus diesem Anlaß in Hafts Buch von 1970 nachliest.

Winfrid Blum