

Zweiter Teil: Kooperation von Bund und Ländern zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Verwaltungsnetzwerke?

I. Ausgangslage: E-Government und Digitalisierung

Die Digitalisierung ist zu einem übergreifenden Leitgedanken in vielen Bereichen der Politik, Gesellschaft und Wissenschaft geworden.¹⁰⁸⁷ Das gilt insbesondere auch für die Rechtspraxis und Rechtswissenschaft. Kaum eine Ausgabe der juristischen Fachzeitschriften kommt derzeit ohne einen, wenn nicht mehrere Beiträge aus, die sich mit rechtlichen Fragen zur Digitalisierung beschäftigen.¹⁰⁸⁸ Im Öffentlichen Recht, insbesondere in der Verwaltungsrechtswissenschaft, wirkt sich diese Entwicklung ebenfalls aus.¹⁰⁸⁹ In den letzten Jahren ist mit dem Recht der digitalen Verwaltung ein neues Rechtsgebiet entstanden.¹⁰⁹⁰ Das ist auch dem Umstand zu ver-

1087 S. hierzu nur *Spiekermann*, Digitale Ethik; *Grunwald*, Der unterlegene Mensch; *Gerdenitsch/Korunka*, Digitale Transformation der Arbeitswelt; *Jörg*, Digitalisierung in der Medizin; *Schmidt/Przybilla-Voß/Klatt*, INDES 2018 (2), 7 ff.; *Fischer*, Digitalisierung will gelernt sein, FAZ 2019 (Onlineausgabe), abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/buero-co/digitalisierung-beschaefigte-wollen-mehr-digitale-fortbildung-16136074.html>; *Ayad Al-Ani*, Deutschland muss lernen, völlig anders zu denken, Die Zeit 2019 (Onlineausgabe), abrufbar unter <https://www.zeit.de/digital/internet/2019-01/digitalisierung-deutschland-kuenstliche-intelligenz-bildung-digitalgipfel>; *Bundesministerium für Wirtschaft*, Den digitalen Wandel gestalten, abrufbar unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/digitalisierung.html>; *Bull*, CR 2019, 478 ff.; *Bull*, CR 2019, 547 ff.

1088 Vgl. nur *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 ff.; *Gourdet/Heger*, NVwZ 2021, 360 ff.; *Lenk*, NVwZ 2021, 108 ff.; *Waltermann*, NZA 2021, 297 ff.; *Hoffmann-Riem*, AöR 145 (2020), 1 ff.; *Guckelberger*, VerwArch 111 (2020), 133 ff.; *Ulrich/Schmieder*, NJW 2019, 113 ff.; *Grapentin*, NJW 2019, 181 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2019, 693 ff.; *Schröder*, VerwArch 110 (2019), 328 ff.; *Werner*, NJOZ 2019, 1041 ff.

1089 Vgl. *Berger*, DÖV 2018, 799 ff.; *Berger*, ZG 2018, 347 ff.; *Guckelberger*, VerwArch 111 (2020), 133 ff.; *Hoffmann-Riem*, AöR 145 (2020), 1 ff.; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2019, 693 ff.; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 ff.; *Schröder*, VerwArch 2019, 328 ff.; *Siegel*, DÖV 2018, 185 ff.

1090 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG Einl. Rn. 1.

danken, dass Bund und Länder den Ausbau der Verwaltungsdigitalisierung verstärkt in den Blick genommen haben.¹⁰⁹¹

Die Entwicklung verzeichnet dabei einen Übergang bzw. eine Erweiterung vom Leitbegriff des „E-Governments“ hin zur „Digitalisierung der Verwaltung“.¹⁰⁹² Unter E-Government ist nach einer früher verbreiteten Definition die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien zu verstehen.¹⁰⁹³ Diese Definition greift nach heute überwiegender (und zutreffender) Auffassung zu kurz: Vielmehr muss der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung in Verbindung mit organisatorischen Änderungen in den Geschäftsprozessen gebracht werden.¹⁰⁹⁴ E-Government ist demnach als Instrument einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung zu begreifen.¹⁰⁹⁵

In einem weiteren Sinne umfasst „digitale Verwaltung“ den Einsatz von Big Data, Algorithmen, künstlicher Intelligenz (KI), der Blockchain-Technologie, Cloud Services und Social Media in der öffentlichen Verwaltung.¹⁰⁹⁶ Teilweise ist in diesem Zusammenhang, in Anlehnung an den Begriff „Industrie 4.0“, von „Verwaltung 4.0“ oder auch von „Smart Govern-

1091 Vgl. *Bundesregierung*, Digitale Strategie 2025, Stand: März 2016, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-strategie-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=18; *Landesregierung Schleswig-Holstein*, Digitalisierungsprogramm Schleswig-Holstein 2021/2022, abrufbar unter https://digitales.sh/fileadmin/Redakteure/PDFs/Digitalisierungsprogramm_2021-22.pdf.

1092 Wo vormalis „E-Government“ der prägende Begriff war (s. etwa *Nolte*, DÖV 2007, 941 ff.; *Schliesky*, NVwZ 2003, 1322 ff.), ist es heute „Digitalisierung der Verwaltung“ (s. etwa *Schröder*, *VerwArch* 110 (2019), 328 ff.; *Berger*, DÖV 2018, 799 ff.); vgl. auch *Denkhaus*, in: *Seckelmann* (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, Kap. 1; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, *EGovG/OZG*, *EGovG*, Einl. Rn. 1 ff.

1093 *V. Lucke/Reinermann*, in: *Reinermann/v. Lucke* (Hrsg.), *Electronic Government in Deutschland*, S. 1.

1094 Vgl. die Mitteilung der *EU-Kommission*, *Die Rolle elektronischer Behördendienste*, KOM (2003) 567, 29.09.2003, S. 8; s. auch die Legaldefinition in § 2 Nr. 1 *EGovG SH* (GVOBl. SH, S. 398); dem folgend *Heckmann*, in: *Heckmann* (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 6 Rn. 2 f.; *Schliesky*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 91c Rn. 6.

1095 *Heckmann*, in: *Heckmann* (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 6 Rn. 2; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, *EGovG/OZG*, *EGovG*, Einl. Rn. 2; *Petersen*, *Rechtsprobleme des Electronic Government*, S. 5.

1096 Hierzu *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, *EGovG/OZG*, *EGovG*, Einl. Rn. 2; s. zu den verschiedenen Technologien und ihren Einsatzmöglichkeiten in der Verwaltung die Beiträge in *Seckelmann* (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*; s. auch *Stember et al.* (Hrsg.), *Handbuch E-Government*, passim.

ment“ die Rede.¹⁰⁹⁷ „Smart Government“ zeichnet sich dadurch aus, dass nicht nur Informations- und Kommunikationstechniken in der Verwaltung und bei der Interaktion mit Bürgern und Unternehmen eingesetzt werden, sondern dass sich Objekte und cyberphysische Systeme intelligent vernetzen.¹⁰⁹⁸

E-Government bewirkt nicht die bloße „Übersetzung“ analoger in digitale Prozesse und Strukturen, sondern bedeutet eine tiefgreifende Veränderung von Verwaltungsorganisation und -verfahren.¹⁰⁹⁹ Damit einher geht der Bedarf nach neuen Organisations- und Kooperationsformen für die öffentliche Verwaltung, weshalb nicht zuletzt die Figur des Netzwerks als Organisationsform für Verwaltungseinheiten, die umfassend E-Government umsetzen, besonders diskutabel ist. Bereits heute verfügen E-Government-Landschaften über mehrpolige Kooperationsverhältnisse zwischen Verwaltungsträgern, privaten oder öffentlichen IT-Dienstleistern sowie beteiligten Bürgern und Unternehmen.¹¹⁰⁰ Die beteiligten Akteure sind sich oftmals nicht darüber bewusst, dass sie hiermit ein Netzwerk und damit möglicherweise eine neue Organisationsform bilden. Derartige Netzwerke entwickeln sich oftmals evolutiv; selten wird ihr Nutzen voll ausgeschöpft und oftmals entbehren sie einer rechtlichen Steuerung.¹¹⁰¹

Seit Jahren wird festgestellt, dass Deutschland von einem wirksamen und flächendeckenden E-Government noch weit entfernt sei.¹¹⁰² Nur in Einzelfällen wurden bisher Fortschritte erzielt.¹¹⁰³ Im Vergleich mit anderen EU-Staaten belegt Deutschland bislang Plätze im letzten Drittel und damit hinter Ländern wie Slowenien und Portugal.¹¹⁰⁴

1097 Schröder, *VerwArch* 110 (2019), 328 (329); v. Lucke, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, Kap. 2 Rn. 8 ff.); v. Lucke, *VM* 2016, 171 ff.; Haller, in: Stemmer et al. (Hrsg.), *Handbuch E-Government*.

1098 V. Lucke, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, Kap. 2 Rn. 15 ff.

1099 Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR* II, § 26 Rn. 2; Schliesky, in: *Bonner Kommentar*, Art. 91c Rn. 6; Wischmeyer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), *GG*, Art. 91c Rn. 6; Siegel, *NVwZ* 2009, 1128 (1129); Denkhaus, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, Kap. 1 Rn. 33.

1100 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 107.

1101 Hierzu im Einzelnen s. unten 2. Teil X.

1102 Fromm/Welzel/Netwig/Weber, *E-Government in Deutschland*, S. 5.

1103 Vgl. bspw. das Projekt ELFE der Bremer Verwaltung, s. https://www.finanzen.bremen.de/neue_verwaltung/zentrales_it_management_und_e_government/elfe___einfach_leistungen_fuer_elterner-60128.

1104 S. zu den Rankings *Nationaler Normenkontrollrat*, *Monitor Digitale Verwaltung* #4, Stand: September 2020, S. 1, 20, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>.

Während sich der Handel längst auf die elektronische Abwicklung von Verträgen eingestellt hat und Verbraucher über Online-Plattform die gewünschten Produkte und Dienstleistungen suchen, finden und bestellen können („E-Commerce“), lässt die Verwaltung ein nutzerfreundliches Angebot digitaler Verwaltungsleistungen insgesamt bisher vermissen.

Die Ursachen sind vielfältig. Grundlegend lässt sich konstatieren, dass die rechtliche Perspektive stets andere Aspekte mit sich bringt als die politisch-strategische Sichtweise. Ob ein bestimmtes Vorhaben im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung zulässig ist, lässt sich pauschal nicht beantworten.¹¹⁰⁵ Es gibt jedoch rechtliche Rahmenbedingungen, die sich als hinderlich herausgestellt haben.¹¹⁰⁶

So haben der Föderalismus, insbesondere der grundsätzliche Landesvorrang von Gesetzen (Art. 83 ff. GG), und die kommunale Selbstverwaltung dazu geführt, dass Bund, Länder und Kommunen angefangen haben, ihre digitalen Angebote in eigener Verantwortung auszubauen.¹¹⁰⁷ Ein Flickenteppich von IT-Leistungen ist entstanden.¹¹⁰⁸ Hierin liegt ein tiefgreifendes Problem: Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit informationstechnischer Systeme sind Standardisierung und Interoperabilität.¹¹⁰⁹ Der Föderalismus hingegen ist grundsätzlich auf Dezentralität und Vielfalt ausgelegt – Eigenschaften, die der Netzlogik informationstechnischer Systeme zuwiderlaufen.¹¹¹⁰ Konsequenz der fehlenden Standardisierung und Interoperabilität war, dass Behörden verschiedener Ebenen bisher nicht medienbruchfrei mit anderen Behörden interagieren konnten.¹¹¹¹

Nach und nach hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass flächendeckendes E-Government nur durch eine ebenenübergreifende Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen bewerkstelligt werden kann. Von „neuen Kooperationsinstrumenten“¹¹¹² oder einer neuen „Kultur der

1105 Schröder, *VerwArch* 110 (2019), 328 (329).

1106 Vgl. zu den Rahmenbedingungen auch Schröder, *VerwArch* 110 (2019), 328 ff.

1107 Martini, *DÖV* 2017, 443 (448); Schallbruch/Städler, *CR* 2009, 619 (619); Wischmeyer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 5.

1108 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 94.

1109 Zur Definition Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 46.

1110 Martini, *DÖV* 2017, 443 (448); Guckelberger, *VerwArch* 111 (2020), 133 (135); zweifelnd Berger, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 75 (81).

1111 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 46.

1112 Schliesky, *NVwZ* 2003, 1322 (1326).

Zusammenarbeit¹¹¹³ ist die Rede. Lange fehlte es jedoch an rechtlichen Vorgaben zum durchgängigen und konsequenten Ausbau von digitalen Verwaltungsangeboten.¹¹¹⁴ Im Laufe der 2000er Jahre ging es zunächst darum, gesetzliche Hürden abzubauen, um einerseits die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen auf dem Gebiet der Informationstechnik zu ermöglichen (vgl. Art. 91c GG) und um andererseits die elektronische Kommunikation zwischen Behörden und Bürgern auszubauen.¹¹¹⁵ Die ebenenübergreifende Zusammenarbeit erfolgte zunächst auf freiwilliger Basis nach dem Einstimmigkeitsprinzip.¹¹¹⁶ Ob dieser Umstand allein für das Ausbleiben des gewünschten Erfolg verantwortlich war, kann dahinstehen. Jedenfalls verdichtete sich mit Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG und des Onlinezugangsgesetzes die freiwillige Zusammenarbeit zu einer Verpflichtung, den Zugang zu Verwaltungsleistungen auch elektronisch anzubieten. Die Tendenz geht daher – trotz föderaler Strukturen und verfassungsrechtlicher Grenzen – hin zu einer Zentralisierung.¹¹¹⁷ Um nachhaltig Erfolge zu erzielen, wird eine neue und wandlungsaffine Organisationskultur gefordert, in welcher die Digitalisierung als ganzheitliche, ressort- und funktionsübergreifende Aufgabe verstanden wird.¹¹¹⁸

Das Angebot von Verwaltungsleistungen über Online-Portale wirft darüber hinaus grundlegende Fragen über die Zuständigkeitsordnung und die dahinterstehenden verfassungsrechtlichen Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats auf. Das Internet entgrenzt die herkömmlichen Verwaltungsräume, deren Beherrschung mittels der Etablierung örtlicher und sachlicher Zuständigkeiten möglich wurde.¹¹¹⁹ Es ist nicht mehr notwendig, die Verwaltungsleistung vor Ort zu erbringen. So können Führungszeugnisse seit 2013 auch direkt online beim Bund beantragt werden, vorausgesetzt, der Bürger hat die eID-Funktion des Personalausweises freischalten

1113 *Nationaler Normenkontrollrat*, E-Government in Deutschland – Wie der Aufstieg gelingen kann (Kurzfassung), Stand: 2016, S. 5, 15, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/753256/e1a37507a600667f7114f43e431a2967/2016-06-14-egovernment-gutachten-2016-data.pdf>; *Martini*, DÖV 2017, 443 (454).

1114 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, in: EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 12.

1115 Insbesondere durch die verschiedenen E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder.

1116 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 3.

1117 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, in: EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 41.

1118 *Misgeld/Wojtczak*, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, Kap. 28 Rn. 15.

1119 Vgl. *Schliesky* (Hrsg.), Digitale Räume, S. 5 ff.

lassen und kann sie mittels eines geeigneten Smartphones nutzen.¹¹²⁰ Online-Portale und moderne Informations- und Kommunikationstechnik ermöglichen die Konzentration auf einen Akteur nach außen und eine netzwerkartige Struktur dahinter, wodurch herkömmliche Zuständigkeitsbereiche aufgelöst werden könnten.¹¹²¹ Bei einer verstärkten Zentralisierung geraten Demokratie-, Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip unter Druck.¹¹²² Zwar kann dies für Verwaltungsangebote über Online-Portale relativiert werden, soweit das Portal (ähnlich wie der einheitliche Ansprechpartner) nur als Mittler bzw. Oberfläche dient, die Bearbeitung der Anträge und der gesamte Prozess gleichwohl in der Verantwortung der jeweils zuständigen Behörde(n) liegt. Auch hier entstehen jedoch Probleme, etwa, wenn für den Nutzer nicht transparent ist, welcher Verwaltungsträger bzw. welche Behörde für die Bearbeitung seines Falls verantwortlich ist. Ein für die Zuständigkeitsordnung kritischer Fall wäre es wiederum, wenn hinter dem jeweiligen Portal ein zentrales Backoffice stünde, das (frühere) Aufgaben der zuständigen Behörde übernimmt.¹¹²³ Dann nämlich wäre eine Zurechnung kaum möglich und die (demokratische) Legitimation und Rechtsstaatlichkeit der Handlung gegenüber dem Bürger nicht mehr gewährleistet.

II. Entwicklung des E-Governments und der föderalen IT-Zusammenarbeit in Deutschland

1. Lage vor der Föderalismusreform II (2009)

Die Jahre vor der Föderalismusreform II waren geprägt von einer heterogenen IT-Landschaft.¹¹²⁴ Eine Zusammenarbeit fand auf freiwilliger Basis durch den Kooperationsausschuss für automatisierte Datenverarbeitung (Koop ADV), den „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ und die „Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz“ (innerhalb der Fachminis-

1120 Guckelberger, *VerwArch* 111 (2020), 133 (135).

1121 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5, Rn. 90.

1122 Schliesky, *LKV* 2005, 89 (92 ff.); Schliesky, *DÖV* 2004, 809 (815 ff.); Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5, Rn. 90.

1123 Vgl. Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 90.

1124 Vgl. zur Entwicklung Seckelmann, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (57 ff.).

terkonferenzen) statt.¹¹²⁵ Neben dem Aktionsplan „Deutschland Online“ sind vereinzelt Organisationen wie die „Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“ (BDBOS) geschaffen worden.¹¹²⁶ Das Grundgesetz enthielt vor der Reform keinerlei Aussagen zur Informations- und Kommunikationstechnologie.¹¹²⁷ Einzelne Schutzdimensionen wurden von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus Verfassungsnormen lediglich hergeleitet.¹¹²⁸

Der im Jahr 2006 geschaffene Aktionsplan „Deutschland Online“ hatte das Ziel, bis zum Jahr 2010 eine flächendeckende E-Government-Landschaft in Deutschland zu etablieren.¹¹²⁹ Hierzu sollten bundesweit einheitliche Standards entwickelt und eine elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, insbesondere auch zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern, ermöglicht werden.¹¹³⁰ Denn allgemein bestand das Problem, dass die verschiedenen Kommunikationsnetze von Bund, Ländern und Kommunen nicht kompatibel zueinander waren. Ein Ausfall eines Netzes konnte den Ausfall weiterer Netze bedingen.¹¹³¹ Zur Verbesserung wurden die XÖV-Standards als wichtiges technisches Instrument eingeführt.¹¹³² Diese finden auch weiterhin Anwendung.¹¹³³ Der ersehnte Erfolg beim E-Government durch den Aktionsplan „Deutschland Online“ blieb jedoch aus.¹¹³⁴

Insgesamt war die IT-Koordination von einer unübersichtlichen Gemengelage an Gremien geprägt. Aufgrund der zahlreichen Akteure mit z.T. unterschiedlichsten Interessen war es oftmals nicht möglich, den aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips erforderlichen Konsens für Entscheidungen herzustellen.¹¹³⁵ Somit haben die verschiedenen Gebietskörperschaften den

1125 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 2; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (619).

1126 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (619 f.).

1127 Hierzu *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (305 ff.).

1128 Insbesondere das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), BVerfGE 120, 274.

1129 *Bürger*, in: Zechner (Hrsg.), Handbuch E-Government, 2007, S. 29 ff.; *Heckmann*, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 65.

1130 *Heckmann*, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 65.

1131 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (620).

1132 *Heckmann*, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 65.

1133 S. hierzu *Steinmetz*, IT-Standardisierung und Grundgesetz, S. 63 ff.; <https://www.it-planungsrat.de/produkte-standards/standards>.

1134 Ein Scheitern der bis dato erfolgten föderalen IT-Koordination konstatiert *Heckmann*, K&R 2009, 1 (2).

1135 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 3.

Ausbau elektronischer Verfahren und Angebote in sehr unterschiedlichem Tempo vorangetrieben. Die in diesem Zuge mit z.T. hohem finanziellen Aufwand entwickelten IT-Systeme waren untereinander nicht kompatibel.¹¹³⁶ Waren einmal bestimmte Entscheidungen für die Beschaffung der IT getroffen, wurden Abhängigkeiten erzeugt, die die Kompromissbereitschaft der Akteure weiter schmälerten.¹¹³⁷ Zur Umsetzung von IT-Projekten ist jedoch in den allermeisten Fällen eine Absprache und Zusammenarbeit mit verschiedenen Ebenen und Behörden notwendig geworden.¹¹³⁸ Hieraus resultierte die Erkenntnis, dass es eine grundlegende Reform der föderalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT geben musste.¹¹³⁹

2. Einführung des Art. 91c GG durch die Föderalismusreform II

Die am 15.12.2006 eingesetzte sog. Föderalismuskommission II hatte die Aufgabe, Empfehlungen für eine Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern zu erarbeiten.¹¹⁴⁰ Diese sollten auch die „Einführung von IT-Standards und -systemen“ sowie die „Vereinfachung länderübergreifender Regelungen“ beinhalten.¹¹⁴¹

Die Diskussionen in der Kommission waren geprägt vom starken Ringen um Kompromisse. Die Expertenanhörung am 08.11.2007 hatte ergeben, dass die IT-Steuerung von Bund und Ländern sehr reformbedürftig sei.¹¹⁴² Über die Ausgestaltung der Reform bestanden jedoch sehr unterschiedliche Sichtweisen. Seitens einiger Länder wurde befürchtet, dass der Bund sich durch eine zentralistische Ausrichtung der IT-Steuerung in den Verwaltungsvollzug der Länder einmischen würde.¹¹⁴³ Tatsächlich bestand ein Vorschlag der Bundesregierung darin, für den Bereich der IT eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu schaffen, verbunden mit

1136 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 2; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (619).

1137 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 3; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (620).

1138 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (619 f.).

1139 Vgl. *Siegel*, DÖV 2009, 181 (182).

1140 BR-Drs. 913/06 (Beschluss).

1141 BR-Drs. 913/06 (Beschluss), S. 5; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 19.

1142 Zusammenfassung der Expertenanhörung bei *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (623).

1143 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (622).

einer Kooperationspflicht für die Länder.¹¹⁴⁴ Ein Teil der Länder hingegen favorisierte eine Regelung, wonach die IT-Zusammenarbeit in Form einer „Kann“-Vorschrift ermöglicht werden und durch einen Staatsvertrag konkretisiert werden sollte.¹¹⁴⁵ Ein Vorschlag aus Schleswig-Holstein bestand darin, im Grundgesetz die Ermächtigung für einen „Verwaltungsverband“ als Art. 37b GG zu normieren.¹¹⁴⁶ Ein Verwaltungsverband ist demnach eine Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, die durch Bund und Länder zu gründen wäre.¹¹⁴⁷ Man hätte hiermit, so die Argumentation, eine für Verwaltungskooperationen bestehende Lücke im Organisationsrecht geschlossen und hätte darüber hinaus vergaberechtliche Problematiken sinnvoll lösen können.¹¹⁴⁸ Diesen Vorschlag unterstützten neben Hamburg weitere Länder und der Bund.¹¹⁴⁹

In die Zeit der Verhandlungen über die Reform fiel sodann das SGB-II-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007. Es hat einen erheblichen Einfluss auf die weiteren Beratungen genommen,¹¹⁵⁰ indem es ein prinzipielles „Verbot der Mischverwaltung“ postulierte und darauf hinwies, dass die (möglicherweise effizientere) Bund-Länder-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT kein Rechtfertigungsgrund für die Außerachtlassung der Trennung der Verwaltungsräume darstellen könne.¹¹⁵¹ Die IT-Zusammenarbeit (lediglich) über einen Staatsvertrag ohne Grundgesetzänderung zu regeln, schien nun aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr möglich.¹¹⁵²

Nach einer längeren Kompromissphase¹¹⁵³ legte die Kommission eine abschließende Empfehlung vor. Diese orientierte sich stark an der staats-

1144 *Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*, Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern, K-Drs. 098, S. 7; dazu *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2.

1145 *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2.

1146 Hierzu *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (325 ff.).

1147 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (328).

1148 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318 ff.).

1149 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (309).

1150 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 4; *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (310).

1151 BVerfGE 119, 331 (364 ff., 374 ff.); dazu sowie allgemein zur „Mischverwaltung“ *Wahrendorf/Karmanski*, NZS 2008, 281 ff.; *Huber*, DÖV 2008, 844 ff.; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 ff.

1152 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (623).

1153 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (624); *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 21.

vertraglichen Lösung, die insbesondere die südlichen Bundesländer favorisiert hatten.¹¹⁵⁴ Die in dem SGB-II-Urteil aufgestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur „Mischverwaltung“ sollten in Form eines Ausnahmetatbestandes im Grundgesetz Berücksichtigung finden. Abschließend durch die Kommission empfohlen wurden somit die Einführung eines Art. 91c GG n.F., der Entwurf eines Staatsvertrages i.S.d. Art. 91c Abs. 2 GG n.F. („IT-Staatsvertrag“) sowie der Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Art. 91c Abs. 4 GG n.F.¹¹⁵⁵ Die Gesetzentwürfe wurden sodann hinsichtlich Art. 91c, d GG n.F. ohne Änderung am 29.05.2009 durch den Bundestag und am 12.06.2009 durch den Bundesrat beschlossen.¹¹⁵⁶

3. Die E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im bundesstaatlichen Gefüge

Weitere Landmarken bei der Entwicklung der digitalisierten Verwaltung sind zum einen das E-Government-Gesetz des Bundes (im Folgenden kurz: EGovG)¹¹⁵⁷ und die E-Government-Gesetzgebung der Länder, die z.T. in eigenen Gesetzen, z.T. als Modifizierungen im allgemeinen Verwaltungsrecht, umgesetzt wurden.¹¹⁵⁸

a) E-Government-Gesetz des Bundes

Das EGovG wurde als Stammgesetz im Rahmen eines Artikelgesetzes (Art. 1) eingeführt.¹¹⁵⁹ Das Artikelgesetz enthält eine Reihe von Änderungen an Einzelgesetzen (Art. 2 bis Art. 28), etwa bei dem De-Mail-Gesetz, dem VwVfG und dem PassG.¹¹⁶⁰

1154 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2; Schallbruch/Städler, CR 2009, 619 (623).

1155 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 21.

1156 BGBl. 2009 I, S. 2247; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2.

1157 BGBl. 2013 I, S. 2749.

1158 Dazu im Überblick Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 24 ff.

1159 Keller-Herder/Schallbruch, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, EGovG, Einl. Rn. 1.

1160 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 15.

Ziel des Gesetzes ist die Ermöglichung einer umfassenden medienbruchfreien Verwaltungskommunikation, d.h. behördenextern im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger, behördenintern und behördenübergreifend.¹¹⁶¹

Grundlegendes Problem, welches gesetzliche Regelungen erforderlich machte, waren die zahlreichen Schriftformerfordernisse und die daraus resultierenden Medienbrüche im Verwaltungsverfahren.¹¹⁶² Im Bundes- und Landesrecht existieren nach wie vor mehrere tausend Schriftformerfordernisse.¹¹⁶³ Vor Erlass des EGovG konnte die Schriftform allein durch die qualifizierte elektronische Signatur (qeS) ersetzt werden. Für die Einrichtung der elektronischen Signatur war (oftmals) ein zusätzliches Gerät bzw. Software nötig, was häufig als umständlich empfunden wurde.¹¹⁶⁴ Mit der gesetzlichen Änderung wurden weitere Schriftformersatzmöglichkeiten zugelassen, namentlich die elektronische Identifizierungsfunktion des Personalausweises und die De-Mail (vgl. § 3a Abs. 2 VwVfG, § 2 Abs. 2, 3 EGovG).¹¹⁶⁵

b) Kompetenzgrenzen

Weitere Schwierigkeiten stellen sich auf kompetenzrechtlicher Ebene.¹¹⁶⁶ Anwendungsbereich ist nach § 1 EGovG nicht nur die Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes, sondern auch der Behörden der Länder und der Kommunen, wenn sie Bundesrecht ausführen. Im Bereich der Landesgesetzgebung besteht ohnehin keine Regelungskompetenz des Bundes, da ihm ohne Gesetzgebungskompetenz auch keine Vollzugskompetenz eingeräumt sein kann.¹¹⁶⁷

1161 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 15.

1162 *Keller-Herder/Schallbruch*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, EGovG, Einl. Rn. 3 ff.; *Ramsauer/Frische*, NVwZ 2013, 1505 (1505 f.).

1163 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, in: EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 11; *Keller-Herder/Schallbruch*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, EGovG Einl. Rn. 16 ff.; *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, MMR 2013, 10 (13).

1164 *Prell*, NVwZ 2013, 1514 (1516).

1165 Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 3a Rn. 72 ff.; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 3a Rn. 20 ff.

1166 Hierzu ausführlich *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 44 ff.

1167 BVerfGE 12, 205; 102 (167); *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 83 Rn. 16; diff. *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 13.

Zudem ist der Bund nach Art. 83, 84 Abs. 1 GG auch bei Bundesgesetzen nur ausnahmsweise für die Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Einrichtung der Behörden zuständig. Soweit der Bund nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG entsprechende Regelungen trifft, kommt den Ländern eine Abweichungskompetenz zu. Diese wiederum kann nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 und Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG ausgeschlossen sein, sofern der Bund hierzu eine wirksame Regelung getroffen hat. Der Ausschluss der Abweichungsmöglichkeit ist indes nur für das Verwaltungsverfahren (nicht die Einrichtung der Behörden) und nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig. Damit ist ein grundlegendes Problem angesprochen: Das Recht der digitalen Verwaltung ist nicht klar dem Verfahrens- oder dem Organisationsrecht zuzurechnen, sondern bewegt sich zwischen beiden Materien.¹¹⁶⁸ Ziel von E-Government ist es, den gesamten Prozess elektronisch und medienbruchfrei auszugestalten. Das ist in der Regel nicht möglich, ohne Änderungen am organisationsrechtlichen Rahmen vorzunehmen. Gerade die Regelungen zum Verfahren wie § 2 EGovG (elektronischer Zugang), § 4 EGovG (elektronische Nachweise) und § 3a Abs. 2 VwVfG (elektronische Identifizierung) haben auch eine organisatorische Komponente, da sie voraussetzen, dass der digitale Zugang bzw. die Identifizierung technisch durch die Behörde organisiert und umgesetzt werden.¹¹⁶⁹ Darüber hinaus sind Regelungen zur elektronischen Aktenführung ohnehin mehr dem Organisations- als dem Verfahrensrecht zuzuordnen.¹¹⁷⁰

Aufgrund dieses teilweisen Organisationsbezugs ist zweifelhaft, ob der Ausschluss der Abweichungskompetenz nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG generell möglich war.¹¹⁷¹ Hinzu kommt der Ausnahmecharakter der Vorschrift.¹¹⁷² Einen Ausnahmefall bzw. den besonderen Bedarf einer bundeseinheitlichen Regelung wird man zwar dadurch begründen können, dass der elektronische Vollzug von Bundesrecht nur durch bundeseinheitliche Vorschriften sichergestellt sein kann,¹¹⁷³ zumal elektronische Kommunikation an Län-

1168 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 50 f.; vgl. auch *Schliesky*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 91c Rn. 12; *Heckmann*, in: *Heckmann* (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 4.

1169 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 52.

1170 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 53.

1171 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 54.

1172 Einzelheiten hierzu sind umstritten: *Kirchhof*, in: *Maunz/Dürig* (Begr.), GG, Art. 84 Rn. 132 ff.; *Hermes*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 84 Rn. 63 ff.

1173 *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, MMR 2013, 10 (14); dem folgend *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 55.

dergrenzen nicht aufhört.¹¹⁷⁴ In der Gesetzesbegründung kommt jedoch nicht zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber die Abweichungsmöglichkeit der Länder ausschließen wollte.¹¹⁷⁵ Insbesondere reicht es hierzu nicht aus, dass das Gesetz als Zustimmungsgesetz ausgestaltet ist,¹¹⁷⁶ zumal sich das Zustimmungserfordernis auch aus Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG ergeben könnte.¹¹⁷⁷

Im Ergebnis können die Länder generell bei Ausführung der Bundesgesetze von dem EGovG abweichen. Um die Zielsetzung des Gesetzes, über die föderalen Ebenen hinweg einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten,¹¹⁷⁸ dennoch zu erreichen, war es wichtig, Länder und Kommunen von Anfang an eng in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen.¹¹⁷⁹ Im Falle von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder war es ohnehin unumgänglich, entsprechende E-Government-Gesetze (bzw. sonstige Anpassungen im Landesrecht) zu erlassen.¹¹⁸⁰ Aufgrund der dargestellten verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist die Verbindlichkeit bzw. Reichweite des EGovG begrenzt. Der Bund hatte die Intention, einen Rahmen mit Mindeststandards vorzugeben.¹¹⁸¹ Für den Bund sollten diese enger, für Länder und Kommunen jedoch weiter sein.¹¹⁸² Das Gesetz sollte zudem Anreize für die Länder bieten, ähnliche Standards bei ihrer Gesetzgebung einzuhalten.¹¹⁸³

c) Aufgabenübertragungsverbot

Da das EGovG auch die Gemeinden und Gemeindeverbände adressiert (vgl. § 1 Abs. 2 EGovG), ist fraglich, inwieweit dies mit Art. 84 Abs. 1

1174 BR-Drs. 557/12, S. 31.

1175 Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10 (14).

1176 BGBl. 2013 I, S. 2749.

1177 Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10 (14); Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 57.

1178 BT-Drs. 17/11473, S. 1, 21.

1179 Keller-Herder/Schallbruch, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Einl. EGovG Rn. 6.

1180 Keller-Herder/Schallbruch, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Einl. EGovG Rn. 5.

1181 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 58.

1182 Keller-Herder/Schallbruch, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Einl. EGovG Rn. 5; Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 20 f.

1183 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 58.

S. 7 GG vereinbar ist. Demnach dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Die Problematik ist identisch mit der bereits erörterten Frage, ob es sich beim Handeln durch Informations- und Kommunikationstechnik um eine (Sach-) Aufgabe handeln kann. Nach hier vertretener Auffassung ist das nicht der Fall.¹¹⁸⁴ Durch IT-Vorgaben werden keine neue materiellen Aufgaben übertragen, sondern lediglich modifiziert.¹¹⁸⁵ Sie bedeuten für die Kommunen jedoch oftmals hohe finanzielle Belastungen und einen Eingriff in deren Organisationshoheit. Zur praktischen Umsetzung wird daher vorgeschlagen, zurückhaltend bei unmittelbaren Vorgaben gegenüber den Kommunen zu agieren,¹¹⁸⁶ was dem Gedanken der Vereinheitlichung von E-Government-Angeboten in der Regel zuwiderläuft.

d) E-Government-Gesetze der Länder

Die meisten Länder haben mittlerweile eigene E-Government-Gesetze erlassen oder bereiten diese vor.¹¹⁸⁷ Einen Sonderweg ist Schleswig-Holstein gegangen, welches als erstes Bundesland bereits im Sommer 2009 – etwa zeitgleich mit dem Abschluss der Föderalismusreform II – das bundesweit erste E-Government-Gesetz erlassen hat.¹¹⁸⁸ Es regelt u.a. die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit und Prozessgestaltung (§§ 5, 6 EGovG SH). Schleswig-Holstein war damit ein Vorreiter auf dem Gebiet des E-Governments.¹¹⁸⁹ Das Gesetz enthält organisationsrechtliche Elemente, folgt aber bereits dem heutigen Verständnis von E-Government als ebenenübergreifenden Prozess mit dem Ziel medienbruchfreier Verwaltungskommunikation (vgl. § 3 Abs. 2, § 2 Nr. 7 EGovG SH).¹¹⁹⁰ Gleichwohl blieben Regelungen zu wichtigen Bestandteilen von E-Government noch

1184 S.o. I. Teil IV. 3. b) bb).

1185 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 60; im Zusammenhang mit Art. 91c GG und dem OZG s. unten 2. Teil III. 4. a) bb) (2).

1186 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 61.

1187 Zum Stand der Gesetzgebung in den Ländern s. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 24 ff.

1188 GVOBl. SH 2009, S. 398.

1189 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG SH, Einl. Rn. 1; *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (272).

1190 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG SH, Einl. Rn. 3; *Schulz*, Die Gemeinde SH 2008, 272 (273).

aus, namentlich die elektronische Zugangseröffnung, die elektronische Aktenführung und das elektronische Verwaltungsverfahren.¹¹⁹¹ Diese wurden teilweise in das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht integriert (vgl. §§ 52a ff. LVwG SH). Andere Bundesländer haben sich überwiegend am E-Government-Gesetz des Bundes orientiert.¹¹⁹²

Die Zusammenarbeit über die Ländergrenzen hinweg ist naturgemäß nicht Teil der E-Government-Gesetze. Diese Thematik ist vielmehr Bestandteil des Art. 91c GG i.V.m. dem IT-Staatsvertrag.

4. Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG und des Onlinezugangsgesetzes

Bis zur Grundgesetzänderung im Jahr 2017 gab es durch Art. 91c GG lediglich die Möglichkeit, innerhalb der staatlichen Ebenen auf dem Gebiet der IT zusammenzuarbeiten.¹¹⁹³ Die bis dato unzureichenden Online-Angebote für Bürger und Unternehmen boten Anlass für den Beschluss, einen bundesweiten „Portalverbund“ einzurichten, über den Verwaltungsleistungen zugänglich sein sollten.¹¹⁹⁴ Im Zuge der „stillen Verfassungsreform“¹¹⁹⁵ wurde Art. 91c Abs. 5 GG durch Gesetz vom 13. Juli 2017 eingefügt.¹¹⁹⁶

Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers war es, eine verbindliche Vereinheitlichung der Online-Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen zu erreichen, anstatt, wie vorher, nur auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit zu setzen.¹¹⁹⁷ Mit der Einführung des OZG ist die Hoffnung verbunden, dass der Sprung zu einem nutzerfreundlichen E-Government-Angebot gelingen wird.¹¹⁹⁸

1191 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG SH, Einl. Rn. 4.

1192 Vgl. dazu die Tabelle bei *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, Einl. Rn. 33.

1193 *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 28.

1194 BT-Drs. 18/11131, S. 12.

1195 *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 53 (61).

1196 BGBl. 2017 I, S. 2347.

1197 BT-Drs. 18/11131, S. 16.

1198 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, §1 Rn.1.; vgl. *Lühr*, Der Landkreis 2019, 241 (242); *Seckelmann/Brunzel*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 1 ff.

III. Die Rechtsgrundlagen der föderalen IT-Zusammenarbeit im Einzelnen

1. Verfassungsrechtliche Grundlage der IT-Zusammenarbeit: Art. 91c GG

a) Bedeutung

Jede Änderung des Grundgesetzes unterliegt nicht nur erhöhten formellen Anforderungen wie einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages und Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG). Eine neue Verfassungsnorm ist zudem stets einem gewissen Rechtfertigungsdruck hinsichtlich ihrer Notwendigkeit ausgesetzt. Schließlich soll das Grundgesetz vornehmlich die Grundlagen des verfassten Staates widerspiegeln, während die einfachen Gesetze die Einzelheiten regeln. Zusätzlicher Rechtfertigungsbedarf entsteht, wenn eine neue Verfassungsnorm einen Ausnahmetatbestand zu anderen Regelungen des Grundgesetzes enthält. Je mehr Ausnahmetatbestände geschaffen werden, desto eher wird die Aushöhlung bzw. Umgehung der vom Grundgesetz eigentlich vorgesehenen Ordnung befürchtet.¹¹⁹⁹

Diese Problemlage bestand auch bei Art. 91c GG, der eine Ausnahme-regelung zu der in den Art. 83 ff. GG niedergelegten Kompetenzordnung darstellt.¹²⁰⁰ Die verfassungsrechtliche Normierung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT wird überwiegend aufgrund des sog. „Verbots der Mischverwaltung“ für erforderlich gehalten.¹²⁰¹ Zugleich handelt es sich um eine Vorschrift, mit der die Informations- und Kommunikationstechnik erstmals im Grundgesetz Erwähnung gefunden hat.¹²⁰² Ziel von Art. 91c GG ist es, die Bund-Länder-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT zu intensivieren und zu institutionalisieren.¹²⁰³ Demgegenüber bestand bei der Föderalismusreform I noch die Intention, Kompetenzen zu entflechten und Gemeinschaftsaufgaben zu minimieren bzw. abzuschaffen.¹²⁰⁴ Andererseits konnte auch von Kritikern kaum bestritten werden, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der IT

1199 Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 6 f.

1200 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 4; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 4 f.

1201 S. hierzu allgemein bereits oben, I. Teil IV. 3. b); vgl. auch *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 9 ff.

1202 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 1.

1203 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 1.

1204 *Degenhardt*, NVwZ 2006, 1209 ff.; *Ipsen*, NJW 2006, 2801 (2804 ff.); *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (314); vgl. zu dem Ziel der Entflechtung *Huber*, Gutachten D. zum 65. DJT 2004, S. 11 ff. (33 ff.).

stark verbesserungswürdig war bzw. immer noch ist. Hauptgründe für eine Aufnahme ins Grundgesetz waren die Themen IT-Sicherheit, Netze, Standardisierung und passende Organisationsformen für ebenenübergreifende Kooperationen.¹²⁰⁵

Die vom Bund vorgeschlagene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung einer Kooperationspflicht¹²⁰⁶ war politisch nicht durchsetzbar, hätte sich jedoch grundsätzlich in das Kompetenzverteilungssystem des Grundgesetzes eingefügt. Insbesondere aus Gründen der IT-Sicherheit und Standardisierung wäre eine ausschließliche Kompetenz des Bundes sachgerecht gewesen. Denn Standardisierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung von Interoperabilität.¹²⁰⁷ Interoperabilität ist allgemein die Eigenschaft eines heterogenen Systems, dessen Komponenten funktional zusammenwirken zu lassen.¹²⁰⁸ Im hiesigen Kontext gewährleistet Interoperabilität einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen von IT-Programmen.¹²⁰⁹ Ein Standard bezeichnet allgemein eine verbindliche Vereinbarung über bestimmte Eigenschaften hinsichtlich eines Objekts (vgl. hierzu § 2 Nr. 2 E-Government-Gesetz SH).¹²¹⁰ Demnach gelingt Standardisierung nicht ausschließlich, aber am besten dann, wenn sie durch einheitliche Regelungen vorgegeben wird. Eine ausschließliche Bundeskompetenz hätte dies zweifellos ermöglicht und insoweit Klarheit geschaffen.

Dabei soll nicht außer Acht gelassen werden, dass hierdurch eine klare Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes stattgefunden hätte. Daher konnte sich diese zunächst politisch nicht durchsetzen. Allerdings kommt dem Bund eine ausschließliche Kompetenz für die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes zu (Abs. 4); weitere Ausnahme bildet der im Jahr 2017 neu eingefügte Art. 91c Abs. 5 GG.

1205 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 12; Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (310 ff.).

1206 Wischmeyer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 11; Mitglieder der Bundesregierung in der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Verbesserung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern, K-Drs. 098, S. 7 f.

1207 Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (317); ausführlich hierzu Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 46 ff.

1208 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 47.

1209 Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (317).

1210 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 47.

Die Kompromisslösung bestand somit in der Schaffung einer neuen Möglichkeit der Verwaltungszusammenarbeit.¹²¹¹ Im Vergleich zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist hiermit das „mildere Mittel“ gewählt worden. Über den IT-Staatsvertrag und den IT-Planungsrat können die Länder gleichberechtigt an Entscheidungen mitwirken, wobei hierzu keine Einstimmigkeit, sondern eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist (§ 1 Abs. 7 IT-StV).

Nach wie vor ist umstritten, ob insbesondere den Absätzen 1 und 2 des Art. 91c GG lediglich ein deklaratorischer¹²¹² oder darüber hinaus ein konstitutiver Charakter¹²¹³ zukommt. Angesichts der engen Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht im SGB-II-Urteil in Bezug auf jegliche Kooperationen verschiedener Gebietskörperschaften gezogen hat, ist die Annahme eines rein deklaratorischen Charakters kaum haltbar. Die Vorschrift hat insbesondere im IT-Planungsrat Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit den Weg gebnet, die anderenfalls aufgrund des ansonsten bei Staatsverträgen geltenden Einstimmigkeitsprinzips¹²¹⁴ wohl nicht möglich gewesen wären.¹²¹⁵ Art. 91c GG war bei seiner Einführung ein Signal dafür, dass die IT-Kooperation von Bund und Ländern nicht nur möglich, sondern ausdrücklich erwünscht ist.¹²¹⁶ Ohne die Vorschrift hätte eine latente Rechtsunsicherheit bestanden, die die bestehenden Inzellösungen beim E-Government weiter perpetuiert hätte. Darüber hinaus konnte Art. 91c GG zu einer gewissen Befriedung im Verhältnis von Bund und Ländern beitragen.¹²¹⁷

Zudem erkennt der Verfassungsgeber mit Art. 91c GG insgesamt an, dass es Staatsaufgaben gibt, die nicht ohne informationstechnische Systeme zu erfüllen sind.¹²¹⁸

1211 Hierbei handelt es sich nicht um eine Gemeinschaftsaufgabe, s.o. I. Teil II. 3. B) bb), s. auch *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 9.

1212 So *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8; *Sichel*, DVBl. 2009, 1014 (1015).

1213 *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 5; *Siegel*, DÖV 2009, 181 (183); *Siegel*, Der Staat 49 (2010), 299 (304, 306); *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 3 ff.; *Kment*, in: Jarass/Pieroth (Begr.), Art. 91c Rn. 1; *Schliesky*, DVP 10/13, 420 (422); *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 6.

1214 BVerfGE 1, 299 (315); BVerfGE 41, 291 (308); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 IV Rn. 114; *Knothe*, ZRP 2010, 181 (182); *Bortnikov*, JuS 2017, 27 ff.

1215 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194).

1216 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (621); *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194).

1217 So auch *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194).

1218 *Schröder*, VerwArch 110 (2019), 328 (330).

Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass auch die Einführung des Art. 91c Abs. 1 bis 4 GG nicht den erhofften Erfolg mit sich gebracht hat. Eine Ursache hierfür ist die grundsätzliche Freiwilligkeit der Kooperation bzw. der hiermit verfolgte Bottom-up-Ansatz.¹²¹⁹ Denn damit war die Einführung von E-Government-Angeboten weiterhin dem Modernisierungswillen der (politischen) Akteure der verschiedenen Ebenen in Bund und Ländern überlassen.

Durch die Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG hat sich der Schwerpunkt der Regelungskompetenz im Bereich der öffentlichen IT wieder auf den Bund verlagert,¹²²⁰ verbunden mit einem obligatorischen Gesetzgebungsauftrag. Damit trägt Art. 91c Abs. 5 GG dem Umstand Rechnung, dass sich umfassende E-Government-Lösungen in Bund und Ländern auf rein freiwilliger Basis nicht etabliert haben und sich in Zukunft (wohl) auch nicht etablieren werden. Ob mit Art. 91c Abs. 5 und dem Onlinezugangsgesetz ein Durchbruch auf dem Weg hin zur digitalen Verwaltung gelingen wird, bleibt abzuwarten.

b) Normstruktur und Regelungsstandort

Art. 91c GG fasst Regelungen mit unterschiedlicher dogmatischer Struktur zusammen. Die Absätze 1 und 2 ähneln Art. 91b GG, da sie eine fakultative Zusammenarbeit („können“) begründen.¹²²¹ Da es sich jeweils um Formen der vertikalen Zusammenarbeit (Mitwirkung des Bundes) handelt, trifft hierfür die Bezeichnung als „echte Gemeinschaftsaufgabe“ nicht zu.¹²²² Denn um eine „echte“ Gemeinschaftsaufgabe handelt es sich nach zutreffender Ansicht nur bei Art. 91a GG, wo diese auch legaldefiniert ist.¹²²³ Hinzu kommt, dass die Bezeichnung als „Aufgabe“ auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik ohnehin nicht passend ist.¹²²⁴

1219 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 8.

1220 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 3.

1221 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 11.

1222 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 11; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 9.

1223 *Volkmann/Kaufhold*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91a Rn. 27; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 15; a.A. *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 24, die annimmt, dass die Ergänzung der Überschrift um „Verwaltungszusammenarbeit“ ansonsten überflüssig gewesen wäre.

1224 S.o. 2. Teil III. 1. b); vgl. *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 4, 15.

Gegen die Annahme einer Gemeinschaftsaufgabe spricht zudem, dass weder eine Kooperationspflicht noch eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch die Absätze 1 und 2 begründet wird.¹²²⁵

Absatz 3 hingegen normiert einen Fall der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den Ländern. Da es sich aufgrund der fehlenden Beteiligung des Bundes weder um eine echte noch um eine unechte Gemeinschaftsaufgabe handeln kann, kommt hierfür der Begriff der Verwaltungszusammenarbeit als Auffangbegriff zum Tragen.¹²²⁶ Absatz 3 ist rein deklaratorischer Natur, weil aufgrund der Staatsqualität der Länder ohnehin die Möglichkeit besteht, über Staatsverträge zu kooperieren.¹²²⁷ Die Absätze 4 und 5 enthalten ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, die jeweils von der Zustimmung des Bundesrates abhängen.

Ob mit dem „Abschnitt VIIIa“ der richtige Regelungsstandort für die „IT im Grundgesetz“ gewählt wurde, ist nach wie vor umstritten. Teilweise wird der II. Abschnitt des Grundgesetzes für den systematisch korrekten Regelungsstandort gehalten.¹²²⁸ Indes bezog sich dieser Vorschlag auf die Regelung eines „Verwaltungsverbandes“ in Art. 37b GG.¹²²⁹

Kern der ursprünglichen Regelung war die Möglichkeit des organisatorischen Zusammenwirkens von Bund und Ländern auf dem Gebiet der IT. Diese vor dem Hintergrund der Trennung der Verwaltungsräume als Ausnahme des VIII. Abschnitts in dem nachfolgenden Abschnitt zu regeln, war systematisch richtig und auch sachgerecht. Aus systematischer Sicht fragwürdig erscheint jedoch die Regelung des „übergreifenden informationstechnischen Zugangs“ in einem fünften Absatz. Ursprünglich war hierfür noch eine neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 GG erwogen worden.¹²³⁰ Stattdessen wurde eine Einigung über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz mit Zustimmung des Bundesrates und eine Ergänzung des Art. 91c Abs. 5 GG erzielt. Es bestanden Einwände, dass

1225 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 9; Wischmeyer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 11.

1226 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e, Rn. 6, 19 ff.

1227 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 18; Martini, in: Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 39; Wischmeyer, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 28; Heun/Thiele, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 20; Sichel, DVBl. 2009, 1014 (1018); Siegel, DÖV 2009, 181 (184 f.); Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 41.

1228 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 16.

1229 Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (325 ff.).

1230 Schallbruch, CR-online.de, Blog vom 30.12.2016; Wiesner, ZG 2017, 193 (195).

eine Ergänzung des Kataloges in Art. 73 GG oder Art. 74 GG systematisch passender gewesen wäre, zumal es sich um eine Regelungskompetenz und nicht – anders als bei Abs. 4 S. 1¹²³¹ – zusätzlich um eine Verwaltungskompetenz handelt. Allerdings wäre der Regelungsbereich Informationstechnik anderenfalls thematisch auseinandergerissen worden. Zudem kann Absatz 5 somit in den Kontext des E-Governments eingeordnet werden, das eine intensive ebenenübergreifende Zusammenarbeit erfordert.¹²³² Die Integration der Neuregelung in Art. 91c GG kann somit auch als Konkretisierung der Zusammenarbeit gesehen werden, wobei sich die Kooperationsmöglichkeit zu einer Kooperationspflicht verdichtet.¹²³³

c) Europarechtliche Bezüge

Die Einführung des Art. 91c GG ist zunächst vor dem Hintergrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu sehen. Die Richtlinie begründet einen Anspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung (Art. 8), den Einheitlichen Ansprechpartner (Art. 6) sowie die Europäische Verwaltungszusammenarbeit (Art. 28 ff.). Die Umsetzung gestaltete sich in Deutschland als schwierig.¹²³⁴ Zwar ist Art. 91c GG nicht als unmittelbare Umsetzung der Richtlinienvorgaben zu sehen. Die Richtlinie führte jedoch dazu, dass Art. 91c Abs. 1 GG recht offen formuliert wurde.¹²³⁵ Zudem sollte hierdurch die Umsetzung der Richtlinie erleichtert werden.¹²³⁶

Darüber hinaus ist Art. 91c GG zumindest mittelbar durch europäische Aktionspläne geprägt. Hierzu zählt u.a. der E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative, welcher durch die E-Government-Aktionspläne 2011-2015 und 2016-2020 fortgeführt wurde.¹²³⁷ Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt das Programm ISA 2, das der finanziellen Förderung von

1231 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 45.

1232 Denkhau/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 34.

1233 Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

1234 Dazu Schliesky, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil III, S. 1 ff.; Voss, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 199 (205 ff.).

1235 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 17.

1236 BT-Drs. 16/12410, S. 9; Heun/Thiele, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2.

1237 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 17; Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 12.

Digitaldiensten der Verwaltung zur besseren (elektronischen) Kommunikation dient.¹²³⁸

Auf die Anwendbarkeit des EU-Vergaberechts hat Art. 91c GG keine unmittelbare Auswirkung. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs finden die vergaberechtlichen Vorschriften auch bei Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften Anwendung, sofern diese entgeltliche Aufträge durchführen.¹²³⁹ Art. 91c GG enthält, anders als der damalige Gegenvorschlag eines „Verwaltungsverbandes“¹²⁴⁰, keine verfassungsrechtliche Organisationsregelung, weshalb mit der Kooperation verbundene entgeltliche Aufträge weiterhin dem Vergaberecht unterliegen.¹²⁴¹ Die bloße Kooperation als solche stellt jedoch keinen vergaberechtlich relevanten Vorgang dar.¹²⁴²

2. Grundlagen der Zusammenarbeit

a) Regelungsgehalt von Art. 91c Abs. 1 und 2 GG

Während Art. 91c Abs. 1 eine allgemeine Befugnis zu Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen auf dem Gebiet der IT enthält, normiert Art. 91c Abs. 2 GG in konkretisierender Weise die Zusammenarbeit zur Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen aufgrund von „Vereinbarungen“.¹²⁴³ Unter Vereinbarung werden in diesem Kontext überwiegend Staatsverträge verstanden, wobei die Einzelheiten umstritten sind.¹²⁴⁴ Der Kooperationsgegenstand „informationstechnische Systeme“ ist bewusst weit gefasst, um auf den technischen Fortschritt und zukünftige unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.¹²⁴⁵ Der Begriff umfasst alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Infor-

1238 Beschluss (EU) 2015/2240 des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 25.11.2015, ABl. L 318; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 14.

1239 EuGH, Urt. v. 13.01.2005, Rs. C-84/03, Rn. 37 ff. – Kommission/Spanien; *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 3.

1240 S.o. 2. Teil II. 2; 2. Teil III. 1. b).

1241 *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 3; zur vergaberechtlichen Problematik s. auch *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (321 ff.).

1242 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 16.

1243 *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 8, 13.

1244 *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 14; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 17; diff. *Schulz/Tallich*, NVwZ 2010, 1338 (1339 f.).

1245 BT-Drs. 16/12 410, S. 9; *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 13; ausführlich *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 26.

mationen.¹²⁴⁶ Bund und Länder können nach Absatz 1 sowohl auf rechtlicher als auch auf tatsächlicher Ebene zusammenwirken.¹²⁴⁷ Das rechtliche Zusammenwirken umfasst insbesondere den Abschluss von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie die Gründung von Institutionen.¹²⁴⁸ Daher bildet Absatz 1 (i.V.m. dem IT-Staatsvertrag) die Grundlage für die Errichtung des IT-Planungsrates.¹²⁴⁹

Die Kooperationsmöglichkeit nach Absatz 1 kann sich nur ausnahmsweise – etwa bei einer Verletzung des Grundsatzes der Bundestreue – zu einer Kooperationspflicht ausweiten.¹²⁵⁰

Durch die Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen nach Absatz 2 soll ein effizienter, sicherer und schneller Datenaustausch ohne System- und Medienbrüche gewährleistet werden.¹²⁵¹ Absatz 2 S. 2 sieht vor, dass bestimmte Regelungen über Standards auch durch qualifizierte Mehrheit beschlossen werden können. Das Besondere an dieser Regelung ist, dass sie das ansonsten auf föderaler Ebene geltende Einstimmigkeitsprinzip abändert (sog. Passerelle-Klausel).¹²⁵² Sie konnte nur durch Verfassungsänderung erfolgen, da die Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip in die Eigenstaatlichkeit und föderale Autonomie der Länder eingreift.¹²⁵³ Umgekehrt hätte die Fortführung des Einstimmigkeitsprinzips potenziell zu Blockaden einzelner Länder führen und das Fortkommen bei den für die Digitalisierung immens wichtigen IT-Standards lähmen können.¹²⁵⁴

1246 BT-Drs. 16/12410, S. 8; *Martini*, in: Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 16.

1247 BT-Drs. 16/12410, S. 9.

1248 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 16; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 21, 26.

1249 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 21.

1250 *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 10; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20.

1251 BT-Dr 16/12 410, S. 9; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 11.

1252 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 23; *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 16.

1253 *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 31; *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 23.

1254 Vgl. *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 16; *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 31.

b) Konkretisierung durch den IT-Staatsvertrag

aa) Koordination durch den IT-Planungsrat

Der durch § 1 Abs. 1 S. 1 IT-Staatsvertrag errichtete IT-Planungsrat hat die zentrale Aufgabe, die IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu koordinieren (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IT-Staatsvertrag).¹²⁵⁵ Das Gremium setzt sich gem. § 1 Abs. 2 S. 2 IT-Staatsvertrag aus jeweils einem für Informationstechnik zuständigen Vertreter jedes Bundeslandes und dem oder der Beauftragten für Informationstechnik der Bundesregierung zusammen. Beratende Teilnehmer können Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene sowie Datenschutzbeauftragte des Bundes sein (§ 1 Abs. 2 S. 3 IT-Staatsvertrag). Die Vertreter der Bundesländer sind in der Regel die Staatssekretäre bzw. CIOs¹²⁵⁶ des für Digitalisierung bzw. Informationstechnik jeweils zuständigen Ministeriums.¹²⁵⁷

Gem. § 1 Abs. 6 IT-Staatsvertrag können die Fachministerkonferenzen beteiligt werden, soweit sie von einem Beratungsgegenstand betroffen sind. Zudem berichtet der Rat gem. § 1 Abs. 1 S. 2 IT-Staatsvertrag an die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien (im Folgenden kurz: CdB/CdS), von der er auch Aufträge erhalten kann.¹²⁵⁸ Die Kooperation der verschiedenen Ebenen, die ihre jeweiligen Vertreter in das Gremium entsandt haben, erfolgt somit an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik.¹²⁵⁹

Organisatorisch wird der IT-Planungsrat seit dem 1. Januar 2020 durch die Anstalt des öffentlichen Rechts „Föderale IT-Kooperation“ (FITKO AÖR) unterstützt (§ 5 IT-Staatsvertrag¹²⁶⁰). Die FITKO übernimmt seither insbesondere Aufgaben bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.¹²⁶¹ Die Gründung der FITKO war der bis dato fehlenden Durchschlagskraft

1255 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 42.

1256 Vgl. *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 42, Fn. 146.

1257 S. <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat/zusammensetzung>.

1258 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 37; *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 35.

1259 *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 19.

1260 Der IT-Staatsvertrag wurde am 15.03.2019 m.W.v. 01.10.2019 geändert, BGBl. 2019 I, S. 1126.

1261 Zur FITKO s. unten, 2. Teil V. 1. c).

des IT-Planungsrates und seinem mangelnden personellen und finanziellen Unterbau geschuldet.¹²⁶²

Neben seiner allgemeinen Koordinierungsfunktion hat der IT-Planungsrat die Aufgabe, IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards zu beschließen, zugewiesene E-Government-Projekte zu steuern und Aufgaben nach Maßgabe des IT-Netz-Gesetzes wahrzunehmen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2-5 IT-Staatsvertrag).

Die Steuerungsprojekte (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 IT-Staatsvertrag) als E-Government-Projekte mit herausragender Bedeutung für die IT-Zusammenarbeit werden dem IT-Planungsrat durch die Konferenz des CdB/CdS zugewiesen.¹²⁶³ Der IT-Planungsrat gibt die Projektziele vor und steuert die Umsetzung. Darüber hinaus gibt es Koordinierungsprojekte, die einen fach- oder ebenenübergreifenden Ansatz verfolgen.¹²⁶⁴ Hierbei übt der IT-Planungsrat keine Gestaltungsfunktion aus. Er bringt sich vielmehr beratend ein und sorgt als „Multiplikator“ für die Verbreitung, Akzeptanz und Nachnutzung der Projektergebnisse.¹²⁶⁵

Gem. § 2 IT-StV beschließt der IT-Planungsrat IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards allerdings nur, soweit keine andere Regelungsbefugnis besteht. Eine solche Regelungsbefugnis enthalten insbesondere die §§ 5, 6 OZG. Nach § 6 OZG legt das Bundesinnenministerium die Kommunikationsstandards im Benehmen mit dem IT-Planungsrat fest. Insoweit ist hinsichtlich der OZG-Standards eine Verlagerung bzw. „Hochzonung“ von vormaligen Aufgaben des IT-Planungsrates hin zur Bundesregierung zu verzeichnen.

Die für Informationstechnik bzw. Digitalisierung zuständigen Staatssekretäre sind als ranghohe, nur dem Minister oder der Ministerin unterstehende Beamte der Ministerialverwaltung zuzuordnen; gleiches gilt für die CIOs, die teils mit einem Staatssekretär personenidentisch, teils auf Abteilungsleitersebene angesiedelt sind.¹²⁶⁶ Damit findet die IT-Kooperation auf höchster Landes- bzw. Bundesebene statt. Zudem ist die Beteiligung weite-

1262 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 35a; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (197).

1263 https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/steuerungsprojekte_node.html.

1264 S. https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/koordinierungsprojekte_node.html.

1265 S. https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/koordinierungsprojekte_node.html.

1266 Vgl. Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c, Rn. 42, Fn. 146.

rer Akteure denkbar und insbesondere vor dem Hintergrund aktueller Gesetzesreformen (Onlinezugangsgesetz) sogar notwendig. Die übergreifende Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im IT-Planungsrat – seit Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes auch darüber hinaus – zeugt von komplexen Strukturen mit vertikal und horizontal verknüpften Akteuren, die dem überkommenen Modell der getrennten und hierarchisch organisierten Verwaltung zu widersprechen scheinen.

bb) Rechtsnatur des IT-Staatsvertrags und der Beschlüsse des IT-Planungsrates

Umstritten ist, ob es sich bei dem IT-Staatsvertrag um einen Staatsvertrag im rechtstechnischen Sinne oder um ein allgemeines Verwaltungsabkommen handelt. Allgemein werden Staatsverträge von sonstigen Verwaltungsabkommen dadurch abgegrenzt, dass sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.¹²⁶⁷ Daher erfordert die Durchführung eines Staatsvertrages einen gesetzgeberischen Akt der jeweiligen Länder.¹²⁶⁸ Demgegenüber umfasst ein Verwaltungsabkommen nur Materien, die in den Kompetenzbereich der Verwaltung (und nicht der Gesetzgebung) fallen.¹²⁶⁹

Für die Einordnung als Staatsvertrag spricht zunächst, dass hierin grundlegende Fragen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der IT geregelt werden, die weit über das bloß exekutivische Handeln hinausgehen.¹²⁷⁰ So haben die Beschlüsse des IT-Planungsrats potenziell auch eine Bindungswirkung für die Kommunen und können im Einzelfall aufgrund der Garantie kommunaler Selbstverwaltung gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen erfordern.¹²⁷¹

Gegen die Einordnung als Staatsvertrag spricht jedoch die Rechtsnatur der Beschlüsse des IT-Planungsrats. Diese ist ebenfalls umstritten; teilweise wurde früher vertreten, es handele sich um Rechtsverordnungen oder zumindest um exekutivische Rechtsetzung.¹²⁷² Diese Ansicht legt nahe, dass

1267 *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 44, 156 ff.; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 26.

1268 *Schladebach*, *VerwArch* 98 (2007), 238 (244 f.); *Schulz/Tallich*, *NVwZ* 2010, 1338 (1339).

1269 *Ebenda*.

1270 So i.E. wohl *Siegel*, *Der Staat* 49 (2010), 299 (308, Fn. 46).

1271 *Schulz/Tallich*, *NVwZ* 2010, 1338 (1339).

1272 *Siegel*, *Der Staat* 49 (2010), 299 (315).

den Beschlüssen eine Außenwirkung zukommt. Dagegen spricht jedoch, dass bspw. Beschlüsse zu Interoperabilitätsstandards lediglich den Innenbereich der Verwaltung betreffen, grundrechtlich geschützte Bereiche aber unberührt lassen.¹²⁷³

Bei den Beschlüssen des IT-Planungsrates handelt es sich demzufolge nach vorzugswürdiger Ansicht nicht um Rechtsverordnungen, sondern um (interne) Verwaltungsvorschriften.¹²⁷⁴ Dennoch kann eine direkte Betroffenheit kommunaler oder grundrechtlicher Belange durch die Beschlüsse des IT-Planungsrates nicht ausgeschlossen werden. Daher ist es von Vorteil, aus Gründen der Rechtssicherheit einen „echten“ Staatsvertrag im rechtstechnischen Sinne anzunehmen, um die Rechtmäßigkeit der Beschlüsse auch im Einzelfall zu gewährleisten.

Fraglich ist darüber hinaus, inwieweit die Beschlüsse des IT-Planungsrates rechtstechnisch eine Bindungswirkung in den Verwaltungen des Bundes und der Länder entfalten. Hierzu ist vorgeschlagen worden, die Beschlüsse als gleichlautende Erlasse (Verwaltungsvorschriften) der zuständigen Landesministerien anzusehen.¹²⁷⁵ Es handelt sich hierbei um eine etwas gekünstelt wirkende Annahme, da sie an sich voraussetzt, dass die zuständigen Ministerien die Beschlüsse jeweils eins zu eins als „ihren“ Erlass ansehen. Schließlich ist es schwer vorstellbar, dass von einem Ministerium eine Verwaltungsvorschrift ausgeht, die prima facie nicht von ihr, sondern vom IT-Planungsrat beschlossen wurde.

Letztlich handelt es sich hierbei jedoch weitgehend um einen dogmatischen Streit, der sich nur in bestimmten Einzelfällen auswirken dürfte.

cc) Rechtsnatur des IT-Planungsrates

Des Weiteren ist die Rechtsnatur des IT-Planungsrates selbst bis heute ungeklärt. Allgemein gilt er als „das zentrale Gremium der Bund-Länder-Zusammenarbeit zur Umsetzung und Ausführung von Art. 91c Abs. 1 und 2 GG“.¹²⁷⁶ Dies entspricht auch dem Selbstverständnis des IT-Pla-

1273 Vgl. Schulz/Tallich, NVwZ 2010, 1338 (1340 f.); so mittlerweile auch Siegel, NVwZ 2019, 905 (908).

1274 Schulz/Tallich, NVwZ 2010, 1338 (1340 f.).

1275 Ebenda.

1276 Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmann, Die Funktionen des IT-Planungsrates, S. 14; Beus/Städler, VM 2010, S. 60 (62); ähnlich auch Wischmeyer, in: v. Mangoldt/

nungsrates.¹²⁷⁷ Anders als die vorherigen Strukturen sollte der IT-Planungsrat gerade nicht als reines Fachgremium konzipiert sein, sondern als politisches Kollegialorgan die notwendige Durchsetzungsfähigkeit erhalten.¹²⁷⁸ Insbesondere sollte die Entscheidungsfähigkeit des IT-Planungsrates nicht durch langwierige Rückverhandlungen eingeschränkt sein.¹²⁷⁹ Damit bildet er eine Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungsträgern und administrativem Sachverstand.¹²⁸⁰

Der IT-Planungsrat ist weder mit den (informellen) Fachministerkonferenzen noch mit interministeriellen Gremien oder mit Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften vergleichbar und lässt sich derartigen Kategorien daher nicht zuordnen. Vielmehr fügt er diesen Gremien bzw. Institutionen eine neue – rechtlich verankerte – Kategorie hinzu und konnte, zumindest aus früherer Sicht, als eine Innovation im deutschen Staatsrecht bezeichnet werden.¹²⁸¹ Nach *Richter et al.* lässt sich die Politikategorie, in der sich der IT-Planungsrat bewegt, als Verwaltungspolitik bezeichnen.¹²⁸² Damit soll zum Ausdruck kommen, dass seine Befassungsgegenstände einerseits von der im Wettbewerb um Wählerstimmen stehenden Parteipolitik zu unterscheiden sind und andererseits auch keinen reinen Verwaltungsvollzug darstellen, bei dem politische Entscheidungen lediglich umgesetzt werden.¹²⁸³ Diese Einschätzung überzeugt, da sie die Schnittstellenfunktion des IT-Planungsrates treffend beschreibt. Verwaltungspolitik soll die Praktikabilität politischer Leitentscheidungen sichern und in konkretes Verwaltungshandeln münden.¹²⁸⁴

Alles in allem ist der IT-Planungsrat somit aus staatsrechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Sicht als ein verwaltungspolitisches Gremium

Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 17: „zentrale Steuerungsinstanz für die föderale IT-Kooperation“.

1277 <https://www.it-planungsrat.de/der-it-planungsrat>.

1278 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 24.

1279 Ebenda.

1280 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 17; *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 77.

1281 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 78.

1282 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 78. – Zum Begriff s. *Liebig/Brenski*, VM 2007, 243 ff.

1283 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 77.

1284 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmman*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 77.

einzuordnen und war als solches bei seiner Errichtung ein Novum. Konkret ist er demnach als *das zentrale verwaltungspolitische* Gremium der föderalen IT-Zusammenarbeit zu bezeichnen.

3. Horizontale Kooperation der Länder und Verbindungsnetz

Art. 91c Abs. 3 GG erfasst lediglich die Kooperation zwischen den Ländern. Überwiegend wird die Norm als rein deklaratorisch betrachtet;¹²⁸⁵ zumindest wird aber von einer Signalwirkung und Ermunterung der Länder zur Zusammenarbeit ausgegangen.¹²⁸⁶ Zugleich sichert sie bestehende länderübergreifende Einrichtungen wie den gemeinsamen IT-Dienstleister Dataport ab.¹²⁸⁷

Art. 91c Abs. 4 GG ermächtigt den Bund zur Errichtung eines informationstechnischen Verbindungsnetzes. Dieses Netz dient der Verbindung der informationstechnischen Systeme von Bund und Ländern.

Konkretisiert wird Art. 91c Abs. 4 GG durch das IT-Netzgesetz. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 IT-Netzgesetz erfolgt die Zusammenarbeit durch ein Koordinierungsgremium mit Vertretern von Bund und Ländern.

4. Der Portalverbund von Bund und Ländern

Anstoß für eine neue gesetzgeberische Entwicklung im Bereich des E-Governments war der Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs im Oktober 2016. Die Konferenz einigte sich auf ein „zentrales Bürgerportal, über das auch die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitzustellen haben“.¹²⁸⁸ Ergebnis des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens im Jahr 2017 war die Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG und des Onlinezugangsgesetzes.

1285 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (622); *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Art. 91c Rn. 36; *Siegel*, NVwZ 2009, 1128 (1130).

1286 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (622).

1287 *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (622); *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c, Rn. 66.

1288 *Bundesregierung*, Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14.10.2016 in Berlin – Beschluss, Pressemitteilung v. 14.10.2016.

a) Verfassungsrechtliche Verankerung: Art. 91c Abs. 5 GG

aa) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Art. 91c Abs. 5 GG begnügt sich mit dem Satz: „Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.“

Die Norm enthält nach überwiegender Ansicht eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung eines „übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“.¹²⁸⁹ Hierfür spricht, dass bei den anderen Bundeskompetenzen in Art. 91a ff. GG ebenfalls von einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz ausgegangen werden kann.¹²⁹⁰ Gerade aufgrund dieses Umstands wird jedoch zu bedenken gegeben, der Bund habe sich möglicherweise bewusst gegen eine Verortung in Art. 71, 73 GG entschieden und damit keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz schaffen wollen.¹²⁹¹ Dem kann jedoch nicht zugestimmt werden, weil eine Verortung in den Art. 91a ff. GG keineswegs gegen eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz spricht.

Durch den Ausdruck „wird geregelt“ wird deutlich, dass es sich nicht lediglich um eine Gesetzgebungsbefugnis, sondern darüber hinaus um einen Regelungsauftrag handelt.¹²⁹² Die Vorschrift konkretisiert die Zusammenarbeitsbefugnis aus Art. 91c Abs. 1 GG und ergänzt sie um eine Pflichtenordnung.¹²⁹³ Zur Wahrung der Interessen der Länder und Kommunen, die einen Großteil der Verwaltungsleistungen vollziehen, ist die Zustimmung des Bundesrates zum Gesetz erforderlich.¹²⁹⁴

1289 *Heun/Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91 c Rn. 25; *Martini*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 49; *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 91c Rn. 33; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 52; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1403); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187); *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194); zweifelnd *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, Einl. OZG Rn. 24 ff.

1290 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, Einl. OZG Rn. 24; vgl. für Art. 91a und Art. 91e GG *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 31, Art. 91e Rn. 24.

1291 Vgl. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, Einl. OZG Rn. 25.

1292 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 53; *Martini*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 52; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (197).

1293 *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187).

1294 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 52.

Kernidee des Art. 91c Abs. 5 GG ist es, die Auffindbarkeit von digitalen Verwaltungsleistungen zu verbessern, indem einzelne Portale der verschiedenen Verwaltungsebenen miteinander vernetzt und durch einen „Portalverbund“ zugänglich gemacht werden.¹²⁹⁵ Das Grundgesetz verwendet den Terminus „übergreifender informationstechnischer Zugang“; von einem „Portalverbund“ ist nicht die Rede. Allerdings enthält die Begründung zum Gesetzentwurf den Hinweis, dass die Gesetzgebungskompetenz die Errichtung eines Portalverbundes umfasse.¹²⁹⁶ Wortlaut, Systematik und Telos stehen dem nicht entgegen; aufgrund des Begriffes „Verbund“ kommt der übergreifende Charakter zum Ausdruck.

bb) Reichweite

(1) Schaffung neuer elektronischer Angebote oder Zusammenführung?

Unklar ist, ob die Kompetenz eine Regelung zur Schaffung elektronischer Verwaltungsleistungen, die bisher nur analog angeboten wurde, umfasst, oder lediglich die Zusammenführung bestehender elektronischer Angebote erlaubt.¹²⁹⁷

Soweit es um die bundesunmittelbare Verwaltung und Bundesauftragsverwaltung geht, bestehen keinerlei Bedenken zur Schaffung neuer Online-Verwaltungsleistungen, da der Bund auch ohne besondere Regelungskompetenz eine Online-Pflicht begründen könnte.¹²⁹⁸ Beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder erlaubt bereits Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG in Ausnahmefällen die Regelung des Verfahrens durch den Bund ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder, soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier vor, da das Verwaltungsverfahren nach Bundesrecht in den Ländern online verfügbar sein soll.¹²⁹⁹

Schwieriger ist es beim Vollzug von Landesgesetzen durch die Länder. Nach dem Wortlaut des Art. 91c Abs. 5 GG regelt der Bund den „Zugang“

1295 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (197).

1296 BT-Drs 18/11131, S. 16.

1297 Dazu *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 45; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 56 ff.; *Martini*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 57 ff.; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187).

1298 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (199).

1299 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (199).

zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern. Der Zugang könnte einerseits voraussetzen, dass das elektronische Angebot bereits existiert, was für eine bloße Pflicht zur Zusammenführung spräche.¹³⁰⁰ Andererseits kann der übergreifende informationstechnische Zugang auch gerade meinen, alle Verwaltungsleistungen online anzubieten.¹³⁰¹ Der Wortlaut lässt sowohl eine enge als auch eine weite Auslegung zu.¹³⁰²

Bei unklarem Wortlaut weisen Entstehungsgeschichte und Systematik eine wichtige Indizwirkung auf.¹³⁰³ Laut Gesetzesbegründung der Bundesregierung habe die Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet der IT bisher nur einen Teil der Verwaltungsleistungen umfasst.¹³⁰⁴ Nunmehr können Bund und Länder durch das auf Grundlage der Kompetenz zu erlassende Bundesgesetz verpflichtet werden, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.¹³⁰⁵ Eine Intention, noch nicht digitalisierte Leistungen hiervon auszunehmen, lässt sich dem gerade nicht entnehmen.¹³⁰⁶ Dieses Verständnis hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 OZG auch umgesetzt. Angesichts der parallelen parlamentarischen Beratung von Art. 91c Abs. 5 GG und OZG kann hier ein einheitliches Verständnis zugrunde gelegt werden, auch wenn dies grundsätzlich mit Blick auf die Normenhierarchie nicht zulässig wäre.¹³⁰⁷ Die Bundesregierung ist bei § 1 Abs. 1 OZG ausdrücklich davon ausgegangen, dass die Regelung „alle Verwaltungsleistungen sämtlicher Behörden“ betrifft.¹³⁰⁸ Der Bundesrat formulierte zunächst deutlich zurückhaltender, dass der Portalverbund es erleichtern solle, die über das Internet von Bund und Ländern angebotenen Verwaltungsleistungen aufzufinden, um so den Zugang zu den Leistungen zu verbessern.¹³⁰⁹ Sofern hierdurch ein anderes Verständnis des Bundesrates zum Ausdruck kommen sollte, hat sich dieses im Ergebnis

1300 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke (Hrsg.), GG Art. 91c Rn. 45; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (200 f.); Martini, DÖV 2017, 443 (448).

1301 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 58; Denkhau/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 16; Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1402).

1302 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 58; Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

1303 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1402) mit Verweis auf BVerfGE 133, 168 (205 f.); s. hierzu auch Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 59 ff.

1304 BT-Drs. 18/11131, S. 16.

1305 BT-Drs. 18/11131, S. 16.

1306 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 61.

1307 So auch Siegel, DÖV 2018, 185 (187); Herrmann/Stöber, NVwZ 2019, 1401 (1402).

1308 BT-Drs. 18/11135, S. 91.

1309 BT-Drs. 18/11131, S. 24 f.; Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 59.

nicht niedergeschlagen. Der Bundesrat hat sowohl Art. 91c GG als auch dem OZG einstimmig zugestimmt, was zumindest als Indiz dafür dient, dass er das Verständnis der Bundesregierung bzw. des Bundestages über die Auslegung des Art. 91c Abs. 5 GG billigte und sich diese Auslegung im Ergebnis durchgesetzt hat.¹³¹⁰

Art. 91c Abs. 5 GG hat den Charakter einer Ausnahmenvorschrift gegenüber dem in den Art. 30, 83 ff. GG festgelegten Kompetenzgefüge. Daher wird teilweise angenommen, dass eine Pflicht zur Schaffung neuer Online-Angebote klarer hätte normiert werden müssen.¹³¹¹ Dem kann entgegeng gehalten werden, dass eine solch enge Auslegung keineswegs zwingend ist.¹³¹²

Darüber hinaus sprechen Sinn und Zweck des Art. 91c Abs. 5 GG für eine weite Auslegung. Würde die Verfassungsänderung keine Pflicht zur elektronischen Bereitstellung aller Verwaltungsleistungen enthalten, wäre lediglich eine reine „Verlinkungspflicht“ in das Grundgesetz aufgenommen worden.¹³¹³ Dabei war es gerade das Ziel, die Digitalisierung der Verwaltung zu verbessern und die bestehende Zersplitterung von Online-Angeboten zu überwinden.¹³¹⁴ Bei einer reinen Verknüpfung schon bestehender Angebote bliebe der Portalverbund eine Hülle ohne Inhalt und würde für das E-Government in Deutschland kaum einen nennenswerten Fortschritt bringen.¹³¹⁵ Ein enges Verständnis würde überdies zu einer Versteinerung des Grundgesetzes führen, was mit dem dynamischen Wesen des E-Governments kaum zu vereinbaren wäre.¹³¹⁶

(2) Verpflichtung der Kommunen

Klärungsbedürftig ist, inwieweit die Kommunen durch Art. 91c Abs. 5 GG und das OZG adressiert werden.

1310 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 61; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); a.A. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (202).

1311 *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 45; einen konkreten Formulierungsvorschlag liefern *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (207).

1312 So auch *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 62.

1313 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402).

1314 BT-Drs. 18/11131, S. 12, 16; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 63.

1315 Ähnlich *Martini*, DÖV 2017, 443 (449).

1316 So *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187).

(a) Wortlaut

Ausgangspunkt der Unklarheiten ist, dass sowohl Art. 91c GG als auch § 1 OZG lediglich den Bund und die Länder ausdrücklich verpflichten. Der Wortlaut könnte demnach bereits gegen eine Einbeziehung der Kommunen sprechen. Die Kommunen sind jedoch staatsorganisatorisch betrachtet Teile der Länder.¹³¹⁷ Die Formulierung „Bund und Länder“ schließt die Kommunen nicht aus; der Wortlaut lässt insoweit beide Varianten zu.¹³¹⁸

(b) Historische Auslegung

Im Gesetzgebungsverfahren war die Einbeziehung der Kommunen streitig. Der Bundesrat plädierte dafür, die kommunale Ebene freiwillig einzubeziehen und dies durch einen dritten Absatz in § 1 OZG klarzustellen.¹³¹⁹ Eine Verpflichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände würde mit dem Aufgabenübertragungsverbot (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) kollidieren.¹³²⁰ Nach dem Verständnis der Bundesregierung sollte die kommunale Ebene hingegen zur Umsetzung mit verpflichtet werden.¹³²¹

Dieses Verständnis hat sich dann offenbar durchgesetzt;¹³²² jedenfalls wurde in § 1 OZG keine Freiwilligkeitsregelung für die Kommunen statuiert. Der Bundesrat hat dem Gesetzentwurf für das OZG letztlich zugestimmt, was dafür spricht, dass die Kommunen vom Anwendungsbereich des OZG einbezogen werden sollten.¹³²³ Aufgrund der hier ausnahmsweise statthaften Zusammenschau von Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht¹³²⁴ lässt sich dem zumindest eine Indizwirkung entnehmen.

1317 BVerfGE 8, 122 (132); BVerfGE 119, 331 (364); BVerfGE 137, 108; *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 17.

1318 *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1532); anders *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 66.

1319 BR-Drs. 814/16(B), S. 26; *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1532).

1320 BR-Drs. 814/16(B), S. 25.

1321 BR-Drs. 814/16, S. 56; BT-Drs. 18/11131, S. 12, 16; *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1532).

1322 So auch *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (196).

1323 Ähnlich *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1532); *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 67.

1324 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (1); vgl. *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187).

(c) Systematik

In der Systematik des Grundgesetzes werden die Länder teilweise ausdrücklich von den Kommunen unterschieden: Insbesondere in der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) werden einerseits Länder, andererseits Gemeinden und Gemeindeverbände adressiert. Art. 91c Abs. 1 und 2 nennen ebenfalls lediglich „Bund und Länder“. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Nennung nur der Länder an anderer Stelle die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mit einbeziehen soll.¹³²⁵ Entscheidend ist vielmehr, ob die Einbeziehung der Kommunen mit dem Kompetenzgefüge des Grundgesetzes und mit der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar ist.¹³²⁶

Maßgeblich ist zum einen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG (sowie Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG), wodurch die direkte Übertragung von Aufgaben an die Kommunen durch Bundesgesetz untersagt wird. Es handelt sich um eine besondere Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung.¹³²⁷ Hierbei wird zu Recht vertreten, dass Art. 91c GG keine Übertragung neuer Sachaufgaben an die Kommunen mit sich bringt, sondern vielmehr die Modalitäten der Aufgabenwahrnehmung regelt.¹³²⁸ Bei dem Gebot, den Zugang zu Verwaltungsleistungen über Online-Portale zu gewährleisten, wird die eigentliche Wahrnehmung der Sachaufgabe grundsätzlich nicht berührt.

Teilweise wird angenommen, dass es sich bei der „Schaffung eines Portalverbunds“ um einen Hybrid aus Aufgabe und Verfahrensregelung handelt.¹³²⁹ Weil die Unterscheidung von materieller Aufgabe und Verfahrensdurchführung verschwimme und die Übersetzung des analogen ins digitale Verwaltungsverfahren erhebliche Aufwände mit sich bringe, handele es sich nach wertender Betrachtung bei der Schaffung des Portalverbundes um eine „Aufgabe“ im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG.¹³³⁰ Demnach könne

1325 So auch *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 66; a.A. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (216).

1326 *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1532); *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 68 ff.

1327 *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 28.

1328 BT-Drs. 18/11135, S. 6; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 68; *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 50; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 22; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (188); *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (215); *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1533); *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1403).

1329 *Berger*, DÖV 2018, 799 (804).

1330 *Berger*, DÖV 2018, 799 (804).

Art. 91c Abs. 5 GG nicht derart ausgelegt werden, dass die Kommunen mit-
verpflichtet werden.¹³³¹ Dem kann so nicht gefolgt werden. Richtig ist, dass
bei IT-Vorgaben die Regelungsdichte hoch ist und die Kosten unverhält-
nismäßig steigen.¹³³² Die Schwelle zur materiellen Aufgabenwahrnehmung
wird hierdurch jedoch nicht erreicht.¹³³³ Daher ist es zu pauschal, aufgrund
einer „wertenden Betrachtung“ von einer Aufgabenübertragung und damit
einem Verstoß des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch Art. 91c Abs. 5 GG bzw.
durch das OZG auszugehen.

Eine Grenze für die Verpflichtung der Kommunen bildet das Recht
auf kommunale Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 GG. Ein Eingriff in die
Organisationshoheit kann sowohl bei Selbstverwaltungsaufgaben als auch
bei übertragenen (staatlichen) Aufgaben vorliegen.¹³³⁴ Allerdings ist der
Bewertungsmaßstab unterschiedlich.¹³³⁵

Soweit die Kommunen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
wahrnehmen, besteht grundsätzlich die Verpflichtung zur Teilnahme am
Portalverbund.¹³³⁶ Dann stellt sich weiterhin die Frage, ob sie Leistungen,
die sie bisher nicht digitalisiert angeboten haben, nunmehr anbieten müs-
sen.¹³³⁷ Eine Grenze könnte dort zu ziehen sein, wo Kommunen Pflichten
aufgebürdet werden, die deren finanzielle Leistungsfähigkeit derart über-
steigen, dass eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung bzw. Orga-
nisation nicht mehr möglich ist.¹³³⁸ Nach hier vertretener Ansicht bedeutet
Art. 91c Abs. 5 GG (in Zusammenschau mit § 1 Abs. 1 OZG) generell, auch
für die Kommunen, die Pflicht zur Schaffung elektronischer Leistungen,
die bisher nur analog angeboten wurden.

1331 *Berger*, DÖV 2018, 799 (804 f.); diff. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (213 ff.).

1332 S.o. I. Teil IV. 3. f.); a.A. *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 68.

1333 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 22; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (188); *Siegel*, DÖV 2009, 181 (183).

1334 BVerfGE 83, 363 (382); *Mehde*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 28 II Rn. 69; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Kap. 3 Rn. 112. – Zur Dogmatik der kommunalen Aufgaben *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Kap. 6 Rn. 265 ff.

1335 BVerfGE 91, 228 (241); *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1537).

1336 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (208); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (186); a.A. *Berger*, DÖV 2018, 799 (804), die von der Übertragung einer (Sach-)Aufgabe ausgeht und daher eine generelle Unvereinbarkeit mit Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG konstatiert.

1337 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (1).

1338 Vgl. *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 70; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (217 f.).

Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen wiegt der Eingriff in die Organisationshoheit durch eine Pflicht zur Schaffung von Online-Verwaltungsleistungen stärker,¹³³⁹ wenngleich (noch) kein Eingriff in den Kernbereich vorliegt. Ein Eingriff in den Randbereich ist durch Gründe des Gemeinwohls zu rechtfertigen und unterliegt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.¹³⁴⁰ Je stärker ein Eingriff in den Randbereich in die Nähe des Kernbereiches rückt, desto stärker rechtfertigungsbedürftig ist dieser.¹³⁴¹ Grundsätzlich besteht ein Rechtfertigungsgrund in der Schaffung einer effektiven und bürgernahen Verwaltung, die Verwaltungsleistungen flächendeckend digital anbieten kann.¹³⁴² Umstritten ist, ob die Verpflichtung insbesondere kleinerer Kommunen die Verhältnismäßigkeit übersteigt. Bei reinen Selbstverwaltungsaufgaben besteht eine stärkere Annäherung an den Kernbereich kommunaler Aufgabenwahrnehmung im Vergleich zum Bundes- oder Landesrechtsvollzug. Es wird befürchtet, dass kleinere Kommunen ihre Angebote zur Daseinsvorsorge einschränken, um die Online-Verpflichtung zu vermeiden.¹³⁴³ Nach anderer Ansicht ist die Online-Pflicht auch für Selbstverwaltungsangelegenheiten verhältnismäßig.¹³⁴⁴

Letzterer Ansicht ist grundsätzlich zu folgen. Auch bei freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten kommt den Kommunen kein absoluter Schutz zu; der Gesetzgeber kann auf die Kommunalverfassung einwirken.¹³⁴⁵ Jedenfalls spricht die Systematik der Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG sowie Art. 28 Abs. 2 GG nicht gegen eine generelle Mitverpflichtung der Kommunen auch bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Verhältnismäßigkeit bzw. die Grenze des Kernbereichs kommunaler Eigenverantwortung im Einzelfall überschritten sein kann.

1339 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 69; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (216 ff.); Siegel, DÖV 2018, 185 (188); Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (193).

1340 BVerfGE 107, 1 (16 ff.); BVerfGE 125, 141 (167); BVerfGE 138, 1 (19 f.); Mehde, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 28 II Rn. 118 ff.; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 118.

1341 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 69.

1342 Vgl. Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403); Siegel, DÖV 2018, 185 (188).

1343 So Siegel, DÖV 2018, 185 (189); vgl. auch Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 50.

1344 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 69; Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403).

1345 Vgl. BVerfGE 91, 228 (237 f.); Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (217).

(d) Sinn und Zweck

Zweck des Art. 91c Abs. 5 GG ist es, ein umfassendes Online-Angebot für Bürger und Unternehmen zu schaffen.¹³⁴⁶ Hierbei kann es keinen Unterschied machen, ob es sich um eine Leistung des Bundes, eines Landes oder eine kommunale Leistung handelt.¹³⁴⁷ Eine Ausnahme bei der kommunalen Selbstverwaltung zu gewähren, hieße, den Zweck des Art. 91c Abs. 5 GG zu konterkarieren.¹³⁴⁸ Bei der Ausführung von Bundes- oder Landesrecht sind die Kommunen ohnehin häufig der erste Anlaufpunkt für Bürger und Unternehmen.¹³⁴⁹ Eine Trennlinie zwischen übertragenen Aufgaben einerseits und eigenen Aufgaben andererseits zu ziehen,¹³⁵⁰ ist mit Blick auf die Akzeptanz der Nutzer nur schwer vermittelbar. Für den Nutzer ist insbesondere zweitrangig, ob es sich um übertragene Aufgaben der Kommunen oder um eigene Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Zudem ist nicht ausschlaggebend, welche Verwaltungsebene für die konkrete Leistung zuständig ist, solange der Bürger nur klar *erkennen* kann, welche Ebene zuständig ist. Der Erfolg des Portalverbunds steht und fällt gerade mit der Attraktivität für die Nutzer.¹³⁵¹ Wird die Attraktivität aufgrund einer allzu restriktiven Auslegung geschmälert, so verfehlt das gesamte Regelungspaket von Art. 91c Abs. 5 GG und Onlinezugangsgesetz seinen Zweck.

(e) Zwischenergebnis

Nach alledem werden die Kommunen als Teile der Länder durch Art. 91c Abs. 5 GG mitverpflichtet.

1346 BT-Drs. 18/11131, S. 16.

1347 BT-Drs. 18/11131, S. 16.

1348 Ähnlich *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1533).

1349 BT-Drs. 18/11185, S. 6; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 71.

1350 Vgl. *Siegel*, DÖV 2018, 185 (188 f.).

1351 Vgl. *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Portalverbund und Bundesportal mit Nutzerkonten – Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Februar 2021, abrufbar unter https://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Innovative-Vorhaben/Portalverbund/portalverbund_mit_bundesportal_und_nutzerkonten.pdf?__blob=publicationFile.

b) Konkretisierung durch das Onlinezugangsgesetz

Das Onlinezugangsgesetz wurde in Ausübung des Kompetenztitels aus Art. 91c Abs. 5 GG erlassen und ist am 18.08.2017 in Kraft getreten.¹³⁵² Hauptziel des Gesetzes ist es, den elektronischen Zugang zu Behörden unkompliziert und sicher zu gestalten.¹³⁵³

aa) „Portalverbund“ und „Verwaltungsportale“

Nach § 1 Abs. 1 OZG sind Bund und Länder verpflichtet, „bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.“ Demnach muss das OZG bis Ende 2022 umgesetzt sein.

Damit enthält das OZG die klare Verpflichtung zur Schaffung von elektronischen Leistungen, die bisher nur analog angeboten wurden. Wie gesehen, bewegt sich der Gesetzgeber hiermit im Rahmen des Kompetenztitels aus Art. 91c Abs. 5 GG.¹³⁵⁴ Die Leistungen müssen zwingend über Verwaltungsportale angeboten werden. Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 OZG bezeichnet das „Verwaltungsportal“ ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden. Zum Teil verfügen Bund, Länder und Kommunen schon über Verwaltungsportale; diese unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Bandbreite ihrer Informationen und ihres Angebots. Zudem ist die Auffindbarkeit der Verwaltungsleistungen nicht gewährleistet.¹³⁵⁵ Das soll sich dadurch ändern, dass Bund und Länder ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund verknüpfen (§ 1 Abs. 2 OZG).

Der „Portalverbund“ ist eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern (§ 2 Abs. 1 OZG). Bestehende Verwaltungsportale dürfen so erhalten bleiben.¹³⁵⁶ Ziel des Portalverbunds ist es

1352 BGBl. 2017 I, S. 3122 (3138).

1353 BT-Drs. 18/11135, S. 5; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 1.

1354 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (1).

1355 BT-Drs. 18/11135, S. 91; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194).

1356 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (196); *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 19; vgl. auch *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

nach § 3 Abs. 1 OZG, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu – bestehenden und ggf. neu zu schaffenden – elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger erhalten. Der Portalverbund stellt demnach keine eigene Plattform dar.¹³⁵⁷

Lediglich die elektronische Kommunikation nach außen, d.h. mit dem Nutzer, muss zur Abwicklung des Verwaltungsverfahrens gewährleistet sein, vgl. § 2 Abs. 3 OZG. Es kann jedoch sinnvoll sein, auch den internen Verwaltungsbereich digital auszugestalten,¹³⁵⁸ um die vollen Effizienz- und Einsparpotenziale auszuschöpfen.

Ein subjektives Recht Einzelner auf Zugang zu Verwaltungsleistungen über Online-Portale wird durch § 1 OZG nicht begründet.¹³⁵⁹ Es handelt sich um eine objektiv-rechtliche Verpflichtung an die öffentlichen Stellen.¹³⁶⁰

bb) Zentraler Gegenstand: Verwaltungsleistungen

(1) Begriff

Mit dem Begriff der Verwaltungsleistung kennzeichnet der Gesetzgeber gegenständlich dasjenige, was über den Portalverbund zugänglich gemacht werden soll.¹³⁶¹ Ausweislich der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 OZG knüpft der Begriff an das Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG an.¹³⁶² Das Verwaltungsverfahren selbst kann jedoch nicht mit der Verwaltungsleistung gemeint sein; insoweit ist der Begriff unscharf.¹³⁶³ Vielmehr ist der Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne des Onlinezugangsgesetzes selbstständig, im Lichte des Zwecks der Norm und unter Berücksichtigung der Nutzerzentrierung auszulegen.¹³⁶⁴

1357 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (196).

1358 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13.

1359 BT-Drs. 18/11135, S. 91; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (195).

1360 Krit. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 17.

1361 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 2 Rn. 7.

1362 So auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11135, S. 92.

1363 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 2 Rn. 7, 9.

1364 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13; vgl. auch *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Hinweise zur OZG-Auslegung – Leistungsbegriff, Stand: März 2020, S. 5, abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/> (Zugang nur mit Benutzerkonto).

Nach § 9 VwVfG ist ein Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Der Rückgriff auf den Verwaltungsverfahrensbegriff legt es gerade nicht nahe, dass nur der Auslöser des Verwaltungsverfahrens (bspw. Antrag) oder das Ergebnis des Verfahrens (bspw. Verwaltungsakt) vom Verwaltungsleistungsbegriff umfasst sein sollen.¹³⁶⁵ Daraus folgt vielmehr, dass grundsätzlich jedes kommunikativ nach außen gerichtete Element des Verfahrens Teil des Verwaltungsverfahrens ist und somit vom Verwaltungsleistungsbegriff im Sinne des OZG umfasst ist.¹³⁶⁶

Demgegenüber sollen behördeninterne Vorgänge nicht zu den Verwaltungsleistungen im Sinne des OZG zählen.¹³⁶⁷ Das ergibt sich sowohl aus den Gesetzgebungsmaterialien¹³⁶⁸ als auch aus der Gesetzessystematik, wonach nur die außenkommunikativen Akte und somit keine behördeninterne Prozesse in den Anwendungsbereich einbezogen sind.¹³⁶⁹

Eine Verpflichtung zu Digitalisierung behördeninterner Vorgänge könnte jedoch potenziell aus einer (zukünftigen) Rechtsverordnung nach § 4 OZG folgen; das ist freilich umstritten.¹³⁷⁰

Zum Verwaltungsleistungsbegriff gehört auch die Digitalisierung des „Rückkanals“, also insbesondere die elektronische Bekanntgabe des Verwaltungsakts. Das wird nunmehr durch § 9 OZG klargestellt, wonach ein elektronischer Verwaltungsakt auch dadurch bekanntgegeben werden kann, dass er vom Nutzer über „öffentlich-zugängliche Netze“ (Verwaltungsportal im Internet) mit dessen Einwilligung abgerufen wird. Für das Nutzerkonto ist ein Postfach geplant, wodurch der Nutzer die Verwaltungsakte abrufen kann.¹³⁷¹

Die Nutzerzentrierung (vgl. § 3 Abs.1 OZG) muss bei der Auslegung ebenfalls berücksichtigt werden. Der Verwaltungsleistungsbegriff wird

1365 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13.

1366 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13, § 2 Rn. 9.

1367 BT-Drs. 18/11135, S. 92.

1368 BT-Drs. 18/11135, S. 92.

1369 Vgl. *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404); *Schulz*, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1370 Hierzu s. unten, 2. Teil III. 4. b) ee).

1371 BT-Drs. 18/11135, S. 92; vgl. auch IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40. Die Entscheidungen des IT-Planungsrates werden im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/start?0>.

somit nicht auf die Verfahrensergebnisse des § 9 VwVfG (Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlicher Vertrag) begrenzt. Vielmehr können auch Realakte von der OZG-Verpflichtung umfasst sein, sofern sie digitalisierbar sind.¹³⁷² Die Unterscheidung zwischen Verwaltungsakt und Realakt entfaltet aus Nutzersicht in manchen Fällen keine unmittelbare Relevanz. Um das Auseinanderreißen einheitlicher Lebensvorgänge zu vermeiden, sollte daher im Einzelfall geprüft werden, ob einzelne Verfahrensabschnitte – seien es Verwaltungs- oder Realakte – zu digitalisieren sind.¹³⁷³

Fraglich ist, ob auch das Widerspruchsverfahren vom Verwaltungsleistungsbegriff umfasst ist. Nach wohl einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Literatur handelt es sich beim Widerspruchsverfahren um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG.¹³⁷⁴ Obwohl es als Sachurteilsvoraussetzung in der Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 68 ff. VwGO) geregelt ist, ist es dem materiellen Verwaltungshandeln zuzuordnen.¹³⁷⁵ Damit ist indiziert, dass das Widerspruchsverfahren einschließlich des Widerspruchsbekands eine Verwaltungsleistung im Sinne des OZG darstellt. Das Bundesinnenministerium hatte zunächst eine andere Auffassung vertreten, ist aber hiervon mittlerweile abgerückt.¹³⁷⁶

Der Durchführung des elektronischen Widerspruchsverfahrens stehen auch im Übrigen keine durchgreifenden Bedenken gegenüber. Nach § 70 Abs.1 S.1 VwGO kann der Widerspruch auch in elektronischer Form nach § 3a Abs.2 VwVfG eingelegt werden.¹³⁷⁷ Dementsprechend muss die Rechtsbehelfsbelehrung im Ausgangsbescheid zumindest dann den Hin-

1372 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Hinweise zur OZG-Auslegung – Leistungsbegriff, Stand: März 2020, S. 4, abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1373 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Hinweise zur OZG-Auslegung – Leistungsbegriff, Stand: März 2020, S. 4 f., abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1374 BVerwG DVBl 1984, 53 (55); BVerwGE 82, 336 (338); BVerwG NVwZ 2009, 459 (461); BVerwG NVwZ 1987, 224; vgl. auch BVerwGE 55, 299 (303); *Rennert*, in: *Eyermann (Hrsg.)*, VwGO, § 68 Rn. 1; *Kallerhoff/Keller*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.)*, VwVfG, § 79 Rn. 2.

1375 *Kallerhoff/Keller*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.)*, VwVfG, § 79 Rn. 2; *Busch*, in: *Knack/Henneke (Hrsg.)*, VwVfG, § 79 Rn. 21; *Kintz*, NVwZ 2004, 1429 (1430).

1376 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell, Version 1.1, S. 4 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf.

1377 Dazu *Schliesky*, in: *Knack/Henneke (Hrsg.)*, VwVfG, § 3a Rn. 43 f.

weis auf die Möglichkeit des elektronischen Widerspruchs enthalten, wenn sie eine andere Form (z.B. Schriftform) ausdrücklich nennt.¹³⁷⁸

Die Länder haben ihre Verfahrensgesetze nach § 70 Abs. 1 VwGO entsprechend angepasst.¹³⁷⁹ Der Widerspruchsbescheid ist gem. § 73 Abs. 3 S. 2 VwGO nach dem Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) zuzustellen. Gem. § 5 Abs. 5 VwZG kann der Widerspruchsbescheid auch elektronisch zugestellt werden. Für die Übermittlung bedarf es einer qualifizierten elektronischen Signatur und besonderer Sicherungen gegen die Einsicht Dritter.¹³⁸⁰ Die Bekanntgabe kann dann, wie bei anderen Verwaltungsakten auch, nach § 9 OZG erfolgen.

Des Weiteren ist problematisch, ob auch dann eine Verwaltungsleistung im Sinne des OZG vorliegt, wenn das Verwaltungsverfahren in der Regel auf einen Eingriff in Rechte des Nutzers gerichtet ist und deshalb auch nicht unmittelbar durch ein Vorbringen des Nutzers gegenüber der Verwaltung (Antrag, Anzeige) ausgelöst wird.

Ausgehend vom Wortlaut legt es der Begriff der Verwaltungsleistung zunächst nahe, dass Teile des Verwaltungsverfahrens, die der Eingriffsverwaltung zuzuordnen sind, hiervon nicht umfasst sein sollen. Allerdings rekurriert der Verwaltungsleistungsbegriff, wie gesehen, auf den Verwaltungsverfahrensbegriff. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens in § 9 VwVfG ist jedoch insoweit neutral: Er umfasst sowohl Verfahren der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung.

Die Literatur hält sich zu dieser Frage bedeckt. Einen Anhaltspunkt bietet lediglich die Auffassung, wonach auch die Anhörung (vgl. § 28 VwVfG) von der OZG-Verpflichtung umfasst sein soll.¹³⁸¹ Eine Anhörung ist nur dann geboten, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte des Betroffenen eingreift. Allerdings ist umstritten, ob auch bei der Versagung einer begünstigenden Maßnahme eine Anhörungspflicht besteht.¹³⁸² Die Rechtsprechung hält eine Anhörung bei der Versagung eines begünstigen-

1378 Vgl. OVG Koblenz NVwZ-RR 2012, 457; dazu *Lenk*, NVwZ 2021, 108 (110).

1379 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 3a Rn. 31.

1380 *Schlatmann*, in: Engelhardt/App/Schlatmann (Hrsg.), VwVG/VwZG, VwZG, § 5 Rn. 15.

1381 So ausdrücklich *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, 2019, OZG § 2 Rn. 9; *Guckelberger*, GewArch 2019, 457 (458); s. auch *Schulz*, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1382 Dafür *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 26 f.; *Laubinger*, VerwArch 75 (1984), 55 ff.; *Ehlers*, Jura 1996, 617 ff.; diff. *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 26.

den Verwaltungsaktes grundsätzlich für entbehrlich, es sei denn, ein früherer begünstigender Verwaltungsakt wird geändert.¹³⁸³ Daraus folgt, dass eine Anhörung für die Rechtsprechung grundsätzlich nur bei originär eingreifenden Verwaltungsakten in Betracht kommt. Soll die Anhörung also vom Verwaltungsleistungsbegriff umfasst sein, müssten, wenn man die Argumentationslinie dieser Rechtsprechung weiterverfolgt, auch eingreifende Verwaltungsakte von der OZG-Verpflichtung umfasst sein.

Für den überwiegenden Teil des Schrifttums ist der Betroffene auch bei Versagung eines begünstigenden Verwaltungsaktes anzuhören,¹³⁸⁴ wobei hier zum Teil eine Anhörung nur bei der Ablehnung von grundrechtlich fundierten Leistungsansprüchen gefordert wird.¹³⁸⁵ Da die Fälle der bloßen Versagung einer begünstigenden Maßnahme zweifellos von den OZG-Verpflichtungen umfasst sind, ist das Abstellen auf die Anhörung jedenfalls nach dieser Ansicht kein zweifelfreies Kriterium, um zu begründen, dass auch eingreifende Maßnahmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst sind.

Neben dem neutralen Begriff des Verwaltungsverfahrens spricht die Berücksichtigung der Nutzerrelevanz für die Einbeziehung von Verfahren im Bereich der Eingriffsverwaltung. Ziel des Portalverbundes ist es nach dem Willen des Gesetzgebers, Bürgern und Unternehmen den elektronischen Gang zur Behörde zu erleichtern und die „Auffindbarkeit“ von Verwaltungsleistungen zu verbessern.¹³⁸⁶ Bußgeldbescheide, etwa im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr, weisen hohe Fallzahlen auf und sind besonders nutzerrelevant. Hier wäre es denkbar, den entsprechenden Bescheid per (verschlüsselter) E-Mail oder, sofern vorhanden, über das Postfach im Nutzerkonto zuzustellen. Die Leistung der zuständigen Behörde bestünde darin, dem Nutzer verschiedene Optionen wie eine Anhörung in Form einer Stellungnahme oder eine Bezahlmöglichkeit anzubieten. Hierüber könnten auf den jeweiligen Verwaltungsportalen auch Leistungsbeschreibungen erstellt werden.

1383 BVerwGE 66, 184 (186); BVerwGE 68, 267 (270); OVG Greifswald, Beschl. v. 23.06.2014 – 3 M 58/14 –, juris.

1384 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 32; Ritgen, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 26; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 26 f.; Götz, NJW 1976, 1425 (1427); Ehlers, Jura 1996, 617 (618 f.); Sandler, DÖV 1978, 342.

1385 Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 32; Ritgen, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 26.

1386 BT-Drucks. 18/11135, S. 92.

Des Weiteren sollte im Sinne der Nutzerorientierung eine künstliche Aufspaltung von einheitlichen Lebensvorgängen vermieden werden. Im Bereich der Zuwendungen bspw. sind die nach außen gerichteten Elemente des Verfahrens wie Anträge, Verwendungsnachweise, Zuwendungsbescheide vom OZG umfasst. Werden Zuwendungen zurückgefordert und die zugrundeliegenden Bewilligungsbescheide zurückgenommen oder widerrufen, handelt es sich hierbei um selbstständige Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG,¹³⁸⁷ die dem Bereich der Eingriffsverwaltung zuzuordnen sind. Es wäre aus Nutzersicht jedoch nicht sachgerecht, ausgerechnet diese Verfahren, die mit dem Ausgangsverfahren in engem Zusammenhang stehen, von der OZG-Pflicht abzukoppeln.

Mithin sprechen die besseren Argumente dafür, Verfahren aus dem Bereich der Eingriffsverwaltung in den OZG-Anwendungsbereich einzubeziehen, soweit sie digitalisierbar sind.

Konsequenterweise ist auch die Anhörung als außenkommunikativer Akt im Verwaltungsverfahren von der OZG-Pflicht umfasst.¹³⁸⁸ Die Durchführung der Anhörung unterliegt keinen Formvorschriften¹³⁸⁹ und kann daher auch über das im Nutzerkonto vorhandene elektronische Postfach durchgeführt werden. Dies setzt freilich voraus, dass ein Nutzerkonto eingerichtet wurde und eine Einwilligung des Nutzers in die Verwendung des Nutzerkontos für derartige Zwecke nach § 8 Abs. 4 OZG vorliegt. Alternativ wäre eine Anhörung über E-Mail möglich. Es genügt für die Anhörung, dass dem Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, sich zu der Angelegenheit schriftlich, in elektronischer Form oder fernmündlich zu äußern.¹³⁹⁰

(2) Unmöglichkeit elektronischer Abwicklung

Dass der Wortlaut scheinbar sämtliche Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern umfasst, ist nicht selbstverständlich: Zunächst hatte der Gesetzentwurf noch Verwaltungsleistungen ausgenommen, die zur elektroni-

1387 *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 48 Rn. 253.

1388 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, 2019, OZG § 2 Rn. 9; *Guckelberger*, GewArch 2019, 457 (458); s. auch *Schulz*, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1389 OVG Weimar NVwZ-RR 1997, 287 (288); *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 44; *Herrmann*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 17.

1390 *Herrmann*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 17; *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 63.

schen Bereitstellung nicht geeignet seien.¹³⁹¹ Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Satz jedoch gestrichen. Zur Begründung wurde angeführt, es ergebe sich bereits aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass die Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung nur für diejenigen Leistungen der Verwaltung gelten könne, bei denen dies auch objektiv möglich sei.¹³⁹² Das Kriterium der objektiven Unmöglichkeit ist eng auszulegen.¹³⁹³ Beispiele sind staatliche Realakte wie die Abfallbeseitigung sowie das Erfordernis des persönlichen Erscheinens,¹³⁹⁴ aber auch hohe datenschutzrechtliche Anforderungen, die der Portalverbund technisch nicht gewährleisten kann.¹³⁹⁵ Zudem kann eine objektive Unmöglichkeit auch bei Verwaltungsleistungen gegeben sein, die sehr hohe und spezifische Anforderungen mit sich bringen. Beispielhaft wurden Verwaltungsleistungen nach dem SGB oder bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende angegeben.¹³⁹⁶ Es stellt sich jedoch die Frage, in welchen konkreten Fällen „hohe und spezifische Anforderungen“ zur Unmöglichkeit führen sollen. Wünschenswert wäre die Aufnahme von Regelbeispielen gewesen.¹³⁹⁷ Zu befürchten sind daher Rechtsunsicherheiten insbesondere bei Sozialleistungen.

Darüber hinaus wollte der Bundesrat lediglich ein „bedarfsgerechtes“ Angebot einführen und Ausnahmen für nicht wirtschaftlich umsetzbare Leistungen schaffen.¹³⁹⁸ Nach Ansicht der Bundesregierung ist der Ausschluss ungeeigneter Leistungen jedoch ausreichend, um dem Anliegen hinreichend Rechnung zu tragen.¹³⁹⁹ Fraglich ist, inwieweit wirtschaftliche Gründe zu einer Unmöglichkeit führen können. Da die Verwaltung grundsätzlich auch Leistungen anbieten muss, die sich zur Erbringung am Markt nicht rechnen würde, kann es hier nicht um eine einfache Unwirtschaftlichkeit oder Unverhältnismäßigkeit gehen.¹⁴⁰⁰ Stehen allerdings die Kosten für die Online-Bereitstellung in einem groben Missverhältnis zur Anzahl

1391 BT-Drs. 18/11135, S. 31.

1392 BT-Drs. 18/12589, S. 143; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 14.

1393 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 14; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (189).

1394 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1395 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 14.

1396 BT-Drs. 18/11135, S. 91.

1397 So auch *Siegel*, DÖV 2018, 185 (189).

1398 BT-Drs. 18/11135, S. 138.

1399 BT-Drs. 18/11185, S. 6 f.

1400 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 15; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

der Nutzer, dürfte nach dem Rechtsgedanken des § 275 Abs. 2 BGB wirtschaftliche Unmöglichkeit anzunehmen sein.¹⁴⁰¹

Indes ist die ursprüngliche Forderung des Bundesrates auch aus (der reformorientierten) verwaltungswissenschaftlichen Sicht in gewisser Weise nachvollziehbar. Denn mit der Digitalisierung der Verwaltung werden die übergeordneten Ziele der verstärkten Effizienz und Kosteneinsparung verbunden.¹⁴⁰² Verursachen die Angebote mehr Kosten, als sie nach einer gewissen Zeit einsparen, wird dieses Ziel verfehlt. E-Government-Angebote flächendeckend zu ermöglichen, darf nicht zum Selbstzweck werden. Umgekehrt steht die Reduzierung von Kosten jedoch nicht als einziger Zweck über allen anderen Zielen. Vielmehr geht es auch um die Schaffung einer modernen Verwaltung, die den Nutzern das ermöglicht, was für sie an anderer Stelle, etwa im Bereich des Online-Handels, selbstverständlich ist: über das Internet unkompliziert und sicher bestimmte Leistungen zu erhalten.

(3) Eröffnung mehrerer Zugangswege

Die Verwaltungsleistungen müssen „auch“ digital angeboten werden, d.h. zusätzlich zu dem persönlichen oder schriftlichen Zugangsweg. Dahinter steht das sog. Multikanalprinzip.¹⁴⁰³ Dieses wird auch weiterhin aus Gründen der Diskriminierungsfreiheit als notwendig erachtet.¹⁴⁰⁴ Noch immer würden nennenswerte Teile der Bevölkerung keinen Internetzugang haben¹⁴⁰⁵ oder nicht über das erforderliche Wissen im Umgang mit digitalen Angeboten verfügen.¹⁴⁰⁶ In Schleswig-Holstein ist das Diskriminierungsverbot bei der Wahl des Zugangs zu Behörden sogar durch Art. 14 Abs. 2 S. 2

1401 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1402 Vgl. Fromm/Welzel/Nentwig/Weber, E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, S. 19 f.

1403 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 16; Heckmann/Albrecht, in: Bauer/Heckmann et al., VwVfG und E-Government, EGovG, § 2 Rn. 16.

1404 Siegel, DÖV 2018, 185 (186); Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 16 a.E.

1405 Siegel, DÖV 2018, 185 (186); vgl. zum „Grundrecht auf IT-Abwehr“ Heckmann, MMR 2006, 3 ff.; krit. Hoffmann/Schulz, NordÖR 2016, 389 (395).

1406 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 16 a.E.

der Landesverfassung abgesichert.¹⁴⁰⁷ Eine nachhaltige Reduzierung der Kosten als wichtige Motivation für die Digitalisierung der Verwaltung ist dann jedoch nur schwer zu erreichen. Die Kosten werden gerade dadurch erhöht, dass mit hohem Ressourceneinsatz E-Government-Strukturen aufgebaut werden, ohne dass die herkömmlichen Zugangswege abgebaut werden können.¹⁴⁰⁸ Langfristig ist daher eine Einschränkung der herkömmlichen Zugangswege in Betracht zu ziehen. Der persönliche Weg zu Behörden wird wohl nie vollständig verschwinden, da bestimmte Leistungen immer ein persönliches Erscheinen erfordern. Dem digitalen Zugang könnte jedoch, gewissermaßen als Zwischenlösung, der Vorrang eingeräumt werden,¹⁴⁰⁹ bspw. durch priorisierte Bearbeitung und geringere Gebühren.¹⁴¹⁰ Letztere dürften gerechtfertigt sein; insbesondere können durch den digitalen Zugang Kosten eingespart werden.¹⁴¹¹

Im Übrigen ist die Verpflichtung zur Bereitstellung von Angeboten über den Portalverbund rein objektiv-rechtlicher Natur. Aus dem Onlinezugangsgesetz erwachsen demnach keine subjektiven Ansprüche auf einen bestimmten Zugang zu Verwaltungsleistungen.¹⁴¹²

cc) Kommunen als Adressaten

Wie bereits bei Art. 91c Abs. 5 GG stellt sich beim Onlinezugangsgesetz die Frage nach der Verpflichtung der Kommunen. Auch § 1 OZG nennt die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht ausdrücklich, allerdings sind die Kommunen aus entsprechenden Gründen wie bei Art. 91c Abs. 5 GG vom Anwendungsbereich umfasst.¹⁴¹³ Insbesondere ist hier von einer einheitlichen Interpretation von Art. 91c Abs. 5 GG und dem Onlinezugangs-

1407 S. hierzu *Schliesky*, Die Gemeinde SH 2015, 244 ff.; *Hoffmann/Schulz*, NordÖR 2016, 389 (394 f.).

1408 Vgl. *Schulz*, Die Gemeinde SH 2018, 193 (194).

1409 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 16 a.E.

1410 Vgl. *Hoffmann/Schulz*, NordÖR 2016, 389 (395); zu Anreizsystemen *Schulz/Hoffmann/Tallich*, Die Verwaltung 45 (2012), 207 ff. – Einer vorrangigen Behandlung steht in Schleswig-Holstein Art. 14 Abs. 2 S. 2 LVerf SH derzeit entgegen, *Hoffmann/Schulz*, NordÖR 2016, 389 (394 ff.).

1411 Vgl. *Schulz/Hoffmann/Tallich*, Die Verwaltung 45 (2012), 207 (225 ff.).

1412 BT-Drs. 18/11135, S. 91; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1413 BT-Drs. 18/11135, S. 91; *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1531 ff.); *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1403).

gesetz auszugehen.¹⁴¹⁴ Als Teile der Länder sind die Kommunen durch § 1 Abs. 1 OZG demnach ebenfalls angesprochen.¹⁴¹⁵ Es wäre insbesondere nicht konsequent, die Kommunen von Art. 91c Abs. 5 GG als erfasst anzusehen, sie bei der Auslegung des Onlinezugangsgesetzes dann aber auszuklammern.¹⁴¹⁶ Es entspricht sowohl dem gesetzgeberischen Willen als auch dem Zweck des Gesetzes, die Kommunen in den Anwendungsbereich einzubeziehen.

dd) Nutzerzentrierung und Nutzerkonten

Der in § 3 Abs. 1 OZG formulierten Gewährleistung lässt sich eine für das Verständnis des Onlinezugangsgesetzes entscheidende Zielsetzung entnehmen: Der Nutzer soll im Mittelpunkt bei der Durchführung des elektronischen Verwaltungsverfahrens stehen. Damit wird eine nicht-technische, funktionale und bürgerorientierte Sicht eingenommen.¹⁴¹⁷ Diese findet – wie gesehen – auch bei der Auslegung des Verwaltungsleistungsbegriffs Berücksichtigung.¹⁴¹⁸ Verwaltungswissenschaftlicher und -praktischer Hintergrund der Nutzerzentrierung ist u.a. das bisherige Missverhältnis zwischen Angebot und Nutzung von Diensten der digitalen Verwaltung.¹⁴¹⁹

Nichtsdestotrotz begründet das OZG keinen Rechtsbegriff der Nutzerzentrierung, Nutzerrelevanz oder Nutzerfreundlichkeit, jedenfalls nicht ausdrücklich. Dennoch können Kriterien zur Orientierung festgelegt werden; dazu zählen insbesondere die Kriterien der Benutzbarkeit und Gebrauchstauglichkeit.¹⁴²⁰ Diese werden sogar durch technische Normen (ISO 9241-11:2018-03, ISO 9241-110:2008-09, ISO 9241-210:2011-01) konkretisiert.¹⁴²¹

1414 Vgl. Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

1415 Vgl. Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (196).

1416 So offenbar Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 73.

1417 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGVG/OZG, OZG, § 3 Rn. 2.

1418 S.o. 2. Teil III. 4. b) bb) (1).

1419 Kubicek/Gerhard/Jarke, in: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg.), Handbuch digitale Verwaltung, S. 361.

1420 Hierzu umfassend Kubicek/Gerhard/Jarke, in: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg.), Handbuch digitale Verwaltung, S. 361 (363 ff.).

1421 Kubicek/Gerhard/Jarke, in: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg.), Handbuch digitale Verwaltung, S. 361 (363 ff.).

Es kommen auch weichere Kriterien zum Einsatz bzw. Kriterien, die die Benutzbarkeit weiter konkretisieren: die Verständlichkeit der verwendeten Sprache, die Transparenz über den Verfahrensstatus, die Hilfestellung zur Fehlerbehebung bis hin zur ansprechenden Gestaltung und guten Lesbarkeit.¹⁴²²

Der Zugang zu den Verwaltungsleistungen muss barrierefrei sein. Diese Vorgabe ist bereits in der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 9 Abs. 1 lit. b) sowie in § 12 BGG verankert und stellt insoweit keine neue Verpflichtung dar.¹⁴²³ Medienbruchfreiheit bedeutet, dass die Verwaltungsleistung durchgängig auf elektronischem Wege erbracht wird.¹⁴²⁴ Damit wird kein medienbruchfreier Prozess verlangt, soweit die Prozesse verwaltungsintern ablaufen.¹⁴²⁵ Allerdings gilt auch hier, dass die Elektronisierung der gesamten Prozesse sinnvoll und im Sinne eines effizienten und ressourcenschonenden Verfahrens mittelfristig wünschenswert ist.

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 OZG stellen „Bund und Länder (...) im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können.“

Dahinter steht die Realisierung des sog. Once-Only-Prinzips,¹⁴²⁶ wonach es ausreicht, dass Nutzer ihre Daten einmalig eingeben und sie bei Bedarf der jeweiligen Behörde freischalten. Das hat den Vorteil, dass Nutzer ihre Daten nicht jedes Mal neu eingeben müssen.¹⁴²⁷ Die Speicherung und der Abruf von Daten steht unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Nutzers (vgl. § 8 Abs. 4 S. 2, 3 OZG).

1422 Zur Umsetzung des Kriteriums der Nutzerorientierung gibt es diverse Arbeitshilfen und Leitfäden, vgl. nur *Bundesministerium des Innern*, Servicestandard für die OZG-Umsetzung, Stand: 2020, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/poster-servicestandard.pdf?__blob=publicationFile&v=6; *IT-Planungsrat (Hrsg.)*, Leitfaden Nutzererlebnis Portalverbund, Stand: November 2020, S. 5, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/leitfaden_nutzererlebnis_portalverbund.html.

1423 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404 a.E.); *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 3 Rn. 4.

1424 BT-Drs. 18/11135, S. 92.

1425 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1426 *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1534); *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, § 5 Rn. 12 ff.; s. zum Once-Only-Prinzip *Martini/Wenzel*, DVBl. 2017, 749 ff.; *Wimmer*, in: *Seckelmann/Brunzel (Hrsg.)*, Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 145 ff.

1427 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (196).

Zentraler Zweck von Nutzerkonten ist die Identifizierung und Authentifizierung (vgl. § 2 Abs. 5 OZG). Die Begriffe der Identifizierung und Authentifizierung werden oft synonym verwendet, unterscheiden sich jedoch. Das OZG verwendet lediglich den Begriff der Identifizierung. Es nimmt aber in § 8 Bezug auf die eIDAS-Verordnung, welche beide Begriffe legaldefiniert. Nach Art. 1 Nr. 1 der Verordnung ist elektronische *Identifizierung* der Prozess der Verwendung von Personenidentifizierungsdaten in elektronischer Form, die eine natürliche oder juristische Person eindeutig repräsentieren. Demgegenüber ist der elektronische Prozess, der die Bestätigung der elektronischen Identifizierung (d.h. den Beweis der Echtheit und Unversehrtheit der Daten) ermöglicht, die Authentifizierung (Art. 3 Nr. 5 eIDAS-Verordnung).

Je nachdem, welche Vertraulichkeits- und Sicherheitsstufe für die einzelne Leistung erforderlich ist, kommen Identifizierung und Authentifizierung über diverse Verfahren in Betracht: mittels einer (einfachen) Benutzer-Passwort-Kombination, einer Zwei-Faktor-Authentisierung, der eID-Funktion des Personalausweises, oder mittels Softwarezertifikaten.¹⁴²⁸

Eine gesetzliche Festlegung ist im OZG nicht erfolgt. Durch den Bezug zur eIDAS-Verordnung in § 8 Abs. 1 OZG sind jedoch bestimmte Vertrauensniveaus festgelegt.¹⁴²⁹ Die Verordnung unterscheidet zwischen den Niveaus „niedrig“, „substanziell“ und „hoch“ (Art. 8 Abs. 2 eIDAS-Verordnung). Auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines EU-Notifizierungsverfahrens wurde die eID-Funktion des Personalausweises auf das nach der eIDAS-Verordnung höchstmögliche Vertrauensniveau eingestuft und muss durch die anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden.¹⁴³⁰ Bereits seit 2010 gilt nach § 18 PAuswG, dass die elektronische Identifikationsfunktion des Personalausweises dazu verwendet werden kann, die eigene Identität gegenüber öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen elektronisch nachzuweisen. Die elektronische Funktion war jedoch zunächst ausgeschaltet, sofern der Personalausweisinhaber nicht ausdrücklich in den elektronischen Identitätsnachweis eingewilligt hat (vgl. § 10 Abs. 1 PAuswG a.F.). Durch gesetzliche Änderung im Jahr 2017 ist die eID-Funktion nunmehr bei jedem neuen Ausweis automatisch aktiviert (§ 10 Abs. 1 PAuswG). Damit diese Funktion auch bei noch gültigen Perso-

1428 Vgl. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 7; § 3 Rn. 10.

1429 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 8 Rn. 3; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1405).

1430 *Heckmann*, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 86.1 ff.

nalausweisen aktiviert wird (vgl. § 10 Abs. 3 PAuswG), müssen Anreize bei Bürgern gesetzt werden.¹⁴³¹

Darüber hinaus können dem Nutzerkonto auch andere Funktionen zukommen. Ausdrücklich in der Gesetzesbegründung erwähnt wurde ein Postfach, über welches der Nutzer Nachrichten erhalten kann und Verwaltungsakte zugestellt werden können.¹⁴³² Zudem soll aufgrund von § 8 Abs. 4 OZG eine Ablagemöglichkeit (Cloud) für elektronische Dokumente geschaffen werden.¹⁴³³ Die zur Beantragung einer Verwaltungsleistung erforderlichen Dokumente (bspw. Personenstandsurkunden) könnten dann direkt aus dem Nutzerkonto übermittelt und weiterverarbeitet werden.¹⁴³⁴

Es ist jedoch nicht zwingend, dass Nutzer ein dauerhaftes Nutzerkonto führen. § 8 Abs. 5 OZG ermöglicht auch temporäre Nutzerkonten („kann“, „im Falle der dauerhaften Speicherung“).¹⁴³⁵ In diesem Falle werden die Identitätsdaten nach Weiterleitung an die zuständige Stelle sofort gelöscht.¹⁴³⁶ In Bezug auf Nutzerkonten ist das Once-Only-Prinzip also optional, was auch zu einem verhältnismäßigen Ausgleich mit dem Datenschutz führt.

ee) Elektronische Abwicklung, IT-Sicherheit und Kommunikationsstandards

Das Onlinezugangsgesetz enthält darüber hinaus einige Verordnungsermächtigungen der Bundesregierung bzw. des Bundesinnenministeriums zur elektronischen Verfahrensabwicklung (IT-Komponenten), IT-Sicherheitsstandards und Kommunikationsstandards. Standards für den Portalverbund können anders als sonstige Standards bei der IT-Zusammenarbeit (Art. 91c Abs. 2 GG i.V.m. § 3 IT-StV) nicht mehr durch Beschlüsse des IT-Planungsrates, sondern nur noch durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Damit hat die Problematik um die demokratische Legitimation

1431 Rüscher, DVBl. 2017, 1531 (1534).

1432 BT-Drs. 18/11135, S. 92; hierzu auch *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (210). Näheres zur Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte s. unter I. Teil III. 4. b) gg).

1433 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 8 Rn. 15; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (208 f.).

1434 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1405).

1435 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 8 Rn. 16.

1436 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 8 Rn. 16.

von Beschlüssen des IT-Planungsrates jedenfalls in Bezug auf den Portalverbund an Relevanz verloren.¹⁴³⁷

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 OZG ist die Vorgabe von IT-Komponenten auf die elektronische Abwicklung von Verfahren nach unmittelbar geltendem EU-Recht oder zur Ausführung von Bundesrecht beschränkt. Zudem können die Länder nach § 4 Abs. 1 S. 3 OZG hiervon abweichen, soweit sie geeignete IT-Komponenten bereitstellen.

Der Begriff der IT-Komponenten ist nach § 2 Abs. 6 OZG weit gefasst. Er umfasst nicht nur IT-Anwendungen und Basisdienste, sondern auch die elektronische Realisierung von Standards, Schnittstellen und Sicherheitsvorgaben. Schwierig, aber aufgrund unterschiedlicher Vorgaben unumgänglich ist die Abgrenzung zu Sicherheitsstandards nach § 5 OZG und Kommunikationsstandards nach § 6 OZG.¹⁴³⁸

Generell reichen die Verordnungsermächtigungen nur so weit, wie es zur Realisierung des Portalverbunds erforderlich ist.¹⁴³⁹ Das ergibt sich insbesondere bei § 5 S. 1 OZG unmittelbar aus dem Wortlaut sowie (bei §§ 4 und 6 OZG) aus dem in Art. 83, 84 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz des Landesvollzugs und aus Art. 91c Abs. 5.¹⁴⁴⁰

Fraglich ist, ob die Verordnungsermächtigung in § 4 OZG ausreicht, um eine Verpflichtung zu begründen, das gesamte Verwaltungsverfahren einschließlich behördeninterner Vorgänge zu digitalisieren.¹⁴⁴¹ Dagegen wird vorgebracht, dass eine derart weitreichende Regelung für die Realisierung des Portalverbunds nicht erforderlich sei.¹⁴⁴² Dem muss widersprochen werden: Das Funktionieren des Portalverbundes hängt gerade auch von der Digitalisierung interner Prozesse ab. Den digitalen Antrag zu ermöglichen, bei der Bearbeitung jedoch wieder auf Ausdrucke und Papierakten zu setzen, hieße, wesentliche Effizienzverluste in Kauf zu nehmen. Medienbrüche müssen daher nicht nur auf Seiten der Nutzer, sondern auch auf verwaltungsinterner Seite vermieden werden. Nicht zuletzt würden sich

1437 Zu dieser Frage *Steinmetz*, NVwZ 2011, 467 ff.

1438 *Siegel*, DÖV 2018, 185 (191).

1439 BT-Drs. 18/11185, S. 7; *Siegel*, DÖV 2018, 185 (191); *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (211); *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 4 Rn. 1, 3.

1440 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 4 Rn. 1, § 6 Rn. 2; *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1406).

1441 Dafür *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404). Hiervon geht offenbar auch der Gesetzgeber aus, BT-Drs. 18/11135, S. 13.

1442 So *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (211).

durch die hergebrachte analoge Bearbeitung Verzögerungen einstellen, die das Ziel der Effizienzsteigerung durch den Portalverbund konterkarieren würden.¹⁴⁴³ Gleichwohl kann die Einbeziehung interner Verwaltungsvorgänge nicht direkt auf § 1 Abs. 1 OZG gestützt werden, da hier lediglich der Zugang zu Verwaltungsleistungen und nicht deren interne Bearbeitung geregelt ist.¹⁴⁴⁴ Erst durch eine Rechtsverordnung können IT-Komponenten, die dann auch für das interne Verwaltungsverfahren gelten, festgelegt werden.¹⁴⁴⁵

IT-Sicherheitsstandards und Kommunikationsstandards stellen einen entscheidenden Faktor für die Funktionsfähigkeit des Portalverbunds dar. Kommunikationsstandards sind notwendig, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen bereits vorhandenen und noch einzurichtenden informationstechnischen Systemen sowie die Anbindung dieser Systeme an den Portalverbund zu gewährleisten.¹⁴⁴⁶ Nur, wenn die zu verknüpfenden Verwaltungsportale miteinander kompatibel bzw. interoperabel sind, kann ein Verbund entstehen, der den Nutzer über jedes Portal, welches er aufruft, zur gewünschten Verwaltungsleistung verhilft.

Von größter Wichtigkeit ist die Festlegung von IT-Sicherheitsstandards. Diese können definiert werden als Bedingungen für die hinreichende, dem Stand der Technik entsprechende und die Integrität der informationstechnischen Systeme währende Festlegungen zur IT-Sicherheit.¹⁴⁴⁷ Aufgrund der Vernetzung im Portalverbund kann bei Sicherheitslücken die Sicherheit aller genutzten Verwaltungsportale und Verfahren gefährdet sein; dadurch wäre die Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt nicht mehr gewährleistet.¹⁴⁴⁸ Es entspräche nicht der Verantwortung des Staates für die Sicherheit von Bürgern und Unternehmen, einen komplexen IT-Verbund ohne gemeinsame IT-Sicherheitsstandards zu betreiben.¹⁴⁴⁹ Anders als bei IT-Komponenten nach § 4 OZG kann von den Regelungen der Rechtsverordnung über IT-Sicherheitsstandards nicht abgewichen werden. Dasselbe

1443 Vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 61; Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1444 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1445 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (211); Schulz, in: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg.), Handbuch Digitale Verwaltung, S. 159 (178).

1446 Denkhause/Richter/Bostelmann, EGVG/OZG, OZG, § 6 Rn. 1; Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1406).

1447 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 50.

1448 Vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 93; Denkhause/Richter/Bostelmann, EGVG/OZG, OZG, § 5 Rn. 1.

1449 Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1406).

gilt allerdings gem. § 6 Abs. 4 S. 2 OZG für die Kommunikationsstandards. Es handelt sich um ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit.¹⁴⁵⁰

Verordnungen über IT-Komponenten und Kommunikationsstandards setzen ein Benehmen des IT-Planungsrats voraus. So wird eine Beteiligung gewährleistet, ohne dass ein Einvernehmen des Gremiums erforderlich ist.¹⁴⁵¹

ff) Datenschutz und Datencockpit

Die Möglichkeit der Speicherung von Identitätsdaten, wichtigen Dokumenten und sonstigen Daten wirft unweigerlich Fragen des Datenschutzes auf. Aufgrund der (potenziellen) Zugriffsmöglichkeit verschiedener Behörden auf diese Daten über das Nutzerkonto ergeben sich neue datenschutzrechtliche Gefährdungslagen.¹⁴⁵²

Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung enthält § 8 OZG. Dieser findet jedoch nur im Rahmen des Zugangs selbst Anwendung; verantwortlich sind dann die nach § 7 OZG zuständigen Stellen.¹⁴⁵³ Mit Überschreiten des Zugangs, d.h. Eintritt ins Fachverfahren, richtet sich die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit nach dem jeweiligen Fachverfahren bzw. nach Landesrecht.¹⁴⁵⁴ Allerdings schränkt § 8 OZG die Verarbeitungsmöglichkeiten der Landesbehörden im Hinblick auf Identitätsdaten ein (vgl. etwa § 8 Abs. 1 S. 2 OZG). Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit ist hiervon zu trennen.¹⁴⁵⁵

Im Einzelnen dürfte es nicht immer leicht festzustellen sein, welche Stelle konkret datenschutzrechtlich verantwortlich ist.¹⁴⁵⁶ Es handelt sich hierbei um ein Zurechnungsproblem, welches typischerweise in Verbänden auftritt.¹⁴⁵⁷

1450 BT-Drs. 18/III135, S. 94.

1451 Siegel, DÖV 2018, 185 (190).

1452 Vgl. Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (224).

1453 Siegel, DÖV 2018, 185 (191); Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 760; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (224).

1454 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (224 f.); Siegel, DÖV 2018, 185 (191); Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 760.

1455 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (225).

1456 Vgl. Siegel, DÖV 2018, 185 (191); Rüscher, DVBl. 2017, 1530 (1534).

1457 Eingehend hierzu 2. Teil IX. 1. b).

Darüber hinaus könnte das im Rahmen der Nutzerkonten praktizierte Once-Only-Prinzip in einen Konflikt mit dem im Datenschutzrecht verankerten Zweckbindungsgrundsatz treten.¹⁴⁵⁸ Dieser ist in Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO normiert und ergibt sich im Übrigen aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Demnach sind insbesondere Weiterverarbeitungen ausgeschlossen, die mit dem ursprünglichen Erhebungszweck nicht vereinbar sind.¹⁴⁵⁹ Der Betroffene kann jedoch in die Weiterverarbeitung zu einem oder mehreren Zwecken einwilligen, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a. Die Mitgliedstaaten können festlegen, wann eine Weitervereinbarung mit dem ursprünglichen Zweck vereinbar ist (Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 DSGVO).¹⁴⁶⁰ Die Grenze der Zulässigkeit einer Weiterverarbeitung ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit dem Wesensgehalt des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts.¹⁴⁶¹ Ausnahmen vom Zweckbindungsgrundsatz sind zulässig, wenn der Betroffene in die zweckändernde Verarbeitung einwilligt.¹⁴⁶² Um die Vorteile des Once-Only-Prinzips einerseits nutzen zu können und andererseits die Datensouveränität der Nutzer zu wahren, wurde vorgeschlagen, dass die Verwaltung die Daten nur dann weiterverwenden darf, wenn sie den Nutzer vorher per E-Mail oder Push-Nachricht benachrichtigt. Der Nutzer solle über die Verwendung dann selbst entscheiden.¹⁴⁶³

Es ist jedoch zweifelhaft, ob dieses Vorgehen praktikabel ist. Jedenfalls bei Daten, die nicht sensibelste Bereiche (wie etwa Gesundheitsdaten) betreffen, ist es ausreichend, wenn Transparenz über die Datenverwendung hergestellt wird, indem der Nutzer einmalig in die zweckändernde Verarbeitung einwilligt und dann im Falle einer Verwendung eine Nachricht von der jeweiligen Stelle erhält.¹⁴⁶⁴

Zunächst war nach § 8 Abs. 5 S. 2 OZG nur vorgesehen, dass mit Einwilligung des Nutzers eine dauerhafte Speicherung der Identitätsdaten und deren Übermittlung an und Verwendung durch die für die Verwaltungsleistung zuständige Behörde zulässig sind. Dass der Nutzer eine Nachricht o.Ä. erhält, war im Onlinezugangsgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen.

1458 Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. 5 Rn. 768; Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (197).

1459 Martini, DÖV 2017, 443 (451).

1460 Martini, DÖV 2017, 443 (451).

1461 Martini, DÖV 2017, 443 (451); Martini/Wenzel, DVBl. 2017, 749 (751).

1462 Martini/Wenzel, DVBl. 2017, 749 (752); Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (197).

1463 Martini, DÖV 2017, 443 (452).

1464 Vgl. auch Art. 14 Abs. 2 DSGVO.

Nunmehr hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, dem Nutzer ein sog. Datencockpit anzubieten. Im Zuge des Registermodernisierungsgesetzes¹⁴⁶⁵ wurde § 10 OZG eingefügt, wodurch es Nutzern ermöglicht wird, Protokolldaten über Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen einzusehen. Nutzer erhalten somit nicht automatisch eine Nachricht, wenn Datenübermittlungen stattgefunden haben. Vielmehr sollen sie sich für das Datencockpit registrieren, was allerdings auch mittels ihrer Login-Daten für das OZG-Nutzerkonto möglich ist (§ 10 Abs. 3 S. 4 OZG). Sie können bestimmen, welche Daten sie sich anzeigen lassen möchten, § 10 Abs. 4 S. 3 OZG.

gg) Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte

Im Falle der Zustellung über ein Postfach war die rechtliche Zulässigkeit hinsichtlich der wirksamen Bekanntgabe des Verwaltungsakts zunächst unklar.¹⁴⁶⁶ Mit § 41 Abs. 2a VwVfG existiert bereits seit dem 01.01.2017 eine bundesgesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten über „öffentlich zugängliche Netze“, womit auch Verwaltungsportale gemeint sind.¹⁴⁶⁷ Aufgrund von § 1 Abs. 3 VwVfG ist der Anwendungsbereich jedoch praktisch auf die Tätigkeit der Bundesbehörden beschränkt.¹⁴⁶⁸ Die Verwaltungszustellung ist grundsätzlich Ländersache.¹⁴⁶⁹ Daher ist eine übergreifende Regelung für sämtliche elektronische Verwaltungsakte im Portalverbund notwendig geworden.¹⁴⁷⁰ Art. 91c Abs. 5 GG beinhaltet eine Kompetenz zur Regelung eines „elektronischen Briefkastens“; der „Zugang“ umfasst nicht nur den einmaligen Zutritt, sondern auch den Gesamtprozess der elektronischen Abwicklung einer Verwaltungsleistung.¹⁴⁷¹ Insoweit hat der Gesetzgeber nachgesteuert und die ausdrückliche Möglichkeit der elektronischen Bekanntgabe in § 9 OZG eröffnet.

1465 BGBl. 2021 I, S. 591 ff.

1466 Dazu *Braun Binder*, DÖV 2016, 891 ff.

1467 *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, § 41 Rn. 134; *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, EGovG, § 2 Rn. 147 ff.; *Ruffert*, in: *Knack/Henneke* (Hrsg.), VwVfG, § 41 Rn. 47.

1468 *Schliesky*, in: *Knack/Henneke* (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 75 ff.; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 71.

1469 *Schlatmann*, in: *Engelhardt/App/Schlatmann* (Hrsg.), VwVG/VwZG, VwZG, Rn. I.

1470 Vgl. BT-Drs 19/23774, S. 20 ff.

1471 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (210).

Wichtig ist für die Bekanntgabe, dass dem Nutzer die dauerhafte Verfügungsgewalt über die Datei gewährt wird.¹⁴⁷² Das ist bei einer Zustellung in ein Postfach, auf das der Empfänger allein Zugriff hat und nachträgliche Änderungen seitens der Behörde nicht mehr vorgenommen werden können, der Fall.¹⁴⁷³ Eine Bekanntgabe über ein Postfach im Nutzerkonto ist damit möglich und auch von der Kompetenz des Bundes gedeckt.

Eine Bereitstellung des elektronischen Verwaltungsakts darf jedoch nur erfolgen, wenn der Nutzer zuvor hierin eingewilligt hat (§ 9 Abs. 1 S. 1 OZG). Die Regelung ist auch deshalb erforderlich geworden, um Rechtsunsicherheiten hinsichtlich des wirksamen Zugangs zu klären. Insofern regelt § 9 Abs. 1 S. 3 OZG, dass der Verwaltungsakt am dritten Tag nach der Bereitstellung zum Abruf als bekannt gegeben gilt. Die Norm ist somit an § 41 Abs. 2 S. 2 VwVfG angelehnt und weicht von § 41 Abs. 2a VwVfG ab; zur Begründung wurde ausgeführt, dass noch keine gefestigte Auffassung zur Obliegenheit der täglichen Kontrolle von E-Mail-Postfächern – mit der das Nutzerkonto-Postfach insoweit offenbar als vergleichbar erachtet wird – bestehe.¹⁴⁷⁴ Die Drei-Tages-Fiktion kommt insoweit dem noch nicht routinierten Nutzer des Nutzerkonto-Postfachs entgegen.

Indes erscheint hier fragwürdig, weshalb nicht zusätzlich die gesetzliche Verpflichtung verankert wurde, dem Nutzer eine E-Mail-Benachrichtigung zu senden, sobald ein Verwaltungsakt über sein Nutzerkonto-Postfach bereitgestellt wurde. Dies wäre zumindest lebensnäher und nutzerfreundlicher gewesen, da ein Nutzer typischerweise sein E-Mail-Konto täglich kontrolliert, das neuere Verfahren über ein Postfach im OZG-Nutzerkonto jedoch möglicherweise – zumindest anfangs – noch nicht derart routiniert kontrollieren wird. Die Drei-Tages-Fiktion könnte in diesem Fall aufrechterhalten werden; eine E-Mail-Benachrichtigung wäre lediglich ein zusätzliches Entgegenkommen gegenüber dem Nutzer zur Umsetzung des Prinzips der Nutzerfreundlichkeit. Indes wird die E-Mail-Adresse bei Einrichtung des Nutzerkontos nach § 8 OZG nicht abgefragt, was dem Grundsatz der Datensparsamkeit (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO¹⁴⁷⁵) sehr zugute kommt. Allerdings hätte der Grundsatz der Datensparsamkeit der gesetzlich verankerten Erhebung eines weiteren Datums wohl kaum entgegengestanden,

1472 VG München, Beschl. v. 06.10.2008 – M 4 E 08.3579 – Rn. 13 –, juris; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, § 41 Rn. 92, 134.

1473 Vgl. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, § 41 Rn. 92, 134; *Schulz/Brackmann*, *KommJur* 2013, 81 (83).

1474 BT-Drs. 19/23774, S. 21 f.

1475 Dazu *Frenzel*, in: *Paal/Pauly* (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 5 Rn. 34 ff.

zumal die Nutzung der E-Mail-Adresse die Nutzerfreundlichkeit wegen der zusätzlichen Benachrichtigungsmöglichkeit deutlich erhöht hätte. Ohnehin sind es Nutzer bei anderen Internetdiensten seit Jahren gewohnt, eine E-Mail-Adresse anzugeben.

hh) Kostentragung – Finanzielle Mehrbelastung für Kommunen?

Die Kosten für die Umsetzung des Portalverbunds tragen Bund und Länder jeweils selbst (Art. 104a Abs. 1 GG). Welche Körperschaft die Kosten trägt, ist nur an die Ausführung der Gesetze und nicht an die Urheberschaft eines Gesetzes selbst geknüpft (Art. 104 Abs. 5 S. 1 GG).¹⁴⁷⁶ Der Bund muss demnach nur die Kosten tragen, die aufgrund des Portalverbunds an seiner eigenen Verwaltung entstehen.¹⁴⁷⁷

Uneinigkeit besteht bei der Kostenverteilung von Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung. Nach einer Ansicht trägt der Bund gem. Art. 104a Abs. 2 GG hierfür die Kosten.¹⁴⁷⁸ Dagegen wird eingewandt, dass es bei der Umsetzung des Portalverbunds um die Modalitäten der Aufgabenerfüllung gehe und die Länder daher die Kosten nach Art. 104a Abs. 1, 5 GG zu tragen hätten.¹⁴⁷⁹ Für die Errichtung des Portalverbundes selbst als „Überbau“ soll jedoch der Bund die Kosten tragen, da laut Gesetzesbegründung der Bund den Portalverbund errichtet.¹⁴⁸⁰

Im Verhältnis der Länder zu den Kommunen richtet sich die Kostentragung nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht. Maßgeblich ist das sog. Konnexitätsprinzip,¹⁴⁸¹ wonach die Länder die finanziellen Lasten der Kommunen ersetzen müssen, soweit sie ihnen Sachaufgaben übertragen.¹⁴⁸² Hierin liegt eine grundlegende Problematik bei den mit dem OZG einhergehenden Verpflichtungen, da es sich hierbei um eine Aufgabenmo-

1476 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (220).

1477 *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1403); *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (220); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (192).

1478 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (220); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (191 f.).

1479 *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 74.

1480 BT-Drs. 18/11131, S. 16; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 75.

1481 Vgl. die Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen, bspw. Art. 71 Abs. 3 LVerf BW, Art. 72 Abs. 3 LVerf MV, Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW, Art. 87 Abs. 3 LVerf SA, Art. 57 Abs. 2 LVerf SH.

1482 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (221).

dalität handelt.¹⁴⁸³ Es gelten ähnliche Kriterien wie beim Aufgabenübertragungsverbot.¹⁴⁸⁴ Der Begriff der Aufgabe ist im Rahmen der Konnexitätsregeln eng auszulegen,¹⁴⁸⁵ sodass Organisationsaufgaben mit rein verwaltungsinterner Wirkung nicht als Aufgabe im Sinne der Konnexitätsregeln gelten.¹⁴⁸⁶ Allerdings existieren in mehreren Landesverfassungen bzw. in entsprechenden Ausführungsgesetzen sog. erweiterte Konnexitätstatbestände.¹⁴⁸⁷ Diese erfassen in der Regel besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben oder Aufgabenänderungen.¹⁴⁸⁸ Teilweise knüpfen sie an eine finanzielle Mehrbelastung an.¹⁴⁸⁹ Die Verpflichtung aus dem OZG stellt eine solche zusätzliche Anforderung, die mit erheblichem finanziellem Mehraufwand einhergeht, dar.¹⁴⁹⁰ Somit erfassen zumindest die erweiterten Konnexitätsregeln grundsätzlich die OZG-Umsetzung,¹⁴⁹¹ Finanzierungslücken drohen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, wo derartig erweiterte Konnexitätstatbestände nicht existieren.¹⁴⁹²

Allerdings ist fraglich, wie weitgehend die Verpflichtung der Länder zum Kostenersatz reicht, da sich die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden zuvörderst aus Bundesrecht (§ 1 Abs. 1 und 2 OZG) ergibt. Nur, wenn die Änderungen auf einen Rechtsakt des Landesgesetzgebers oder Verordnungsgebers zurückzuführen sind, finden die Konnexitätsregeln Anwendung.¹⁴⁹³ Umstritten ist, ob ein hinreichender Verursachungsbeitrag eines Landes im Falle bundesrechtlicher Veränderungen des Sachrechts

1483 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (2) (c).

1484 *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1539).

1485 VerfG MV KommJur 2010, 292 ff.; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (221); *Ziekow*, LKV 2009, 385 (387 f.); *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, Rn. 20.

1486 VerfG MV, KommJur 2010, 292 (294); *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, Rn. 18; *Trips*, NVwZ 2015, 102 (103 ff.).

1487 Zu den einzelnen Landesverfassungen und ihren erweiterten Konnexitätstatbeständen *Engelken*, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, Rn. 92 ff.; *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1539 Fn. 72); *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (221 ff.).

1488 Vgl. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (221 f.); Art. 71 Abs. 3 S. 3, 4 LVerf BW; Art. 137 Abs. 6 S. 2 LVerf Hess.; Art. 83 Abs. 3 S. 1 Var. 2 LVerf. Bay.

1489 Vgl. Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW, Art. 71 Abs. 3 S. 3, 4 LVerf BW. – Über die Gesetzeslage in Schleswig-Holstein *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1539 Fn. 72).

1490 *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1540).

1491 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (222 f.).

1492 Vgl. Art. 93 LVerf Thür., Art. 72 LVerf MV. In Schleswig-Holstein ist die Reichweite der Konnexitätsregel zumindest zweifelhaft (Art. 57 Abs. 2 LVerf SH i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 2 KonnexAG SH), dazu *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1539 Fn. 72).

1493 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (223).

bei schon bestehender landesgesetzlicher Regelung der kommunalen Zuständigkeit vorliegt. Während ein Teil der Rechtsprechung und des Schrifttums eine Ausgleichspflicht in diesem Falle ablehnt,¹⁴⁹⁴ befürworten andere Vertreter der Literatur entsprechende Ansprüche.¹⁴⁹⁵ Nach letztgenannter Ansicht muss zwischen der bundesgesetzlichen Änderung des Sachrechts und der Aufgabenzuständigkeitsnorm unterschieden werden.¹⁴⁹⁶ Diese Argumentation überzeugt, zumal so dem Schutzzweck der Konnexitätsstatbestände am ehesten Rechnung getragen werden kann. Darüber hinaus müssen die Länder entscheiden, ob sie bestimmte Sachaufgaben vor dem Hintergrund der OZG-Verpflichtungen weiterhin in kommunaler Zuständigkeit belassen wollen. Verbleiben Aufgaben auch bei geänderten Rahmenbedingungen bei den Kommunen, handelt es sich um einen hinreichenden Verursachungsbeitrag der Länder, der Konnexitätsansprüche auslösen dürfte.¹⁴⁹⁷

Soweit man entgegen der vorzugswürdigen Ansicht Konnexitätsansprüche der Kommunen verneinen möchte, so bildet zumindest die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine Grenze bei der Kostentragung. Ein Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG liegt dann vor, wenn Verwaltungskapazitäten der Gemeinden in beträchtlichem Umfang gebunden werden¹⁴⁹⁸ oder wenn sie erhebliche Auswirkungen auf die finanziellen Spielräume haben.¹⁴⁹⁹ Die Bundesregierung hat eine Ermittlung des Erfüllungsaufwandes angekündigt.¹⁵⁰⁰ Je stärker die finanzielle Belastung ausfällt, desto eher sind die Kosten für Kommunen unverhältnismäßig und würden daher einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG darstellen.¹⁵⁰¹ Allerdings lässt sich eine Unverhältnismäßigkeit kaum pauschal ermitteln, sondern dürfte eher im Einzelfall, insbesondere bei kleinen Kommunen, vorliegen.¹⁵⁰² Nicht zuletzt wird der bei den Kommunen entstehende Aufwand davon abhängen, wie

1494 Für die LVerf NRW VerfGH NRW DVBl. 2015, 171; für die LVerf RLP VerfGH RLP, DVBl. 2015, 1581; *Engelken*, NVwZ 2016, 589 ff.

1495 *Schoch*, ZG 2018, 97 (106 ff.); *Jäger*, NWVBl. 2015, 130 (133); *Wendt*, DÖV 2017, 1 (3 ff.); *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1541).

1496 *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1541).

1497 So *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (223), offenbar jedoch mit anderer Schlussfolgerung; *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1541).

1498 *Lange*, Kommunalrecht, Kap. 1 Rn. 115.

1499 BVerwGE 112, 253 (258); *Mehde*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 28 II Rn. 81.

1500 BT-Drs. 18/11135, S. 13.

1501 *Siegel*, DÖV 2018, 185 (192).

1502 Vgl. *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (217 f.).

effizient die angestrebten Online-Lösungen nach dem Prinzip „Einer für Alle“ umgesetzt werden können.¹⁵⁰³

Aufgrund der Gefahr von Schutzlücken, insbesondere in Ländern ohne erweiterte Konnexitätsklauseln, wird daher zu Recht gefordert, die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsklauseln zu erweitern, um finanzielle Ungleichheiten zu vermeiden.¹⁵⁰⁴ In Anbetracht der eher restriktiven Rechtsprechung sollten auch freiwillige Vereinbarungen zwischen Ländern und Kommunen und zwischen Bund und Ländern über die Finanzierung in Erwägung gezogen werden.¹⁵⁰⁵

Mit dem Konjunkturpaket des Bundes, welches u.a. drei Milliarden Euro für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes vorsieht, sollen Länder und Kommunen dementsprechend finanziell unterstützt werden.¹⁵⁰⁶ In einer Sondersitzung im September 2020 hat der IT-Planungsrat darüber entschieden, wie die Mittel des Konjunkturpakets konkret zur OZG-Umsetzung verwendet werden sollen.¹⁵⁰⁷ Darüber hinaus sollen weitere 300 Millionen Euro in die für die OZG-Umsetzung ebenfalls relevante Registermodernisierung und die Realisierung des Prinzips einmaliger Erfassung („Once Only“) fließen.¹⁵⁰⁸

c) Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Ende Januar 2021 wurde ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG-VwAbk) unterzeichnet.¹⁵⁰⁹

1503 S. hierzu 2. Teil IV. 2. e).

1504 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (223).

1505 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (223 f.); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (192); *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 30.

1506 S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/konjunkturpaket.html>.

1507 *IT-Planungsrat*, Entscheidung 2020/39.

1508 S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/konjunkturpaket.html>.

1509 Das Abkommen ist abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/dachabkommen-vorabversion.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Schon seiner Bezeichnung nach handelt es sich bei dem Verwaltungsabkommen nicht um einen Staatsvertrag. Im Übrigen hätte ein (weiterer) Staatsvertrag der Ratifizierung der jeweiligen Parlamente bedurft und wäre normativ als einfaches Gesetz einzustufen.¹⁵¹⁰ Demgegenüber ist ein Verwaltungsabkommen ein Regierungs- oder Ressortabkommen, welches sich auf einen öffentlich-rechtlichen Gegenstand bezieht, das zwischen Ländern untereinander und mit dem Bund gleichrangig getroffen wird und sich auf den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung beschränkt.¹⁵¹¹ Das Verwaltungsabkommen bewegt sich unterhalb des Ranges eines einfachen parlamentarischen Gesetzes. Seine Bindungswirkung hängt von der innerstaatlichen Behandlung und Umsetzung ab. Soll es als Rechtsverordnung gelten, muss es nach den entsprechenden Vorschriften verkündet werden.¹⁵¹² Zur Geltung als Verwaltungsvorschrift genügt der Erlass durch ein zuständiges Ressort.¹⁵¹³

Grundlage für das Verwaltungsabkommen bildet der allgemeine Kooperationsstatbestand aus Art. 91c Abs. 1 GG. Ziel ist es im Kern, „für die Umsetzung des OZG informationstechnische Lösungen gemeinsam zu entwickeln und dauerhaft zu betreiben“, § 1 Nr. 1 OZG-VwAbk. Von großer praktischer Bedeutung ist § 6 OZG-VwAbk, der die Finanzierung von OZG-Maßnahmen aus Mitteln des Konjunkturpakets des Bundes vorsieht. Da das Abkommen diverse Handlungsfelder betrifft und keine konkreten Einzelverhältnisse regeln kann oder will, müssen zur Konkretisierung Einzelvereinbarungen (Verwaltungsvereinbarungen) zwischen den jeweils zuständigen Kooperationspartnern festgelegt werden, §§ 3 S. 1, 5 Nr. 1 OZG-VwAbk. Es handelt sich somit um ein „Dachabkommen“, welches erst in Verbindung mit den jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen Wirkung entfaltet.

1510 Vgl. insoweit zum IT-Staatsvertrag *Schulz/Tallich*, NVwZ 2010, 1338 (1339 f.); dazu auch *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 36; allgemein zur Unterscheidung von Verwaltungsabkommen und Staatsvertrag *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 31 ff.; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 54 f.

1511 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 56, 63 ff.; *Schladebach*, VerwArch 98 (2007), 238 (243); vgl. auch *Grawert*, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 52, der auf die „Erfüllung innerhalb der Verwaltungskompetenz“ (ohne die Tätigkeit der Legislative) abstellt.

1512 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 63.

1513 Zum Anwendungsbereich der §§ 54 ff. VwVfG s. *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 54 Rn. 28.

Die möglichen Leistungen der Kooperationspartner sind in § 5 Nr. 1 OZG-VwAbk als nicht abschließender Katalog von Regelbeispielen aufgeführt. Im Allgemeinen sind die im Abkommen verwendeten Formulierungen z.T. recht unbestimmt: Die Kooperation sei von „dem übereinstimmenden Willen zur vertrauensvollen Zusammenarbeit bei der Umsetzung des OZG“ geleitet und solle die jeweiligen Interessen der Kooperationspartner ausgewogen berücksichtigen (§ 2 Nr. 1 lit. a, b OZG-VwAbk).

d) Landesgesetzlicher (und fachgesetzlicher) Transformationsbedarf

Bei der Beurteilung, ob zur Umsetzung des OZG landesgesetzlicher Regelungsbedarf besteht, sind mehrere Ebenen zu unterscheiden. Zum einen stellt sich hier die Frage, ob der Bund die Länder aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht nur zur Verknüpfung, sondern auch zur Schaffung neuer digitaler Verwaltungsangebote mitverpflichten darf. Sollte letzteres nicht der Fall sein, müssten die Länder eigene OZG-Ausführungsgesetze erlassen.¹⁵¹⁴ Teilweise wird zwischen dem Vollzug von Bundesrecht durch die Länder und dem Vollzug von Landesrecht durch die Länder differenziert. Während beim Vollzug von Bundesrecht kein umfassender Transformationsbedarf bestehe,¹⁵¹⁵ sei eine direkte Verpflichtung der Länder zur Schaffung neuer Angebote beim Vollzug von Landesrecht von Art. 91c Abs. 5 GG nicht gedeckt.¹⁵¹⁶ Demnach könnten sich die Länder nur durch einen Staatsvertrag bzw. durch Landesgesetze (selbst) verpflichten.¹⁵¹⁷ In diesem Zuge wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine Klarstellung in Art. 91c Abs. 5 GG leicht hätte Abhilfe schaffen können, indem hierin ausdrücklich nicht nur der informationstechnische Zugang (d.h. die Verknüpfung mit dem Verbund), sondern auch die *Bereitstellung* elektronischer Verwaltungsleistungen geregelt worden wäre.¹⁵¹⁸ Dieser Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden, da sie schon im Ansatz von einer zu geringen Reichweite des Art. 91c Abs. 5 GG ausgeht. Aus bereits o.g. Gründen umfasst Art. 91c Abs. 5 GG auch die Schaffung neuer Verwaltungsleistungen.¹⁵¹⁹ Konsequenterweise

1514 So Berger, DÖV 2018, 799 (806).

1515 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (199 f.).

1516 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (1); Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (200 ff.); dem folgend Schliesky/Hoffmann, DÖV 2018, 193 (195).

1517 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (208).

1518 Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (207).

1519 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (1).

besteht nach hier vertretener Auffassung kein Bedarf nach Länderregelungen, die die Verpflichtung zur Schaffung von Online-Verwaltungsleistungen konstituieren.¹⁵²⁰

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit das OZG Lücken und Konkretisierungsspielräume lässt, die durch die Länder ausgefüllt werden können und müssen. Grundsätzlich bleibt es den Ländern überlassen, wie sie die Pflicht zum Onlinezugang auch über Gesetze im Einzelnen umsetzen.¹⁵²¹ Insbesondere können sie konkretisierende Regelungen zu ihren Verwaltungsportalen einschließlich kommunaler Verwaltungsportale treffen und bspw. die Bezeichnung sowie das Logo des Portals festlegen.¹⁵²² Hinsichtlich der auf den Verwaltungsportalen anzubietenden Nutzerkonten ist zu berücksichtigen, dass hier personenbezogene Daten verarbeitet werden, weshalb eine Regelung durch oder aufgrund eines Gesetzes geboten erscheint.¹⁵²³ Dies wurde z.T. bereits in Landesrecht umgesetzt (vgl. §§ 5 bis 8 ThürEGovG, § 15 EGovG BW).¹⁵²⁴ In Baden-Württemberg und Thüringen wurden Gemeinden und Gemeindeverbände ausdrücklich verpflichtet, ihre Dienste über das zentrale Portal des Landes bereitzustellen (vgl. § 15 Abs. 3 S. 1 EGovG BW, § 5 ThürEGovG i.V.m. § 1 Abs. 3 S. 2 ThürEGovG). Demgegenüber lässt die brandenburgische Regelung den Kommunen Spielraum, um eigene IT-Basiskomponenten zu verwenden, vgl. § 11 Abs. 1 S. 1 BbgEGovG.¹⁵²⁵

Eine Abweichungsmöglichkeit der Länder besteht nach § 4 Abs. 1 S. 3 OZG: Danach dürfen die Länder hinsichtlich der im Portalverbund zu verwendenden IT-Komponenten abweichende Regelungen treffen. Nach § 7 OZG ist es zudem erforderlich, dass die Länder öffentliche Stellen benennen, die die Einrichtung und Registrierung von Nutzerkonten anbieten.

In Berlin wurde ein eigenes Onlinezugangsgesetz erlassen.¹⁵²⁶ Dieses enthält nach seinem § 1 Abs. 3 S. 2 ergänzende Regelungen zur Durchführung

1520 So i. E. auch *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1402); *Petersen*, DVBl. 2018, 1534 (1541); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (187 f.).

1521 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (220).

1522 *Guckelberger*, VerwArch III (2020), 133 (148); *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404).

1523 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 3 Rn.14; *Guckelberger*, VerwArch III (2020), 133 (148).

1524 Vgl. ausführlich zu den landesrechtlichen Regelungen *Guckelberger*, VerwArch 2020, 133 (148 ff.).

1525 *Guckelberger*, VerwArch III (2020), 133 (149).

1526 Onlinezugangsgesetz Berlin, GVOBl. Bln. 2020, S. 202.

des Onlinezugangsgesetzes des Bundes. Es ist allerdings zweifelhaft, ob ein eigenes Onlinezugangsgesetz eines Landes eine sinnvolle Regelungsoption darstellt. Die meisten anderen Länder haben insoweit als Regelungsstandort ihre E-Government-Gesetze gewählt.¹⁵²⁷ Dies erscheint sachgerechter. Hatten die E-Government-Gesetze der Länder vormals schwerpunktmäßig die verwaltungsinterne Kommunikation im Blick, verlagert sich der Schwerpunkt nun zusehends auf das Außenverhältnis zum Nutzer.¹⁵²⁸

Eine andere Frage ist, welchen gesetzlichen Änderungsbedarf das Onlinezugangsgesetz in den Fachgesetzen auslöst. Ein Änderungsbedarf kann bestehen, soweit die gesetzlichen Vorgaben etwa hinsichtlich der Identifizierung und Authentifizierung oder hinsichtlich des Datenschutzes nicht den Anforderungen des OZG entsprechen. Insoweit wurden im Bereich der Familienleistungen zum Jahresende 2020 Änderungen vorgenommen.¹⁵²⁹ So wurden Rechtsgrundlagen geschaffen, um die elektronische Datenübermittlung der Geburtsurkunde von Standesämtern an die Elterngeldstellen zu ermöglichen, für das Elterngeld Entgeltdaten bei Arbeitgebern abzufragen und den entsprechenden Datenaustausch zwischen Elterngeldstellen und gesetzlichen Krankenkassen zu ermöglichen (vgl. §§ 9 Abs. 2, 25 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz; § 57 Abs. 1 Nr. 8 Personenstandsverordnung; § 108a SDG IV). Zudem sind nach einer Neuregelung im Einkommenssteuergesetz auch elektronische Antragsstellungen möglich (§ 67 S. 1 EStG). Des Weiteren wurden Rechtsgrundlagen in der Abgabenordnung und im OZG selbst angepasst, um den befristeten Einsatz des ELSTER-Softwarezertifikats zu ermöglichen (vgl. § 8 Abs. 2 OZG n.F., § 139b Abs. 4a AO, § 139c Abs. 6a AO). In anderen Fachgesetzen besteht voraussichtlich ein ähnlicher Änderungsbedarf.

e) Zurechnung und Verantwortungsklarheit im Portalverbund

Als problematisch könnte sich im Portalverbund eine mangelnde Transparenz erweisen.¹⁵³⁰ Sofern Bürger oder Unternehmen nicht identifizieren

1527 Zu den Länderregelungen im Einzelnen *Geis*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 229 (232 ff.).

1528 *Guckelberger*, *VerwArch* 111 (2020), 133 (154).

1529 Zu den Neuregelungen im Einzelnen s. die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/21987, S. 27 ff.

1530 Dazu *Rüscher*, *DVBl.* 2017, 1530 (1534).

können, welche staatliche Stelle die Verwaltungsleistung erbringt, ist die Verantwortungsklarheit staatlichen Handelns als Element des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gefährdet.¹⁵³¹

Zuweilen wird behauptet, dass eine mangelnde Verantwortungsklarheit der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern immanent sei.¹⁵³² Zwingend ist diese Schlussfolgerung keineswegs. Es kommt vielmehr auf die konkrete Umsetzung an. Auch bei einer zunächst bestehenden Zusammenarbeit bleibt es bei der grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung, sobald der Antragsprozess via Portalverbund beginnt. Aus den Vorschriften über die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit (§§ 7, 8 OZG) lässt sich ableiten, dass auch die Verfahrensverantwortlichkeit mit Überschreiten des Zugangs und Eintritt in das Fachverfahren bei der zuständigen Fachbehörde liegt.¹⁵³³ Wichtig ist, dass diese Verantwortlichkeit für den Nutzer transparent wird. Für ihn muss, wenn er nach einer bestimmten Verwaltungsleistung sucht und diese sodann beantragt, erkennbar sein, mit welchem Verwaltungsträger und mit welcher Behörde oder sonstigen Stelle er es zu tun hat. Dasselbe gilt für etwaige Antworten, Statusmeldungen, sonstige Nachrichten und nicht zuletzt Bescheide, die der Nutzer über sein Postfach erhält.

Es handelt sich hierbei weniger um eine Frage der technischen Realisierbarkeit, da sich die Transparenz vergleichsweise einfach durch entsprechende Einblendungen und Logos auf der jeweiligen Website bewerkstelligen lassen dürfte.¹⁵³⁴ Bei Nachrichten im Postfach und Bescheiden kann die zuständige Behörde ebenfalls leicht als Absenderin identifiziert werden. Entscheidend ist, dass die mit der Umsetzung befassten Akteure diesen essenziellen Aspekt erkennen und bei ausnahmslos jeder Verwaltungsleistung umsetzen.

f) Kritische Würdigung der Regelungen des Onlinezugangsgesetzes

Das Onlinezugangsgesetz enthält eine ganze Bandbreite von Verpflichtungen, die eine nachhaltige Verbesserung für die Abwicklung von Verwaltungsleistungen über das Internet ermöglichen können. Seit Jahren des

1531 S.o. I. Teil IV. 3. a).

1532 *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1534).

1533 Vgl. oben, 2. Teil III. 4. b) ff).

1534 Ähnlich *Rüscher*, DVBl. 2017, 1531 (1534).

weitgehenden Stillstands auf dem Gebiet der digitalen Verwaltung ist ein verstärkter Handlungsdruck für die gesamtdeutsche Verwaltung entstanden. Hoffnung für einen derartigen Aufbruch bestand allerdings auch bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zwischen 2007 und 2010. Die (vermeintlichen) rechtlichen Hürden, aber auch die politischen Beharrungskräfte waren damals zu groß, um flächendeckend Verwaltungsleistungen über den „einheitlichen Ansprechpartner“ anbieten und abwickeln zu können.¹⁵³⁵ Es fehlte insbesondere an Bund und Länder übergreifenden Kooperationsstatbeständen, wie sie Art. 91c GG mittlerweile bereithält. Beim OZG gilt es, die eröffneten Spielräume auch zu nutzen: Nur durch die Verbesserung und Intensivierung der föderalen Zusammenarbeit und durch das Ineinandergreifen diverser Umsetzungsprojekte wird auf Vollzugsebene ein Erfolg zu verzeichnen sein.¹⁵³⁶

Ein wesentliches Problem des Gesetzes besteht darin, dass es nach dem Willen des Gesetzgebers und seiner Systematik keine Verpflichtung enthält, behörden- bzw. verwaltungsinterne Prozesse zu digitalisieren. Dem Ausschluss verwaltungsinterner Abläufe liegt offenbar die Fehlvorstellung zugrunde, dass es für den „digitalen Pfad zur Behörde“ erst einmal ausreiche, wenn Nutzer Verwaltungsleistungen online und medienbruchfrei abwickeln könnten. Dass der für die Verwaltungsabläufe erhoffte Effizienzgewinn jedoch nahezu ausbleibt, wenn die Fachverfahren und verwaltungsinternen Prozesse nicht ebenfalls digitalisiert werden, wurde dabei nicht hinreichend berücksichtigt.¹⁵³⁷ Gerade, wenn Behörden noch nicht auf die elektronische Vorgangsbearbeitung (insbesondere die elektronische Akte¹⁵³⁸) umgestellt haben, ist Doppelarbeit nicht zu vermeiden.¹⁵³⁹

Des Weiteren ist der Begriff der Verwaltungsleistung aus § 1 Abs. 1 OZG und § 2 Abs. 3 OZG bzw. der zu gewährende „Zugang zu Verwaltungsleistungen“ (vgl. § 3 Abs. 1 OZG) problematisch. Er lässt Spielräume bei der

1535 Zu den Gründen des Scheiterns und den Konsequenzen für die OZG-Umsetzung s. Voss, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 199 ff.

1536 Zu den Umsetzungsprojekten und der hierzu erforderlichen, die föderalen Ebenen umspannende Zusammenarbeit s. 2. Teil IV. – VIII.

1537 Vgl. Schulz, in: Lühr/Jabkowski/Smentek, Handbuch digitale Verwaltung, S. 159 (178); Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1538 Vgl. hierzu § 6 EGovG, wonach die Bundesbehörden ihre Akten elektronisch führen sollen. Die Länder haben weitgehend ähnliche Regelungen erlassen, dazu Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, EGovG, § 6 Rn. 54 ff. Verpflichtende Regelungen bestehen derzeit nicht. Akten im Verwaltungsprozess hingegen sind ab dem 01.01.2026 elektronisch zuführen, vgl. § 55b Abs. 1a VwGO.

1539 So auch Rupp, innovative Verwaltung 12/2019, 19 (20).

Frage, welche Verfahrensschritte und Teilleistungen vom Gewährleistungsgehalt umfasst sind. So bestanden anfangs Unsicherheiten darüber, ob die Bekanntgabe des Verfahrensergebnisses (digitaler „Rückkanal“) nach dem OZG digital erfolgen müsse.¹⁵⁴⁰ Ebenso war unklar, ob die elektronische Bezahlung, insbesondere im Widerspruchsverfahren, Teil der Verwaltungsleistung sei.¹⁵⁴¹ Demgegenüber wurde im europäischen Pendant des Onlinezugangsgesetzes, der Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO)¹⁵⁴² festgelegt, unter welchen Voraussetzungen eine vollständige Online-Abwicklung gegeben ist. Zwar lässt sich durch Auslegung ermitteln, dass der „Rückkanal“, das Widerspruchsverfahren, Nachweise und auch jegliche andere „außenkommunikative Akte“ vom OZG-Anwendungsbereich umfasst sind.¹⁵⁴³ Im Sinne einer verbesserten Rechtssicherheit für die Umsetzungsverantwortlichen wäre eine gesetzliche Klarstellung insoweit jedoch wünschenswert gewesen. Das gilt im Übrigen auch für die Ausnahme der rechtlichen, tatsächlichen und wirtschaftlichen Unmöglichkeit.¹⁵⁴⁴

Der allseits propagierte Vorrang der Nutzerperspektive bei der Anwendung und Auslegung des OZG ist grundsätzlich zu begrüßen.¹⁵⁴⁵ Allerdings ist in § 3 Abs. 1 OZG nicht definiert, wie die Ziele der Nutzerorientierung und Nutzerfreundlichkeit zu erreichen sind. Da es sich hier um unbestimmte Begriffe handelt, die zwar einen „übergreifend normativ-funktionalen Maßstab“ bilden, wird es hauptsächlich die Aufgabe der Praxis sein, die Begriffe mit konkreten Vorgaben zur „nutzerfreundlichen“ Ausgestaltung der Verwaltungsleistungen auszufüllen.

Das OZG hat bereits jetzt ein jahrelang bestehendes Hindernis aus dem Weg geräumt: Sowohl Art. 91c Abs. 5 GG als auch das OZG erzeugen einen Zwang zur Bund-Länder-Kooperation. Dabei ist deutlich vernehm-

1540 Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Digitalisierungsprogramm OZG-Bund – Reifegradmodell, Version 1.1, S. 2 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf.

1541 Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Digitalisierungsprogramm OZG-Bund – Reifegradmodell, Version 1.1, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reifegradmodell.pdf.

1542 Verordnung (EU) 2018/1724 vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

1543 S.o. 2. Teil III. 4. b) bb) (1).

1544 S.o. 2. Teil III. 4. b) bb) (2); hierzu *Siegel*, DÖV 2018, 185 (189).

1545 Vgl. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 3 Rn. 2; s. auch <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-nutzerzentrierung/info-nutzerzentrierung.html>.

bar, dass der Koordinationsaufwand für den Bund gewachsen ist. Der Kompetenztitel in Art. 91c Abs. 5 GG hat zu einer Zentralisierung hin zum Bund geführt.¹⁵⁴⁶ Gleichzeitig enthält das OZG noch Spielräume für die Gesetzgebung der Länder¹⁵⁴⁷ und gewährt ihnen Zustimmungserfordernisse (§§ 4, 6 OZG). Es zeichnet sich ab, dass das OZG zu einer neuen Qualität der föderalen Zusammenarbeit geführt hat, die sich in den kommenden Jahren durch die laufende Umsetzung möglicherweise noch verstärken wird.¹⁵⁴⁸ Die vielversprechenden, Bund und Länder übergreifenden Kooperationen werfen auch die Frage nach neuen Kategorien des Verwaltungsorganisationsrechts auf.¹⁵⁴⁹

Ein Problem stellt nach wie vor die Einbeziehung der Kommunen durch die Länder dar. Die Länder sind hier besonders in der Pflicht, ihren Kommunen die notwendige Hilfestellung zu geben.¹⁵⁵⁰ Doch es bedarf auch neuer „institutioneller Arrangements“ zwischen Bund und Kommunen.¹⁵⁵¹ Ansätze zur Bündelung von Kompetenzen finden sich bspw. in Schleswig-Holstein durch den IT-Verbund SH (ITVSH) und in Nordrhein-Westfalen (d-NRW).¹⁵⁵²

Ferner hat das OZG den besonderen Bedürfnissen von Unternehmen zunächst nicht hinreichend Rechnung getragen. Es fehlten Regelungen über ein Unternehmens- bzw. Organisationskonto. Sehr unspezifisch nannte das OZG zunächst nur das „Nutzerkonto“, wobei als Nutzer nach § 2 Abs. 4 OZG a.F. diejenigen verstanden wurden, die die jeweilige Verwaltungsleistung in Anspruch nehmen. Durch Änderung des OZG mit Wirkung vom 10.12.2020 wurden Rahmenbedingungen für ein Organisationskonto festgelegt (vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 bis 5 und § 2 Abs. 4, 5 OZG n.F.).

Eine weitere Nachbesserung besteht darin, dass das Vertrauensniveau „substanziell“ (vgl. Art. 8 Abs. 2 eIDAS-Verordnung) mittlerweile angeboten werden kann. Nach Art. 8 Abs. 2 eIDAS-VO gibt es die drei Vertrauensniveaus „niedrig“, „substanziell“ und „hoch“. In § 8 Abs. 1 OZG ist keine genauere Festlegung erfolgt, da diese anhand der Erforderlichkeit des Ni-

1546 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 3, 8, 32.

1547 S.o. 2. Teil III. 4. d).

1548 Vgl. *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (69 f.).

1549 Zu „Vernetzungen“ und Netzwerken s. 2. Teil VII.-IX.

1550 *Schulz*, *innovative Verwaltung* 9/2019, 43 (44).

1551 *Berger*, *KommJur* 2018, 441 ff.

1552 Zum ITVSH *Schulz*, *Die Gemeinde SH* 2018, 193 (196); *Lucht*, *Die Gemeinde SH* 2019, 136 ff.

veaus für die jeweilige Leistung ermittelt werden soll. Die eID-Funktion des Personalausweises erreicht nach der Notifizierung bei der EU-Kommission bereits das Vertrauensniveau „hoch“¹⁵⁵³, kann jedoch durch Unternehmen und andere Organisationen nicht eingesetzt werden. Daher wurde nunmehr die Möglichkeit geschaffen, das ELSTER-Zertifikat mit dem Vertrauensniveau „substanziell“ zu verwenden (§ 8 Abs. 2 OZG n.F.). Das ELSTER-Zertifikat, welches ursprünglich auf die Steuerverwaltung beschränkt war, kann somit für die Identifizierung und Authentifizierung durch Unternehmen genutzt werden.¹⁵⁵⁴

Als problematisch erweist sich zudem das komplexe Gebilde des Portalverbunds mit seinen zahllosen Verwaltungsportalen. Einige Länder haben ihre Kommunen bereits gesetzlich verpflichtet, ein zentrales Länderportal zu nutzen.¹⁵⁵⁵ So können kommunale Portale „eingespart“ werden. Dies stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar, der jedoch durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein kann.¹⁵⁵⁶ Dennoch besteht der Portalverbund aus einem gewaltigen Netzwerk mit möglicherweise hunderten, wenn nicht tausenden Portalen. Hinzu kommt, dass diese Strukturen noch durch das Portal „Your Europe“ ergänzt werden. Dadurch, dass in „Your Europe“ die Portale sämtlicher Mitgliedstaaten verknüpft werden sollen, entsteht ein Portalverbund im Portalverbund („Metaportalverbund“¹⁵⁵⁷).

Das Onlinezugangsgesetz wurde bereits vielfach als „Quantensprung“ für die digitale Verwaltung bezeichnet.¹⁵⁵⁸ Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet ein Quantensprung einen „Fortschritt, der eine Entwicklung innerhalb kürzester Zeit ein sehr großes Stück voranbringt“¹⁵⁵⁹. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass es sich hierbei um ein Autoantonym handelt: Nach seiner ursprünglichen Bezeichnung in der Physik ist der Quantensprung oder „Übergang“ ein Vorgang, der sich auf mikrophysika-

1553 Mitteilung der Europäischen Kommission, ABl. 2017, C 219/03.

1554 BT-Drs. 19/21987, S. 28.

1555 Dazu 2. Teil III. 4. d).

1556 Vgl. hierzu allgemein BVerfG NJW 1981, 1659 (1660); *Mehde*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 28 II Rn. 119; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Kap. 3 Rn. 125; in Bezug auf die Bereitstellung von Diensten im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1403).

1557 *Siegel*, NVwZ 2019, 905 (906).

1558 Vgl. nur *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 ff.; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (198).

1559 „Quantensprung“, bereitgestellt durch das digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, abrufbar unter <https://www.dwds.de/wb/Quantensprung>.

lischer Ebene vollzieht.¹⁵⁶⁰ Ein Quantensprung ist somit aus naturwissenschaftlicher Sicht der kleinstmögliche Sprung. Beim Onlinezugangsgesetz kann weder von einem großen Durchbruch noch von einer wirkungslosen Regelung die Rede sein. Das OZG hat dafür gesorgt, dass das Thema „Digitale Verwaltung“ wieder in das Blickfeld von Politik und Verwaltung gerückt ist. Es bietet jedoch nur den Einstieg zu einer bürgerfreundlicheren Verwaltung. Insbesondere im Bereich der Digitalisierung interner Verwaltungsabläufe besteht großer Verbesserungsbedarf. Nachbesserungen sollten zügig erfolgen, ansonsten wird der Fortschritt Deutschlands im europäischen E-Government-Vergleich nicht spürbar sein.

g) Ergebnis

Beim Portalverbund und seinen rechtlichen Grundlagen handelt es sich um die größte Neuerung im Bereich des Rechts der Verwaltungsdigitalisierung seit Jahren. Die aktuell umzusetzende Novellierung birgt einen immensen Umsetzungsaufwand für die deutsche Verwaltung. Dennoch werden weitere gesetzliche Anpassungen notwendig sein.

IV. Projekte, Maßnahmen und Bausteine bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Nach Inkrafttreten des OZG-Gesetzespakets wurde ein umfassendes Umsetzungskonzept erstellt. Dieses lässt sich in verschiedene Hauptprojekte aufgliedern. Jedes einzelne Umsetzungsprojekt bildet einen Baustein zur Förderung des Gesamtzwecks, das OZG bis Ende 2022 flächendeckend realisiert zu haben. Nachfolgend werden die wichtigsten Projekte und Teilaspekte der Umsetzung, an denen Bund und Länder beteiligt sind, beschrieben.

¹⁵⁶⁰ Ebenda.

1. Umsetzungskatalog

Die gemeinsame Grundlage für die OZG-Umsetzung bildet der sog. OZG-Umsetzungskatalog, welcher durch das Bundesministerium des Innern (BMI)¹⁵⁶¹ in Auftrag gegeben und zur Verfügung gestellt wurde.¹⁵⁶²

Für den Umsetzungskatalog wurden auf Basis des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) 1900 Verwaltungsleistungen identifiziert, die zu 575 OZG-Leistungen gebündelt wurden.¹⁵⁶³ Diese Leistungen wurden nach ihrer jeweiligen Vollzugskompetenz systematisiert. Unterschieden wird insoweit nach der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz beim Bund („Typ 1“), der Gesetzgebungskompetenz beim Bund und der Vollzugskompetenz bei Ländern und Kommunen („Typ 2/3“), und der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz bei den Ländern und Kommunen („Typ 4/5“).¹⁵⁶⁴ Die 575 Verwaltungsleistungen wurden in etwa 55 Lebens- und Geschäftslagen eingeteilt, welche wiederum 14 Themenfeldern zugeordnet werden konnten. Die Themenfelder lauten bspw. Familie und Kind, Arbeit und Ruhestand, Bildung, sowie Ein- und Auswanderung.¹⁵⁶⁵

Der Stellenwert des Umsetzungskatalogs als Grundlegendokument bei der OZG-Umsetzung wurde am 28.06.2018 durch den IT-Planungsrat formell beschlossen.¹⁵⁶⁶ Der IT-Planungsrat hat in diesem Zuge das BMI gebeten, den Umsetzungskatalog gemeinsam mit den Ländern kontinuierlich fortzuentwickeln und zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung zu stellen.¹⁵⁶⁷

Der Umsetzungskatalog ist insbesondere verfassungsrechtlich nicht unumstritten und wohl einer Grauzone zuzuordnen, da der Bund auf Basis

1561 In der 19. Legislaturperiode: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
1562 *Stocksmeier/Hunnius*, OZG-Umsetzungskatalog, Stand: April 2018, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-22_TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf. Die jeweils aktuelle Version des OZG-Umsetzungskatalogs ist abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (Zugang nur mit Benutzerkonto).
1563 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG Einl. Rn. 40.
1564 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/OZG, OZG Einl. Rn. 56.
1565 *Stocksmeier/Hunnius*, OZG-Umsetzungskatalog, Stand: April 2018, S. 23 ff., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-22_TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf.
1566 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22.
1567 Ebenda.

des Onlinezugangsgesetzes in Länderkompetenzen eingreift.¹⁵⁶⁸ Er wurde lediglich vom IT-Planungsrat beschlossen und entfaltet damit nicht die gleiche normative Bindungswirkung wie das OZG selbst.¹⁵⁶⁹ Insbesondere enthält er keine rechtsverbindliche Festlegung darüber, welche einzelnen Leistungen aus rechtlicher Sicht vom OZG-Anwendungsbereich tatsächlich umfasst sind. Nichtsdestotrotz bietet der OZG-Umsetzungskatalog mit seiner systematischen Auflistung der Verwaltungsleistungen einen guten Anhaltspunkt für den Anwendungsbereich des Onlinezugangsgesetzes.

2. Digitalisierungsprogramm Föderal

Das Digitalisierungsprogramm für die Typ-2/3-Leistungen und Typ-4/5-Leistungen (Digitalisierungsprogramm Föderal) ist neben dem Portalverbund ein Hauptprojekt bei der OZG-Umsetzung.¹⁵⁷⁰ Es handelt sich um den Nachfolger des sog. initialen Digitalisierungsprogramms.¹⁵⁷¹ Ziel ist es, die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im föderalen Kontext strukturiert umzusetzen.¹⁵⁷² Das Digitalisierungsprogramm dient also direkt der Vorgabe aus § 1 Abs. 1 OZG. Wichtigstes Element des Digitalisierungsprogramms Föderal ist die Arbeit in Themenfeldern.

a) Übergreifendes Themenfeldmanagement

Für die themenfeldübergreifende Koordination hat der IT-Planungsrat die Förderale IT-Kooperation (FITKO) und das BMI gemeinsam beauftragt und beiden Akteuren unterschiedliche Aufgaben erteilt.¹⁵⁷³ Die FITKO und das BMI bilden zusammen das Programmmanagement des Digitalisierungsprogramms Föderal.

1568 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb); vgl. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG Einl. Rn. 58.

1569 *Siegel*, NVwZ 2019, 905 (908).

1570 Vgl. <https://www.it-planungsrat.de/foederale-zusammenarbeit/ozg-umsetzung>.

1571 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 44.

1572 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 4, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1573 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

Das Programmmanagement soll die Schnittstellen zu anderen Projekten im Rahmen der OZG-Umsetzung koordinieren. Dazu gehören u.a. das Aufzeigen des Zusammenhangs zu anderen Projekten (z.B. Portalverbund, Nutzerkonten, Registermodernisierung, Föderales Informationsmanagement) sowie die Erstellung und Fortentwicklung von Ergebnisdokumenten.¹⁵⁷⁴

Nach einem Beschluss des IT-Planungsrats übernimmt die FITKO im Rahmen des Programmmanagements die Aufgabe des Informationsmanagements und Berichtwesens über alle Themenfelder.¹⁵⁷⁵ Das BMI unterstützt die Akteure in den Themenfeldern bei der inhaltlichen Themenfeldplanung, insbesondere durch die Vermittlung und Koordinierung von Schnittstellen zu den Ressorts, von Rechtsänderungsbedarfen und von Digitalisierungslaboren.¹⁵⁷⁶

Das infolgedessen vom BMI und der FITKO herausgegebene Dokument zum Programmmanagement konkretisiert die Beschlüsse des IT-Planungsrates und enthält Vorgaben für die themenfeldübergreifende Koordination und für die Arbeit in den Themenfeldern.¹⁵⁷⁷ Darüber hinaus haben IT-Planungsrat, FITKO und BMI einen Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm veröffentlicht, der die Umsetzungsschritte weiter konkretisieren soll.¹⁵⁷⁸ Aus beiden Dokumenten ergeben sich nach derzeitigem Stand die zentralen Aufgaben, Vorgehensweisen und Rollen bei der Umsetzung. Beide Dokumente sollen, basierend auf hinzugewonnenen Erkenntnissen im Projektverlauf (best practices, lessons learned), laufend fortgeschrieben werden.

1574 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 7, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1575 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

1576 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

1577 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 4, 7 ff., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1578 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, jeweils aktuelle Version abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden>.

b) Zusammenarbeit im Themenfeld

Grundidee der Arbeit in den Themenfeldern ist, dass anstelle einer zuständigkeitsorientierten Digitalisierung von Verwaltungsleistungen eine an den Bedürfnissen des Bürgers ausgerichtete, nach Lebens- und Geschäftslagen orientierte Umsetzung erfolgen soll. In den Themenfeldern sollen Bund, Länder und Kommunen jeweils arbeitsteilig zusammenwirken. Für jedes Themenfeld sind je ein Bundesministerium und ein Bundesland oder auch die Kommunalen Spitzenverbände federführend verantwortlich.¹⁵⁷⁹ Oft werden sie durch weitere mitarbeitende Bundesländer unterstützt. Die federführenden und mitarbeitenden Bundesländer sind angehalten, ihre Kommunen einzubeziehen, zumal den Kommunen oftmals die Vollzugskompetenz zukommt.¹⁵⁸⁰ Indes ist die Reichweite der Verpflichtung der Kommunen aus juristischer Sicht im Detail umstritten.¹⁵⁸¹

Nach den Vorgaben des Programmmanagements hat das jeweilige Themenfeld die Aufgabe, einen gemeinsamen Umsetzungsplan und erste Leistungen in sog. Digitalisierungslaboren zu bearbeiten.¹⁵⁸² Ziel ist es, Lösungen für die Online-Beantragung zu entwickeln, die möglichst von allen anderen Verwaltungsebenen nachgenutzt werden sollen.¹⁵⁸³

Ein Steuerungskreis aus Vertretern des Themenfeldes soll regelmäßig an das Programmmanagement berichten. Darüber hinaus sollen weitere Ak-

1579 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22; Lühr, Der Landkreis 2019, 241 f.; *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 8 f., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1580 Schulz, Die Gemeinde SH, 2018, 193 (195); *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Kap. 4.2, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden>.

1581 S.o. 2. Teil III. 4. a) bb) (2).

1582 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 9 ff., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1583 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 6, 16, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

teure einbezogen werden, bspw. Fachvertreter aus Verwaltung und Experten für Gesetzesänderungen, Experten für E-Government, FIM-Experten, IT-Dienstleister und ggf. Nutzer.¹⁵⁸⁴ Bei der Einbeziehung von IT-Dienstleistern soll jedoch auf eine produkt- und technologieoffene Entwicklung geachtet werden, um die Nachnutzung zu ermöglichen.¹⁵⁸⁵

Die konkrete Arbeit im Themenfeld verläuft stets in mehreren Phasen. Bei der Vorbereitung eines Themenfelds werden bestimmte zu priorisierende Leistungen identifiziert. In der darauffolgenden Analyse werden bestimmte, den Lebenslagen entsprechende Nutzergruppen herausgearbeitet. Diese sog. Personas stellen einen bestimmten Typus eines Nutzers dar. Hierauf basierend entwickelt das Themenfeld Nutzerreisen.¹⁵⁸⁶ Unter Nutzerreise versteht man in diesem Kontext den Prozess, den der Nutzer bei einem webbasierten Antrag für eine Verwaltungsleistung durchläuft, indem er bspw. die für den Antrag erforderlichen Informationen eingibt. Nutzerreisen betrachten einen Sachverhalt konsequent aus Sicht eines potentiellen Nutzers und berücksichtigen dabei alle für einen Nutzer relevanten Aspekte.¹⁵⁸⁷

Bei der Entwicklung der Nutzerreisen wird überprüft, inwieweit sie sich auf andere Leistungen und Lebenslagen übertragen lassen. Zudem werden Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten analysiert und herausgearbeitet, inwieweit bspw. unterschiedliche Rechtslagen eine Nachnutzung beeinträch-

1584 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 9 f., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1585 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1586 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 10, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1587 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 10, Fn. 7, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

tigen können.¹⁵⁸⁸ Für die Bearbeitung in Digitalisierungslaboren werden bestimmte Leistungen oder Leistungsbündel nach Priorisierung bzw. Relevanz ausgewählt.¹⁵⁸⁹

Bei der anschließenden Umsetzungsplanung werden Umsetzungsprojekte beschrieben, Verantwortlichkeiten geklärt und Meilensteine gesetzt. Für jede Leistung muss ein sog. Leistungssteckbrief verfasst worden sein, der Eigenschaften, Relevanz und Priorisierung bzw. De-Priorisierung genauer beschreibt.¹⁵⁹⁰

Es folgt die Phase der Umsetzung. Hierzu werden in den Themenfeldern bestimmte Leistungsverantwortliche benannt: Jeder Leistungsverantwortliche ist für die Umsetzung einer Leistung verantwortlich. Sofern eine Bündelung von Leistungen sinnvoll ist, wird zusätzlich ein Umsetzungs Koordinator bestimmt.

Das Themenfeld soll bestimmte Ergebnistypen erarbeiten.¹⁵⁹¹ Welche Ergebnistypen erzielt werden müssen, richtet sich nach der Priorisierung der Leistung. Bei den Ergebnistypen handelt es sich im Einzelnen um FIM-Stamminformationen, OZG-Referenzinformationen, die Referenzimplementierung, Klick-Prototypen, Konzepte zur Nachnutzung und ein „lessons-learned“-Dokument.

Referenzimplementierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine OZG-Leistung im federführenden Land für Bürger oder Unternehmen ein-

1588 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 53 ff., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1589 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2019/Sitzung_30.html?nn=6848410&pos=1.

1590 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 95, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1591 Hierzu im Einzelnen *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 13 ff., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

schließlich aller Nachweise online nutzbar ist und weitere Voraussetzungen wie die Nachnutzbarkeit sichergestellt wurden.¹⁵⁹²

Das Themenfeld soll auch über die Form der Nachnutzung entscheiden.

c) Digitalisierungslabore

Die aus Bürgersicht wichtigsten Anliegen werden bereits parallel zur Planungsphase in sog. Digitalisierungslaboren erprobt (z.B. Wohngeld, Baugenehmigung, Geburt und BAföG).¹⁵⁹³ Ziel ist es, unter Beteiligung diverser Akteure einschließlich der potenziellen Nutzer anwenderfreundliche Lösungen zu entwickeln, die im Idealfall durch andere Bundesländer nachgenutzt werden können.¹⁵⁹⁴ In einem Digitalisierungslabor arbeiten in der Regel Vertreter der gesetzgebenden Fachseite, Vertreter der vollziehenden Fachseite von Bund, Ländern und Kommunen, Vertreter des Bereichs Digitalisierung, E-Government und IT, User-Experience-Entwickler und -Designer, Projektmanager sowie Nutzer an der digitalen Umsetzung eines konkreten Anliegens bzw. Themenfelds.¹⁵⁹⁵ Je nach Bedarf ist zudem die Beteiligung von Spezialisten für das Föderale Informationsmanagement, IT-Dienstleistern und Juristen denkbar.¹⁵⁹⁶ Die User-Experience-Entwickler werden u.a. benötigt, um Klick-Prototypen zu erstellen.

Die Arbeit in den Digitalisierungslaboren verläuft, wie auch die Themenfeldarbeit, in mehreren Phasen. Eine Ist-Analyse, bei der Personas, rechtliche Rahmenbedingungen (Anspruchsvoraussetzungen) und hiermit im Zusammenhang stehende Schwachstellen herausgearbeitet wurden, ist in der Regel bereits während der Themenfeldplanung erfolgt, kann und sollte im Digitalisierungslabor jedoch ggf. vertieft werden. Sodann wird ein Soll-Prozess erarbeitet, der sich an möglichen Schwachstellen orientieren

1592 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 12, 16, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1593 *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (68 f.); s. auch *IT-Planungsrat*, Entscheidung 2018/22.

1594 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitalisierungslabore/digitalisierungslabore-node.html>.

1595 *Brunzel*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 383 (390); *Grüger*, *innovative Verwaltung* 12/2019, 15 (16 f.).

1596 *Grüger*, *innovative Verwaltung* 12/2019, 15 (17).

soll.¹⁵⁹⁷ Den Laboren liegt eine agile Arbeitsweise zugrunde.¹⁵⁹⁸ Lösungen werden z.T. nach der Design-Thinking-Methode gefunden.¹⁵⁹⁹ Auf dieser Basis werden mit Hilfe von User-Experience-Entwicklern Klick-Prototypen entwickelt.¹⁶⁰⁰ Diese werden anschließend dem jeweiligen IT-Dienstleister zusammen mit sog. Referenzdatenfeldern übergeben.¹⁶⁰¹ Die Referenzdatenfelder sind bestimmte Listen mit allen im digitalen Antrag benötigten Daten.¹⁶⁰²

Im Anschluss an den Soll-Prozess wird ein Umsetzungsplan erstellt. Darin soll ein sog. Minimalprodukt definiert werden, welches schon bei aktueller Rechts- und Registerlage bzw. mit kurzfristig umsetzbaren Änderungen umgesetzt werden kann.¹⁶⁰³ Der Umsetzungsplan umfasst zudem die Festlegung eines Zeitplans sowie die Klärung von Verantwortlichkeiten und möglichen erforderlichen Rechtsänderungen.¹⁶⁰⁴ Hier bestehen Überschneidungen zur allgemeinen Themenfeldarbeit.

Als erstes Bundesland hat Schleswig-Holstein eine im Digitallabor entwickelte Lösung für den Online-Wohngeldantrag (zunächst als Pilotprojekt) eingeführt.¹⁶⁰⁵ Auch in anderen Bundesländern wie bspw. Nordrhein-Westfalen wurde der Online-Wohngeldantrag nach und nach eingeführt.

Es wurden bereits Forderungen nach Digitalisierungslaboren als dauerhafte Einrichtungen resp. Instrumente von Bund, Ländern und Kommunen laut.¹⁶⁰⁶ Grund hierfür ist, dass die Umsetzung des OZG nicht lediglich

1597 Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 383 (391 f.).

1598 Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 383 (388 ff.); Grüger, innovative Verwaltung 12/2019, 15 (16).

1599 Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 383 (388 ff.); Grüger, innovative Verwaltung 12/2019, 15 (17).

1600 Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 383 (393).

1601 Ebenda.

1602 Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 383 (392).

1603 Ebenda.

1604 Grüger, innovative Verwaltung 12/2019, 15 (18); Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 85 ff., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1605 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2019/191218_wohngeld.html; s. auch Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 393 (395 ff.).

1606 Interview mit Landrat Reinhard Sager (Ostholstein), in: Verwaltung der Zukunft (28.03.2019), abrufbar unter <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/transform>

als eine temporäre, bis Ende 2022 zu bewältigende Aufgabe, sondern als permanente Kooperationsaufgabe begriffen wird.

d) Rechtliche Verbindlichkeit von Programmmanagement-Dokument und Leitfaden

Wie verbindlich die Vorgaben des Programmmanagements tatsächlich sein können, ist unklar. Der IT-Planungsrat hat das Programmmanagement bzw. dessen Fortschreibung nicht beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen.¹⁶⁰⁷ Den Beschlüssen des IT-Planungsrates kommt als Verwaltungsvorschriften (s.o.) zumindest eine Bindungswirkung zwischen den Vertragspartnern des IT-Staatsvertrages zu;¹⁶⁰⁸ bei einer bloßen Kenntnisnahme kann von Verbindlichkeit jedoch keine Rede sein. Es könnte sich jedoch beim Programmmanagement um eine Verwaltungsvorschrift des Bundesinnenministeriums handeln. Bei intersubjektiven Verwaltungsvorschriften, d.h. Vorschriften zwischen verschiedenen Trägern öffentlicher Verwaltung, ist hierzu jedoch eine gesetzliche Grundlage erforderlich.¹⁶⁰⁹ Eine solche liegt hier nicht vor. Demnach sind die Vorgaben des „Programmmanagements“ (wohl) auch nicht verbindlich. Es wird vielmehr darauf vertraut, dass die Beteiligten sich im Sinne einer kooperativen Umsetzung an die Vorgaben halten.

Der Leitfaden konkretisiert das Programmmanagement. Er war kein Beschlussgegenstand des IT-Planungsrates und kann daher auch nicht als (bindende) Verwaltungsvorschrift qualifiziert werden. Dementsprechend ist er auch nicht rechtsverbindlich. Allerdings erhebt er auch seinem Inhalt nach keinen Anspruch auf Rechtsverbindlichkeit, sondern enthält Empfehlungen. Da es sich bei der OZG-Umsetzung um ein sehr umfangreiches Projekt mit diversen zu berücksichtigenden Aspekten, Akteuren und Interessen handelt, ist eine einheitliche Umsetzung jedoch geboten. Die einheitliche Umsetzung kann nur dann gelingen, wenn es Leitfäden gibt, an deren Vorgaben resp. Empfehlungen sich die einzelnen Projekte und Akteure halten. Hierzu bedarf es zudem eines hohen Maßes gegenseitigen Vertrauens.

ation/landkreistag-fordert-dauerhafte-digitalisierungslabore; Seckelmann, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 53 (68 f.).

1607 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/39.

1608 Schulz/Tallich, NVwZ 2010, 1338 (1340).

1609 Ehlers, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 69; vgl. zu Art. 84 Abs. 2 GG als Ermächtigungsnorm BVerfGE 26, 338 (397).

Es wird deutlich, dass der gesetzliche Zwang allein nicht ausreicht, sondern dass es vielmehr einer engen Kooperation und Koordination bedarf. Den Beteiligten ist bewusst, dass sie die OZG-Ziele nur durch ein abgestimmtes Vorgehen erreichen werden. Folgerichtig dürften sich die Akteure an die Empfehlungen von Programmmanagement und Leitfaden halten, solange ihnen dies möglich ist und sie zur Zielerreichung beitragen. Die Leitfäden üben damit letztlich doch einen – wenn auch nur faktischen – Zwang aus.

Hieran zeigt sich die – im Übrigen nicht nur bei der IT-Steuerung bestehende – zunehmende Bedeutung von kooperativen gegenüber hierarchischen Strukturen.

e) Nachnutzung und Nachnutzungsmodelle

Die Nachnutzung ist ein wesentlicher, wenn nicht sogar der wesentlichste Aspekt bei der arbeitsteiligen Themenfeldarbeit. Nur, wenn entwickelte Lösungen durch andere Länder und Kommunen übernommen werden können, bringt die Arbeitsteilung einen nennenswerten Effizienzgewinn. Die Nachnutzung einer Leistung durch möglichst viele Länder ist auch aus finanzieller Sicht wichtig: Das Digitalisierungsbudget des Bundes kann nur genutzt werden, wenn mindestens neun Länder oder eine finanzielle Mehrheit der Länder (nach dem Königsteiner Schlüssel) Interesse zum Anschluss bekundet haben.¹⁶¹⁰

Für die Nachnutzung bestehen diverse Möglichkeiten; hierzu wurden verschiedene Nachnutzungsmodelle entwickelt.¹⁶¹¹ Das erste Modell folgt dem Prinzip „Einer für Alle/Viele“: Eines oder mehrere kooperierende Länder entwickeln eine Lösung, die durch eine zentrale Stelle fachlich betreut und technisch betrieben wird.¹⁶¹² Der technische Betrieb wird in der Regel

1610 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 29, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1611 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Mai 2020, S. 16 ff., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1612 Dazu ausführlich *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

durch den jeweiligen Landes-IT-Dienstleister übernehmen.¹⁶¹³ Weitere interessierte Länder können diese zentral betriebene Lösung, etwa nach dem Prinzip Software-as-a-Service (SaaS), nachnutzen.¹⁶¹⁴ Die Weiterentwicklung erfolgt gemeinsam, d.h. durch ein bereitstellendes Land (bzw. Länder) und nachnutzende Länder.¹⁶¹⁵ Rechtlich muss die Kooperation durch Verwaltungsvereinbarungen abgesichert werden. Hierzu existiert bereits eine entsprechende Blaupause, die Länder beim Abschluss der Vereinbarungen über leistungsspezifische Dienste nutzen können.¹⁶¹⁶ Hier stellen sich insb. vergaberechtliche Fragen, etwa zu den Möglichkeiten der sog. Instate-Vergabe (§ 108 Abs. 6 GWB).¹⁶¹⁷

Um derartige Kooperationen nach dem Prinzip „Einer für Alle/Viele“ zu erleichtern, soll die Bereitstellung nachnutzbarer Dienste künftig über die FITKO zentral koordiniert werden. Hierzu wurde der Aufbau eines sog. „FIT-Stores“ vom IT-Planungsrat beschlossen.¹⁶¹⁸ Dort sollen Länder künftig Leistungen anderer Länder oder des Bundes nutzen können, selbst wenn sie keine eigenen Leistungen entwickeln und zur Verfügung stellen können.¹⁶¹⁹ Auch wird die Frage der Zulässigkeit vergaberechtsfreier Auf-

1613 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1614 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Mai 2020, S. 17, abrufbar unter https://leitfaden.o-zg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1615 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1616 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 31 f., abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2; s. auch *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1617 S. hierzu vertiefend 2. Teil VII. 3.

1618 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/40; s. hierzu auch *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 3 ff., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1619 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

träge sehr relevant.¹⁶²⁰ Die Leistungen des FIT-Stores werden im sog. Marktplatz der Nachnutzungen, der auf der OZG-Informationsplattform abrufbar ist, verfügbar gemacht.¹⁶²¹

Soweit die Umsetzenden das Prinzip „Einer für Alle/Viele“ anwenden, stellt der Bund Finanzmittel zur Verfügung. Hierzu wurde ein Verwaltungsabkommen aller Länder und des Bundes unterzeichnet.¹⁶²²

Beim zweiten Modell soll die Nachnutzbarkeit der Software gewährleistet sein, sie wird jedoch dezentral betrieben.¹⁶²³ Auch hier bedarf es einzelner Verwaltungsvereinbarungen.¹⁶²⁴ Dieses Modell dürfte jedoch nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

Sofern eine Nachnutzung von Software nicht möglich oder sinnvoll ist, erfolgt lediglich eine auf den FIM-Daten basierende Eigenentwicklung (Modell 3).¹⁶²⁵ Auch dieses Modell dürfte – wenn überhaupt – nur ausnahmsweise zur Anwendung kommen.

Fraglich ist, ob die Vorgehensweise der Nachnutzung ohne weiteres umsetzbar sein wird, da es viele länderspezifische Anforderungen bei bestimmten Verwaltungsleistungen gibt. Durch die sog. FIM-Methode soll diesem Problem begegnet werden.¹⁶²⁶ Insgesamt muss jedoch auf gegenseitige Rücksichtnahme und Kooperation geachtet werden, damit eine Nachnutzung für die Länder und Kommunen trotz ihrer Vollzugszuständigkeit möglich ist. Zudem hängt die Nachnutzbarkeit auch von dem gewählten Softwaremodell ab. Hier wird zunehmend die Umstellung auf Open-Source-Software gefordert.¹⁶²⁷

1620 S. hierzu vertiefend 2. Teil VII. 3.

1621 *FITKO*, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 8, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

1622 Das Abkommen ist abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2021/02_dachabkommen.

1623 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Mai 2020, S. 18 f., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1624 Ebenda.

1625 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Mai 2020, S. 19 f., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1626 Zum Föderalen Informationsmanagement s. unten, 2. Teil IV. 6.

1627 *Free Software Foundation Europe/Kompetenzzentrum Öffentliche IT (Hrsg.)*, Public Money – Public Code, 2020, abrufbar unter <https://fsfe.org/activities/publiccode>

Die Nachnutzung zu organisieren, ist mindestens so komplex wie die Kooperationen in den Themenfeldern. Da sich in den Themenfeldern bestimmte Rollen etabliert haben (OZG-Koordinatoren, Federführer, Umsetzungskoordinatoren, Leistungsverantwortliche etc.), sollen diese auch bei der Organisation der Nachnutzung zum Einsatz kommen.¹⁶²⁸

3. Digitalisierungsprogramm Bund

Für Leistungen, die allein durch den Bund verantwortet werden (Typ-1-Leistungen), hat dieser ein eigenes Digitalisierungsprogramm ins Leben gerufen.¹⁶²⁹ Grundsätzlich ist keine Abstimmung mit den Ländern und Kommunen erforderlich.¹⁶³⁰ Allerdings ist eine gewisse Koordination mit dem Digitalisierungsprogramm Föderal notwendig, die durch das BMI übernommen wurde.¹⁶³¹

Für die Bereitstellung der Leistungen auf dem Bundesportal sollen die Basis-, Querschnitts- und Infrastrukturkomponenten der Dienstkonsolidierung (ehem. Gemeinsame IT des Bundes) genutzt werden.¹⁶³² Grundsätzlich ist jedes Bundesministerium für die Umsetzung der Leistungen des eigenen Geschäftsbereichs selbstständig verantwortlich; das BMI hat jedoch die Gesamtkoordinierung übernommen und wirkt unterstützend.¹⁶³³

/brochure.de.html; Berger, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 75 (90 ff.).

1628 S. *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 7 f., abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1629 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG Einl. Rn. 57.

1630 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung, Stand: November 2018, S. 8, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.html>.

1631 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung, Stand: November 2018, S. 12, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.html>.

1632 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung, Stand: November 2018, S. 12 f., abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.html>.

1633 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, OZG-Umsetzungskonzept: Digitalisierung als Chance zur Politikgestaltung, Stand: November 2018, S. 12, 16 f., abrufbar unter

Erwähnenswert ist, dass das ehemalige Informationstechnikzentrum Bund zum 01.01.2021 in eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt („ITZBund“) umgewandelt wurde und u.a. die Aufgaben als zentraler Dienstleister der IT-Konsolidierung Bund (Betriebs- und Dienstekonsolidierung) übernommen hat (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2 ITZBundG¹⁶³⁴).¹⁶³⁵ Organisationsrechtlich ist das ITZBund eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen (§ 1 Abs. 1 S. 2 ITZBundG), es nimmt als zentraler IT-Dienstleister des Bundes seine Aufgaben jedoch ressortübergreifend wahr.¹⁶³⁶

4. Portalverbund und Online-Gateway

Weiterer Hauptstrang der OZG-Umsetzung ist die Realisierung des Portalverbundes. Dies geht bereits aus § 1 Abs. 2 OZG hervor, wonach sämtliche Verwaltungsportale von Bund und Ländern zu einem Portalverbund verknüpft werden sollen.

Der IT-Planungsrat hat das Koordinierungsprojekt Portalverbund bereits im Jahr 2016 beschlossen.¹⁶³⁷ Das Bundesinnenministerium hat hierfür die Federführung übernommen.¹⁶³⁸ Im Oktober 2018 hat der IT-Planungsrat beschlossen, dass die einzelnen Portale über ein Online-Gateway verknüpft werden müssen.¹⁶³⁹ Es handelt sich hierbei um eine Vermittlungssoftware, die die Kommunikation mit den Fachverfahren im Portalverbund gewährleisten soll. Vordergrundig dient das Gateway dazu, die Verarbeitung von Verwaltungsprozessen in Echtzeit zu unterstützen, d.h. Daten zu speichern und zu synchronisieren.¹⁶⁴⁰ Wie bereits dargestellt, muss jedes Verwaltungsportal Informationen über verfügbare Leistungen bereitstellen. Die dezentralen Datenbestände werden durch Basiskomponenten über

<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/ozg-umsetzungskonzept.html>.

1634 Gesetz über die Umwandlung des Informationstechnikzentrums Bund in eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 07.12.2020, BGBl. I, 2756.

1635 Eingehend *Heller/Jatzak*, NVwZ 2021, 128 ff.

1636 S. https://www.itzbund.de/DE/dasitzbund/ueberuns/ueberuns_node.html#bodyText1786221.

1637 IT-Planungsrat, Entscheidung 2016/27.

1638 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/portalverbund/portalverbund-node.html>.

1639 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

1640 *Berger*, KommJur 2018, 441 (442 f.).

alle Portale ausgetauscht und aktualisiert, sodass über jedes Portal alle Leistungsbeschreibungen gefunden und Online-Dienste aufgerufen werden können.¹⁶⁴¹ Bei der Entwicklung des Online-Gateways ist es jedoch immer wieder zu Verzögerungen gekommen.¹⁶⁴²

Zudem sollen sämtliche Portale über folgende Funktionen verfügen: ein interoperables Nutzerkonto, eine marktübliche Bezahlungsmöglichkeit, ein Postfach sowie eine Suchfunktion, über die sämtliche Leistungen von Bund und Ländern aufgefunden werden können.¹⁶⁴³ Perspektivisch sollen ein Datenmonitor und Dokumentensave hinzutreten.¹⁶⁴⁴ Bei den genannten Funktionen handelt es sich um sog. Basisdienste (vgl. § 8 Abs. 2 EGovG SH).

Für die Bereitstellung der Informationen und Inhalte sollen Bausteine des Föderalen Informationsmanagements (FIM)¹⁶⁴⁵ verwendet werden.¹⁶⁴⁶ Darüber hinaus sollen die Portale, Online-Dienste und Basisdienste gemeinsam mit anderen Verwaltungen genutzt werden oder von ihnen nachgenutzt werden können, soweit dies rechtlich zulässig ist.¹⁶⁴⁷

Das OZG selbst verlangt nicht, dass jede verpflichtete Stelle ihre Leistungen auf einem eigenen Portal anbietet. Nach dem Wortlaut müssen die Adressaten „ihre“ Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale (nicht über ihre *eigenen* Verwaltungsportale) anbieten. Demnach genügt es auch, wenn bspw. eine Kommune ihre Leistung nicht über ein eigenes Portal, sondern über das Portal einer anderen Kommune oder direkt über das Landesportal anbietet.¹⁶⁴⁸

Nichtsdestotrotz ist zumindest jedes Bundesland dazu verpflichtet, ein eigenes Verwaltungsportal aufzubauen und die Kommunen hierin einzubeziehen.¹⁶⁴⁹ Über das Online-Gateway sind die Portale mit dem Portalverbund zu verknüpfen.

1641 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten – Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Februar 2021, S. 4, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Web_s/OZG/DE/bmi-info-portalverbund.html.

1642 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/03.

1643 *Berger*, KommJur 2018, 441 (442 f).

1644 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

1645 Dazu s. unten, I. Teil IV. 6.

1646 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

1647 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

1648 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 22.

1649 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

Eine andere Frage ist, ob Kommunen durch ihr Bundesland auf gesetzlicher Grundlage zur Nutzung eines bestimmten (Landes-)Portals verpflichtet werden können. Es handelt sich hierbei um einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, der jedoch je nach den Umständen gerechtfertigt sein kann. Zwingende Gründe sind insoweit insb. der enorme Aufwand, der bei einem Alleingang auf Kommunen zukommen würde, sowie die (politische) Verpflichtung der Länder, für die Einbindung der Kommunen in den Portalverbund zu sorgen.¹⁶⁵⁰ Der Einschätzungsspielraum des (Landes-)Gesetzgebers ist hierbei ebenfalls zu berücksichtigen. Der Bund ist selbstverständlich ebenfalls verpflichtet, sein Portal (derzeit „bund.de“) mit dem Portalverbund zu verknüpfen.

Des Weiteren soll aus dem Projekt Portalverbund das Produkt „PVOG“ (Portalverbund Online-Gateway) entstehen, welches der IT-Planungsrat plant, zum 01.01.2022 in sein Produktportfolio zu übernehmen.¹⁶⁵¹

5. Interoperable Servicekonten bzw. Nutzerkonten

Die Nutzerkonten sollen für zwei Hauptgruppen von Nutzern bereitstehen: Bürger und Unternehmen. Sie sollen im Portalverbund derart verknüpft werden, dass sich Nutzer mit jedem beim Bund oder in den Ländern angelegten Nutzerkonto gegenüber allen im Portalverbund bereitgestellten Verwaltungsleistungen authentifizieren können.¹⁶⁵²

Die Nutzerkonten sollen verschiedene Sicherheitsniveaus bieten. Bei einem eher niedrigen Sicherheitsniveau kann eine Benutzernamen-Passwort-Kombination ausreichen; ein hohes Sicherheitsniveau soll über die eID-Funktion des Personalausweises realisiert werden.¹⁶⁵³ Zudem soll künftig der elektronische Identitätsnachweis mit einem mobilen Endgerät ermöglicht werden; das entsprechende Gesetz zur Registermodernisierung wurde bereits beschlossen.¹⁶⁵⁴

1650 Vgl. *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, OZG, Einl. Rn. 23, 34; *Schulz*, innovative Verwaltung 9/2019, 43 (44).

1651 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/12.

1652 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten – Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Stand: Februar 2021, S. 7, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/bmi-info-portalverbund.html>.

1653 *Berger*, KommJur 2018, 441 (442 f.). – S. hierzu bereits oben, 2. Teil III. 4. b) ee).

1654 Registermodernisierungsgesetz vom 28.03.2021, BGBl. I, S. 591.

Mit der strategischen Umsetzung der eID-Funktion wurde die Projektgruppe eID-Strategie (PG eID-Strategie) durch den IT-Planungsrat beauftragt.¹⁶⁵⁵ In diesem Zusammenhang werden die Nutzerkonten als interoperable Servicekonten bezeichnet, was darauf zurückzuführen ist, dass die eID-Strategie bereits im Jahr 2013 und damit lange vor dem Inkrafttreten des OZG vom IT-Planungsrat beschlossen wurde.¹⁶⁵⁶ Mit einem weiteren Beschluss des IT-Planungsrats wurde die Projektgruppe gebeten, die Standards für die Interoperabilität der Servicekonten festzulegen und die technischen Konzepte zur Herstellung der Interoperabilität umzusetzen.¹⁶⁵⁷ Denn nur mit der Herstellung von Interoperabilität kann das o.g. Ziel der Authentifizierbarkeit im gesamten Portalverbund realisiert werden.

Im März 2019 wurde zudem ein länderoffenes Koordinierungsprojekt „Unternehmenskonto/-en“ durch den IT-Planungsrat beschlossen.¹⁶⁵⁸ Ziel ist es, dass Unternehmen ihr Konto im Portalverbund nur einmal einrichten müssen und fortan für sämtliche Leistungen von überall aus nutzen können.¹⁶⁵⁹ Für die Herstellung der Interoperabilität der Unternehmenskonten ist ebenfalls die PG eID-Strategie zuständig. Zwischenzeitlich wurde das Koordinierungsprojekt in ein länderoffenes Steuerungsprojekt des IT-Planungsrates umgewandelt. Der Unterschied ist, dass der IT-Planungsrat bei Koordinierungsprojekten nicht steuernd und gestaltend auftritt, sondern lediglich eine beratende und empfehlende Funktion einnimmt. Bei Steuerungsprojekten hingegen, die von herausragender Bedeutung für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen sind, gibt der IT-Planungsrat die Projektzielsetzungen vor.¹⁶⁶⁰

Nach einem Beschluss des IT-Planungsrates im Herbst 2020 soll das „Föderierte Identitätsmanagement interoperabler Servicekonten in Deutschland“ (kurz: FINK) zur Anwendung bzw. zum Produkt des IT-Planungsrates werden.¹⁶⁶¹ Die für das Projekt erforderlichen Mittel werden über das Digitalisierungsbudget bereitgestellt.¹⁶⁶²

Für den kommunalen Bereich werden Lösungsansätze diskutiert, die über die Mindestanforderungen aus § 3 Abs. 1 OZG deutlich hinausgehen:

1655 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/41.

1656 IT-Planungsrat, Entscheidung 2013/27.

1657 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/22.

1658 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/02.

1659 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/22.

1660 Vgl. <https://www.it-planungsrat.de/projekte/projekte-des-it-planungsrats>.

1661 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/42.

1662 Ebenda.

Mit einem sog. „Nutzerkonto Plus“ könne die Verwaltung proaktiv mit dem Bürger in Kontakt treten, etwa, um über Veranstaltungen zu informieren oder auch vor aktuellen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit zu warnen.¹⁶⁶³ Des Weiteren könnten in das „Nutzerkonto Plus“ digitale Partizipationsinstrumente einbettet werden, bspw. in Form von Beteiligungsplattformen.¹⁶⁶⁴ Schließlich wird vorgeschlagen, Bürger einzubinden, indem sie über freiwillige und sichere Datenübertragungen wertvolle Informationen liefern. Daten als wertvoller Rohstoff in der „Smart City“ könnten so gewonnen werden, um Staus zu vermeiden und freie Parkplätze zu finden.¹⁶⁶⁵

6. Föderales Informationsmanagement (FIM)

a) Verbindlichkeit des FIM

Das Föderale Informationsmanagement (FIM) ist eine gemeinsame Methode für alle Bereiche des Digitalisierungsprogramms sowie im Portalverbund.¹⁶⁶⁶ Der IT-Planungsrat hat die Nutzung von FIM im Jahr 2018 durch Beschluss für verbindlich erklärt.¹⁶⁶⁷ Zudem enthält § 3 Abs. 2a EGOVG eine Verpflichtung, „allgemeine Leistungsbeschreibungen in standardisierter Form“ bereitzustellen. Zwar wurde dieser Absatz auch in Erfüllung der Verpflichtung aus dem FIM-Projekt des IT-Planungsrates ergänzt.¹⁶⁶⁸ Die Vorschrift verpflichtet allerdings nur die obersten Bundesbehörden in Bezug auf Gesetze und Verordnungen des Bundes und nennt die FIM-Methodik zudem nicht ausdrücklich. Dennoch dürfte mittlerweile ein faktischer Zwang zur Nutzung der FIM-Methodik bei der OZG-Umsetzung bestehen, insbesondere im Hinblick auf die Nachnutzung der Antragsverfahren.¹⁶⁶⁹

1663 *Berger/Sander*, in: Seckelmann/Brunzel, Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 351 (369 f.), die die Informationsvermittlung durch staatliche Stellen über private Anbieter sozialer Netzwerke – zu Recht – kritisch sehen.

1664 *Berger/Sander*, in: Seckelmann/Brunzel, Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 351 (371).

1665 *Berger/Sander*, in: Seckelmann/Brunzel, Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 351 (371 f.).

1666 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 20, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1667 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/23.

1668 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGOVG/OZG, EGOVG § 3 Rn. 20.

1669 S. dazu 2. Teil VII. 3., 2. Teil IX. 1. d).

Fraglich ist aber, ob allein aufgrund der Beschlüsse des IT-Planungsrats zur Anwendung von FIM auch ein rechtlicher Zwang zur Nutzung in den Bundesländern besteht.¹⁶⁷⁰

Nach seinem Beschluss in der 26. Sitzung vom 28.06.2018 „strebt“ der IT-Planungsrat „die Nutzung der FIM-Methodik durch Bund, Länder und Kommunen bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nach dem OZG“ an.¹⁶⁷¹ FIM-Bausteine seien „zu verwenden“, wie der IT-Planungsrat in seiner 27. Sitzung entschieden hat.¹⁶⁷²

Die rechtliche Verbindlichkeit von Beschlüssen über IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards ergibt sich ausdrücklich aus § 2 Abs. 2 S. 1 und 2 IT-Staatsvertrag („Diese Beschlüsse entfalten Bindungswirkung...“). Zu solchen Standards zählen beispielsweise „XFall“ oder „XRechnung“;¹⁶⁷³ die Anwendung FIM ist jedoch kein Standard im engeren Sinne. Fraglich ist, ob daraus folgt, dass andere Beschlüsse, die keine Standards in diesem Sinne betreffen, für Bund und Länder nicht verbindlich sind.

Zunächst spricht vieles dafür, zwischen der Verbindlichkeit und der Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung zu unterscheiden.¹⁶⁷⁴ § 1 Abs. 7 IT-StV lässt Mehrheitsentscheidungen grundsätzlich auch bei anderen Beschlüssen zu.¹⁶⁷⁵ Daraus folgt jedoch nicht, dass diese durch qualifizierte Mehrheit gefassten Beschlüsse für alle Bundesländer verbindlich sind.¹⁶⁷⁶ Mehrheitsentscheidungen stellen in Bund-Länder-Gremien die absolute Ausnahme dar und mussten daher über Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich abgesichert werden.¹⁶⁷⁷

Umgekehrt ist es fragwürdig, zu behaupten, dass andere Beschlüsse, die einstimmig ergehen, nicht verbindlich seien.¹⁶⁷⁸ Nach § 8 Abs. 2 S. 3

1670 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/23.

1671 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/23.

1672 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

1673 Die beschlossenen Standards sind abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de/produkte-standards/standards>.

1674 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20.

1675 Hierzu *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 59; anders offenbar *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), Grundgesetz, Art. 91c Rn. 32 ff.

1676 Eingehend *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20.

1677 *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 30 ff.

1678 So aber offenbar *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20; i.Ü. differenziert die Literatur oftmals nicht zwischen Beschlüssen i.S.d. §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 IT-StV und sonstigen Beschlüssen, vgl. *Schulz/Tallich*, NVwZ 2010, 1338 (1340 f.).

der Geschäftsordnung des IT-Planungsrates (GO IT-PlR)¹⁶⁷⁹ sind alle „übrigen Beschlüsse“, d.h. Beschlüsse, die keine IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards betreffen, verbindlich, soweit sie einstimmig ergehen. Wenngleich die Geschäftsordnung für die Auslegung des IT-Staatsvertrages keine unmittelbaren Aussagen enthält, sondern sich vielmehr im Rahmen des Staatsvertrages halten muss, ist dies dennoch überzeugend. Es erschließt sich nicht, weshalb ein einstimmiger Beschluss nicht verbindlich sein sollte, da die Länder und der Bund durch ihr Abstimmungsverhalten signalisiert haben, dass sie diesen Beschluss in ihrer Gebietskörperschaft umsetzen möchten. Anderenfalls würde die Funktion des IT-Planungsrates, eine möglichst koordinierte IT-Zusammenarbeit herbeizuführen, ad absurdum geführt.

Problematisch ist, ob auch „andere Beschlüsse“, die lediglich mit qualifizierter Mehrheit nach § 1 Abs. 7 IT-StV gefasst werden, Verbindlichkeit entfalten. Dies wird überwiegend verneint, da die Mehrheitsentscheidung eine Ausnahme vom Einstimmigkeitsprinzip darstelle und nur in Fällen der notwendigen Standards angewendet werden könne (Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG).¹⁶⁸⁰ Die Geschäftsordnung des IT-Planungsrates lässt es allerdings zu, dass Beschlüsse auch jenseits von Mehrheiten in den Gebietskörperschaften verbindlich werden, die zugestimmt haben, soweit dies im Beschluss vorgesehen ist (§ 8 Abs. 2 S. 3 2. Hs. GO IT-PlR). Diese Bestimmung dürfte jedoch mit dem IT-Staatsvertrag bzw. mit Art. 91c Abs. 2 GG vereinbar sein, da hierdurch keine allgemeine Verbindlichkeit von Beschlüssen für alle Vertragspartner festgeschrieben wird.

Teilweise wird darauf hingewiesen, dass nichts dagegen spreche, Beschlüsse mit Mehrheit zu fassen, solange diese nicht verbindlich seien; dies würde helfen, „Veto-Positionen abzubauen“.¹⁶⁸¹ Indes erschließt sich dann nicht, worin der Mehrwert eines solchen Beschlusses gegenüber einer bloßen Empfehlung bestehen sollte.

Der o.g. Beschluss zum FIM ist nicht unter der Einschränkung gefasst worden, dass die Bestimmungen nur in den zustimmenden Ländern Bindungswirkung zu entfalten haben. Daher kann davon ausgegangen werden, dass der Beschluss einstimmig gefasst wurde. Mithin ist der Beschluss des

1679 Fassung vom 17.03.2021, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-14_Geschaeftsordnung_IT-PLR.pdf.

1680 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20; noch weitgehend *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 30 ff.

1681 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20.

IT-Planungsrates zur FIM-Methode in allen Ländern und beim Bund verbindlich und konnte durch den IT-Planungsrat wirksam erklärt werden.

b) Eigenschaften und Ziele von FIM

Das FIM dient dazu, Nutzerinformationen, einheitliche Datenfelder für Formularsysteme und standardisierte Prozessvorgaben für den Verwaltungsvollzug bereitzustellen.¹⁶⁸² Ziel ist eine weitgehende Vereinheitlichung bzw. Übersetzbarkeit von Informationen über Verwaltungsleistungen im rechtlichen Rahmen. Hintergrund ist, dass insbesondere Leistungen, die auf Bundesrecht beruhen, auf Länderebene unterschiedliche Anforderungen mit sich bringen, da sie durch die Länder vollzogen werden. So variieren bspw. die Zuständigkeiten, obwohl sie grundsätzlich auf den gleichen gesetzlichen Grundlagen beruhen. Ziel des FIM ist es daher, den Übersetzungs- und Implementierungsaufwand rechtlicher Vorgaben zu senken.¹⁶⁸³ Dennoch wird teilweise zu Bedenken gegeben, dass das FIM die Anforderungen der Verwaltungsverfahrensgesetze nicht explizit berücksichtige.¹⁶⁸⁴

Die FIM-Methode setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: FIM-Leistungsbeschreibungen informieren Bürger oder Unternehmen mittels eines kurzen Textes, unter welchen Voraussetzungen eine bestimmte Verwaltungsleistung beantragt werden kann.¹⁶⁸⁵ FIM-Datenfeldinformationen geben an, welche Daten beim Vollzug einer Leistung erfasst und bearbeitet werden müssen. FIM-Prozessinformationen bilden die innerbehördlichen Vorgänge ab, insbesondere mit Blick auf einzelne Verfahrensschritte und notwendige Beteiligungen.¹⁶⁸⁶

1682 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 20, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1683 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 20, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1684 S. VITAKO, Positionspapier – Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM), Stand: August 2020, S. 4, abrufbar unter [https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20\(FIM\).pdf](https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20(FIM).pdf).

1685 S. BT-Drs. 19/16780, S. 2 (Unterrichtung durch die Bundesregierung nach § 3 Abs. 2a EGVG).

1686 Überblick mit Grafik bei *Rother/Nickenig/Pennekamp*, innovative Verwaltung 3/2021, 20 ff.

Bei der Themenfeldarbeit sind die Anforderungen von FIM stets zu berücksichtigen. Daher identifizieren die Themenfelder konkrete Änderungsanforderungen an bestehenden FIM-Stamminformationen. Sie sammeln diese und übergeben sie an die FITKO zur Bearbeitung.¹⁶⁸⁷ Die Themenfelder erarbeiten zudem Anforderungen an die Bereitstellung von FIM-Stamminformationen und übermitteln diese an die FIM-Bundesredaktion bzw. die zuständige Landesredaktion.¹⁶⁸⁸ Das gilt im besonderen Maße für Leistungen, die im Digitalisierungslabor bearbeitet werden sollen, da für diese eine erhöhte Priorität gilt. Des Weiteren werden auch Erkenntnisse, die für die methodische Weiterentwicklung von FIM relevant sind, an die FITKO sowie an die FIM-Bundesredaktion oder die zuständigen Landesredaktionen übermittelt.¹⁶⁸⁹

Die Vielfalt im Gesetzesvollzug, die durch den jahrzehntlang praktizierten Vollzugsföderalismus entstanden ist, könnte aufgrund des Ziels der Vereinheitlichung von Informationen zu einem gewissen Teil verloren gehen. Befürworter einer strengen Auslegung des Föderalismus‘ und weitreichender Kompetenzen der Länder sehen hierin Nachteile, insbesondere mit Blick auf die Berücksichtigung regionalspezifischer Besonderheiten.¹⁶⁹⁰ Ohne eine in Grenzen betriebene Vereinheitlichung ist die OZG-Umsetzung jedoch kaum zu schaffen. Die Berücksichtigung regionaler Belange gilt nicht absolut, sondern muss mit den Interessen an einer bürgernahen digitalen Verwaltung abgewogen werden.

7. Koordinierungsprojekt Registermodernisierung und Übergang zum Steuerungsprojekt Registermodernisierung

Die Registermodernisierung ist ebenfalls als wichtiger Baustein bei der OZG-Umsetzung anzusehen. Der IT-Planungsrat hat im März 2019 das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung beschlossen.¹⁶⁹¹

1687 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 20, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1688 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 20, 77, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1689 Ebenda.

1690 Vgl. *Berger*, ZG 2018, 347 (360 f.).

1691 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/03.

Derzeit ist die Registerlandschaft in Deutschland zersplittert.¹⁶⁹² Die Register bestehen größtenteils unabhängig voneinander und sind untereinander nicht vernetzt. Das Koordinierungsprojekts Registermodernisierung wurde daher vom IT-Planungsrat beauftragt, ein Architekturmodell für eine moderne Registerlandschaft auf Basis vernetzter Register zu erstellen.¹⁶⁹³ Hierbei sollen vor allem Anforderungen für gesetzliche Änderungen erfasst werden.¹⁶⁹⁴

Eine modernisierte Registerlandschaft soll unmittelbar dazu beitragen, Nachweispflichten für Bürger und Unternehmen zu verringern und den Verwaltungsaufwand insgesamt zu reduzieren. Darüber hinaus ergeben sich Vorteile für die OZG-Umsetzung, indem der Once-Only-Grundsatz besser umgesetzt werden kann und sich die Nutzerfreundlichkeit insgesamt erhöht.¹⁶⁹⁵ Insbesondere für das in § 3 Abs. 1 OZG statuierte medienbruchfreie Angebot ist die Modernisierung der Register essenziell. Ohne eine moderne Registerlandschaft ist eine gelungene OZG-Umsetzung unwahrscheinlich.¹⁶⁹⁶ Im Übrigen ist sie auch für die Digitalisierung interner Verwaltungsabläufe unumgänglich.¹⁶⁹⁷

Darüber hinaus wurden die Vorarbeiten der Innenministerkonferenz (IMK) zum registerübergreifenden Identitätsmanagement im Rahmen des Registermodernisierungs-Projektes berücksichtigt.¹⁶⁹⁸ Beim zunächst auf die Innenverwaltung ausgerichteten Projekt zum registerübergreifenden Identitätsmanagement wurde im Nachgang erkannt, dass die Registervernetzung eng mit der OZG-Umsetzung zusammenhängt. Somit gilt das verfahrens- bzw. registerübergreifende Identitätsmanagement als Teil der

1692 S. dazu *McKinsey*, „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, 2017, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>.

1693 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/23.

1694 Ebenda.

1695 BT-Drs. 19/24226, S. 65.

1696 *McKinsey*, „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, 2017, S. 15, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>.

1697 Ebenda.

1698 Vgl. *FITKO*, Anlage 2. Projekte – Digitalisierungsbudget, S. 3 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-46_Digitalisierungsprojekt.pdf.

Registermodernisierung.¹⁶⁹⁹ Als einheitliches Identifikationsmerkmal soll künftig die Steuer-Identifikationsnummer dienen.¹⁷⁰⁰ Das entsprechende Gesetz zur Registermodernisierung ist nunmehr in Kraft getreten.¹⁷⁰¹

In seiner 34. Sitzung (März 2021) hat der IT-Planungsrat das Koordinierungsprojekt beauftragt, bis zur 35. Sitzung einen Vorschlag zur Einrichtung eines Steuerungsprojektes Registermodernisierung vorzulegen, um die ressort- und ebenenübergreifende Umsetzung zu gewährleisten.¹⁷⁰² Damit hebt der IT-Planungsrat den Status des Projektes an. Steuerungsprojekte sind von herausragender Bedeutung und werden direkt durch den IT-Planungsrat mitgestaltet, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 IT-StV.

8. Föderales Projektmanagement

Angesichts der zahlreichen Projekte, die im Auftrag oder unter Beteiligung des IT-Planungsrates durchgeführt werden, ist eine starke Heterogenität in der Projektdurchführung entstanden. Es fehlen einheitliche Vorgaben für ein Projektmanagement. Daher hat die FITKO ein Vorgehensmodell entwickelt,¹⁷⁰³ welches das Ziel verfolgt, die Durchführung von Projekten zu standardisieren, die Projektarbeit dadurch jedoch nicht zu sehr einzuengen.¹⁷⁰⁴ Die FITKO hat hierzu ein Phasenmodell entwickelt, welches anerkannte Projektmanagementstandards wie PRINCE II nicht ersetzen soll, sondern diese berücksichtigt.¹⁷⁰⁵ Die eigentliche Durchführung von Projekten soll dieses nicht beschreiben, da diese zu verschieden sind. Vielmehr soll es einen Rahmen für die Projektdurchführung bereitstellen.¹⁷⁰⁶

1699 IMK-Beschluss zu TOP 12, 210. Sitzung der IMK, abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190612_14.html?nn=4812206.

1700 *Bundesministerium des Innern*, Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements, Stand: März 2020, S. 11 ff., abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2020-06-17_19/anlage-zu-top-39.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

1701 BGBl. 2021 I, S. 591 ff.; Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226.

1702 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/05.

1703 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/13.

1704 *FITKO*, Multi-Projektmanagement, S. 3, Stand: Januar 2020, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-13_TOP_17_Projektmanagement.pdf.

1705 Ebenda.

1706 Ebenda.

Wie aus einer Entscheidung des IT-Planungsrats hervorgeht, besteht noch Bedarf, die Anwendung des Modells weiter zu fördern und zu professionalisieren. Ein erster Erfahrungsbericht der FITKO hat ergeben, dass es z.T. noch Nachbesserungsbedarf gebe und insbesondere das Wissensmanagement ausgebaut werden müsse.¹⁷⁰⁷ Sodann hat der IT-Planungsrat die FITKO gebeten, gemeinsam mit einigen Ländern ein konkreteres Vorgehensmodell über die „systematische Portfolio-Planung und Steuerung föderaler IT-Vorhaben“ zu entwickeln.¹⁷⁰⁸

9. Exkurs: Parallele Umsetzung der Single-Digital-Gateway-VO

Bei der Einrichtung des Portalverbunds werden die Vorgaben der EU-Verordnung zum einheitlichen digitalen Zugangstor (Single-Digital-Gateway-Verordnung)¹⁷⁰⁹ berücksichtigt. Im Zentrum der SDG-VO steht ein „einheitliches digitales Zugangstor“, über welches EU-Bürger und Unternehmen über das EU-Portal „Ihr Europa“ Zugang zu bestimmten (im Anhang der Verordnung abschließend aufgezählten) Leistungen erhalten sollen (Art. 2, 6 SDG-VO).

Zwischen der Umsetzung der SDG-VO und des OZG bestehen Synergieeffekte, da die Anforderungen der SDG-VO teilweise bereits durch die OZG-Umsetzung erfüllt werden können. Darüber hinaus ist allerdings erforderlich, dass der nationale Portalverbund mit dem einheitlichen Zugangstor bzw. mit dem Portal „Ihr Europa“ verknüpft wird (vgl. Art. 2 SDG-VO). So soll ein „Metaportalverbund“ aus Kommunal- und Länderportalen, nationalen Portalen und dem europäischen Verwaltungsportal entstehen.¹⁷¹⁰

1707 FITKO, Erfahrungsbericht zur Einführung des Projektmanagement-Konzeptes der FITKO, Stand: Februar 2021, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/user_upload/Beschluss2021-16_Projektmanagement_fuer_Projekte_des_IT_PLR.pdf.

1708 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/16.

1709 Verordnung (EU) 2018/1724 vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. L 295).

1710 Siegel, NVwZ 2019, 905 (906).

V. Organisation und Aufgaben der intraföderalen Akteure bei der OZG-Umsetzung

Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes gilt es, vielfältige Aufgaben strukturiert anzugehen und diverse Akteure aus verschiedenen Bereichen zu koordinieren. Jedem beteiligten Akteur kommen bestimmte Aufgaben zu, die alle dem Ziel dienen, die Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 zu gewährleisten.

Dementsprechend wird nachfolgend ein akteurszentrierter Ansatz bei der Darstellung gewählt. Dieser dient dem hier verfolgten Ziel, vernetzte bzw. netzwerkartige Strukturen bei der OZG-Umsetzung sichtbar zu machen.

Da die Darstellung auf intraföderale Kooperationen abzielt, bleiben reine Bundesprojekte wie das Digitalisierungsprogramm Bund fortan ausgeklammert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Komplexitätsreduktion wird auch die reine Länderperspektive zunächst nicht behandelt.¹⁷¹¹

1. Politisch-strategische und übergreifend-koordinierende Ebene

a) Digital-politische Gremien

Die Digitalisierung der Verwaltung und insbesondere die OZG-Umsetzung ist nur eines von vielen Digitalisierungsthemen. Diese Themen werden in verschiedenen Gremien behandelt. Zu nennen ist hier das *Digitalkabinett*, bei dem es sich um das zentrale Steuerungsgremium für digitalpolitische Fragen auf höchster politischer Ebene handelt.¹⁷¹² Mitglieder sind die Bundeskanzlerin, sämtliche Bundesminister sowie die Staatsministerin für Digitalisierung und die Staatsministerin für Kultur und Medien.¹⁷¹³

Der *Digitalrat* berät die Bundesregierung bei der Gestaltung des digitalen Wandels in Gesellschaft, Arbeitswelt, Wirtschaft und Verwaltung. Er setzt sich aus zehn Experten aus unterschiedlichen Fachrichtungen zusam-

1711 Vgl. für die Umsetzung in Schleswig-Holstein: 2. Teil VI.

1712 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/steuerungs-und-beratungsgremien-im-ueberblick-1548450>.

1713 Ebenda.

men, soll fachlich unterstützen und die Bundesregierung bei der Gestaltung digitaler Themen antreiben.¹⁷¹⁴

Ferner gibt es den *Normenkontrollrat*, der mit den Zielen des Bürokratieabbaus und zur besseren Rechtssetzung eingesetzt wurde.¹⁷¹⁵ Der Normenkontrollrat gibt vierteljährig den „Monitor Digitale Verwaltung“ heraus, der die Fortschritte im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung sichtbar machen soll.¹⁷¹⁶ Darüber hinaus hat der Normenkontrollrat in diversen Gutachten den hohen Bedarf der Verbesserung und Weiterentwicklung von E-Government in Deutschland angemahnt und somit die aktuellen Gesetzesreformen mit angestoßen.¹⁷¹⁷

b) IT-Planungsrat

Im Rahmen der OZG-Umsetzung hat die allgemeine Aufgabe des IT-Planungsrates, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der IT zu koordinieren (§ 1 Abs. 1 S. 1 IT-StV), eine gewandelte Bedeutung erlangt. Das OZG-Vorhaben hat als „Megaprojekt“, welches sämtliche Verwaltungsebenen adressiert, einen deutlich größeren Umfang als vorangegangene Projekte. Umso wichtiger ist die übergreifende Koordination durch den IT-Planungsrat. Dieser wird seit dem 01.01.2020 durch die Föderale IT-Kooperation (FITKO) unterstützt, vgl. § 5 IT-StV. Der IT-Planungsrat ist zugleich Verwaltungsrat der FITKO (§ 7 Abs. 1 S. 1 IT-Staatsvertrag); somit nimmt er eine tragende Rolle in der Gremienstruktur der FITKO ein.

Gegenüber anderen Akteuren fungiert der IT-Planungsrat als „Aufgabenverteiler“: So hat er bspw. der FITKO und dem BMI den Auftrag erteilt, zentrale Koordinierungsaufgaben wie das übergreifende Programmmanagement beim Digitalisierungsprogramm *Federal*¹⁷¹⁸ zu übernehmen.¹⁷¹⁹

1714 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/der-digitalrat-experten-die-uns-antreiben-1504866>.

1715 S. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/bessere-rechtsetzung-buerokratieabbau>.

1716 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/digitalisierung>.

1717 Vgl. hierzu *Fromm/Welzel/Netwig/Weber*, E-Government in Deutschland, S. 7 f., worin u.a. der mangelnde Zugang zu E-Government-Angeboten bemängelt wurde. Die Schwierigkeiten bei Auffindbarkeit und Zugang waren lt. Gesetzesbegründung Anlass für die Etablierung eines Portalverbunds i.S.d. OZG, s. BT-Drs. 18/11135, S. 91.

1718 S. unten 2. Teil V. 2. a).

1719 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

Bei Koordinierungsprojekten wie dem Digitalisierungsprogrammen Föderal und dem Projekt Portalverbund übernimmt der IT-Planungsrat keine strategisch-steuernde Rolle, sondern eine beratende und koordinierende Funktion.

Zur Zusammensetzung und den Aufgaben des IT-Planungsrats im Übrigen s.o.¹⁷²⁰

c) Föderale IT-Kooperation (FITKO)

Die Anstalt öffentlichen Rechts „Föderale IT-Kooperation (FITKO)“ wurde gem. § 5 Abs. 1 IT-Staatsvertrag durch Bund und Länder zum 01.01.2020 errichtet. Der nach § 5 Abs. 1 S. 4 IT-Staatsvertrag erforderliche Gründungsbeschluss wurde am 23.10.2019 getroffen. In diesem Zuge wurde auch die Satzung der FITKO beschlossen.¹⁷²¹

Nach alter Rechtslage war die Geschäftsstelle des IT-Planungsrates für dessen organisatorische Unterstützung zuständig (§ 2 IT-Staatsvertrag a.F.). Die FITKO soll die bisherigen Geschäfts- und Koordinierungsstellen des IT-Planungsrates bündeln (vgl. § 9 FITKO-Gründungsbeschluss).¹⁷²² Der bisherige personelle und organisatorische Unterbau war als unzureichend wahrgenommen worden.¹⁷²³

Als anfänglichen Schritt hat die FITKO zum 01.01.2020 die Geschäfts- und Koordinierungsstelle für das FIM (GK FIM) übernommen, vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 FITKO-Gründungsbeschluss.

Nach § 2 des Gründungsbeschlusses bzw. der Satzung hat die FITKO die Aufgabe, den IT-Planungsrat organisatorisch, fachlich und bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 Abs. 1 des IT-Staatsvertrags zu unterstützen. Der FITKO soll demnach eine zentrale Koordinierungsrolle zukommen. Sie soll einerseits klein und agil bleiben, andererseits keine vorübergehende Institution bilden, sondern langfristige Kooperationen für die OZG-Umsetzung und die Verwaltungsdigitalisierung allgemein übernehmen.¹⁷²⁴

1720 2. Teil III. 2. b) aa).

1721 Die Dokumente sind abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluesse/beschluss/beschluss-2019-47>.

1722 S. <https://www.fitko.de/Start>.

1723 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 35a; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (197).

1724 S. <https://www.fitko.de/Start>.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe, den IT-Planungsrat bei Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards zu unterstützen, hat die FITKO eine Rahmenvereinbarung mit der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) geschlossen.¹⁷²⁵ Sie nimmt damit die Rolle des früheren KoSIT-Beirats ein.¹⁷²⁶

Darüber hinaus wurde bei der FITKO ein Kommunalgremium gegründet. Es dient der Förderung des Dialoges mit den Kommunen und besteht aus je drei Vertretern der Landkreise, der Städte, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleister sowie zwei Vertretern der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).¹⁷²⁷ Den Vorsitz des Kommunalgremiums hat die FITKO inne.

Damit fungieren der IT-Planungsrat und die FITKO gemeinsam als eine zentrale Koordinierungseinheit bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern.¹⁷²⁸

d) Bundesministerium des Innern

Dem BMI kommt bei der OZG-Umsetzung eine tragende Rolle zu.

Zunächst wurde im BMI eine Unterabteilung (DG II) mit den Aufgaben Verwaltungsdigitalisierung und -organisation sowie Steuerung und Koordination des OZG gebildet. Diese ist u.a. gegliedert in Referate mit den Aufgaben Bundesportal, Portalverbund, Digitalisierungsprogramm und Föderales Informationsmanagement. Zwischenzeitlich gab es eine Umstrukturierung im BMI, sodass die Aufgaben der vormaligen Unterabteilung nunmehr durch eine eigene Abteilung Digitale Verwaltung (DV) wahrgenommen werden.¹⁷²⁹

Im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung hat das BMI den OZG-Umsetzungskatalog in Auftrag gegeben und ist für dessen Fortschreibung

1725 S. IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/51.

1726 S. FITKO, Umsetzungsvorbereitung für die gemeinsame AöR des Bundes und der Länder zur Unterstützung des IT-Planungsrats, Projektphase 6 „Bündelungsplanung“, Stand: September 2018, S. 16, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-37_TOP02_Anlage_FITKO.pdf.

1727 S. IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/50.

1728 Vgl. Rupp, *innovative Verwaltung*, 12/2019, 19 (21).

1729 S. das Organigramm des Bundesministeriums des Innern, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/organigramm-bmi.pdf?__blob=publicationFile&v=36.

verantwortlich.¹⁷³⁰ Zum anderen hat es gemeinsam mit der FITKO die Aufgabe des übergreifenden Programmmanagements im Rahmen des Digitalisierungsprogramms Föderal übernommen.¹⁷³¹

Hinzu kommt die Federführung beim Digitalisierungsprogramm Bund,¹⁷³² beim Projekt Portalverbund¹⁷³³, bei der Registermodernisierung¹⁷³⁴ und beim Themenfeld „Querschnitt“¹⁷³⁵. Damit übt das BMI in sämtlichen Hauptprojekten der OZG-Umsetzung eine wichtige koordinierende Rolle aus.

e) Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien

Die Konferenzen des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdB/CdS-Konferenzen) erhalten einen jährlichen Bericht über die Tätigkeit des IT-Planungsrates und nehmen diesen zur Kenntnis (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 IT-StV). So wird letztlich gewährleistet, dass die Bundesregierung sowie die Regierungen der Länder von der Tätigkeit des IT-Planungsrates auf formellem Wege unterrichtet werden. Darüber hinaus dürften auch die einzelnen Mitglieder des IT-Planungsrates, ggf. über informelle Kanäle, an ihre jeweiligen Vorgesetzten in den Ländern berichten. Somit nehmen die CdB/CdS-Konferenzen bei der OZG-Umsetzung eher eine passive Funktion ein.

f) Fachministerkonferenzen und Ministerpräsidentenkonferenz

Die jeweiligen Fachministerkonferenzen werden nach Bedarf beteiligt, um einen effektiven Einsatz der Informationstechnik unter Berücksichtigung der jeweiligen fachlichen Belange zu gewährleisten (vgl. § 1 Abs. 6 IT-Staats-

1730 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22.

1731 S.o. 2. Teil V. 2. a) aa) (1).

1732 S.o. 2. Teil IV. 3.

1733 S. unten 2. Teil V. 2. b) aa).

1734 S.o. 2. Teil V. 2. e) aa).

1735 S. Übersicht Themenfelder, Stand: Mai 2020, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/themenfelder/themenfelder-node.html>.

vertrag).¹⁷³⁶ So wurde bspw. die Innenministerkonferenz im Rahmen des Teilprojektes Registermodernisierung bzw. verfahrensübergreifendes Identitätsmanagement beteiligt.¹⁷³⁷

2. Akteure und Rollen nach Umsetzungsprojekten

Die weiteren beteiligten Akteure sind zahlreich, sodass sich hier eine nach Umsetzungsprojekten orientierte Darstellungsweise empfiehlt.

Die Aufgaben sind nicht zwangsläufig starr festgelegt, sondern können je nach Umsetzungsstadium variieren. Teilweise handelt es sich daher um eine Momentaufnahme von Aufgaben, die sich im Fluss befindet und der Veränderung aufgrund des Fortschreitens des Gesamtprojekts unterliegt.

Insgesamt besteht Recht zu der Annahme, dass in den meisten Projekten auch externe Private (insbesondere externe Berater und IT-Dienstleister) eingesetzt werden.¹⁷³⁸ Nachweise hierüber sind spärlich, da dieser Umstand selten transparent gemacht wird und de lege lata auch keiner Publizitätspflicht unterliegt,¹⁷³⁹ was jedoch an anderer Stelle bereits kritisiert wurde.¹⁷⁴⁰

a) Digitalisierungsprogramm Föderal

Im Rahmen des Digitalisierungsprogramms Föderal sind besonders viele Akteure zu verzeichnen, die es zu koordinieren gilt. Zudem gibt es nach den Empfehlungen des Programmmanagements bestimmte Rollen. Inwieweit die Empfehlungen vollständig oder teilweise umgesetzt werden, hängt vom jeweiligen Themenfeld ab.

Die wichtigsten beteiligten Akteure und Rollen des Digitalisierungsprogramms Föderal lassen sich folgendermaßen bildlich darstellen:

1736 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 17/427, S. 6.

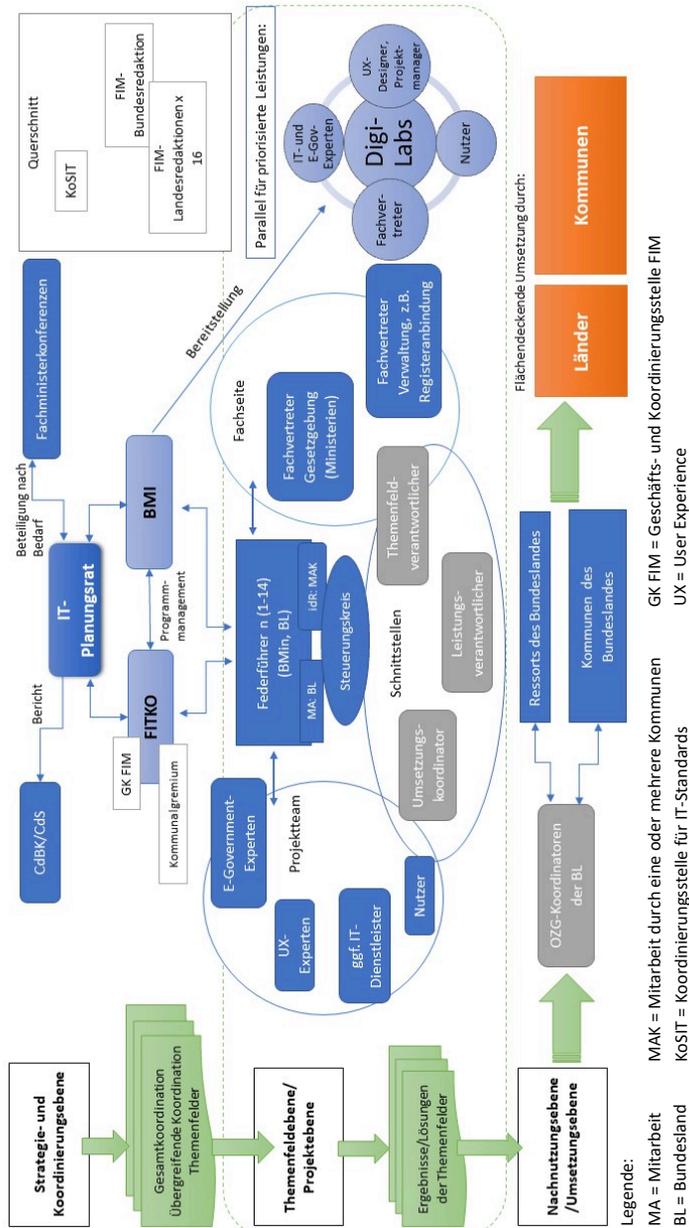
1737 S.o. 2. Teil IV. 7.

1738 Vgl. beispielhaft zu den Ausgaben der Bundesregierung für Berater insgesamt <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/regierungsausgaben-externe-berater-finanzministerium-bundesregierung>.

1739 Vgl. *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 73.

1740 S.o. 1. Teil IV. 4. d).

Abbildung 1: Akteure der OZG-Umsetzung, Digitalisierungsprogramm Föderal



Quelle: eigene Darstellung

aa) Koordinierende Ebene

(1) FITKO

Im Rahmen des themenfeldübergreifenden Programmmanagements hat die FITKO die Aufgabe, die Bereitstellung von Informationen zu laufenden Aktivitäten und Ergebnissen der Umsetzung auf einer Informationsplattform zu koordinieren.¹⁷⁴¹ Die Informationsplattform ist derzeit bereits online verfügbar.¹⁷⁴² Theoretisch kann sich hierfür jeder Bürger registrieren, um die Informationen abzurufen.

Weitere Aufgabe der FITKO in diesem Zusammenhang ist es, für einen aktiven Wissensaustausch, etwa durch regelmäßige Veranstaltungen und Workshops, zu sorgen. Darüber hinaus soll die FITKO die Bereitstellung der Ergebnisse aus den Konzeptphasen im Föderalen Informationsmanagement (FIM) koordinieren.¹⁷⁴³

(2) Bundesministerium des Innern

Das BMI soll als Teil des themenfeldübergreifenden Programmmanagements für organisatorische und technische Schnittstellen zu anderen Ressorts sorgen sowie die Digitalisierungslabore bereitstellen und koordinieren. Darüber hinaus soll das BMI die bei den Soll-Prozessen identifizierten Rechtsänderungsbedarfe koordinieren.¹⁷⁴⁴

(3) Federführende Bundesministerien und Länder

Innerhalb des jeweiligen Themenfeldes koordinieren insbesondere die federführenden Bundesministerien und Bundesländer („Federführer“) die Themenfeldarbeit. Zugleich wirken die Federführer auch an der inhaltlichen Arbeit mit.¹⁷⁴⁵

1741 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

1742 <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>.

1743 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

1744 IT-Planungsrat, Umlaufbeschluss 2018/36.

1745 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 24, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

Die Federführer tragen die Verantwortung dafür, dass ihr Themenfeld vollständig bearbeitet wird. Dazu gehören die Planung und Steuerung des Themenfeldes in mehreren, vom Programmmanagement-Dokument und Leitfaden vorgegebenen Phasen sowie die Verantwortung für die Durchführung der Digitalisierungslabore.¹⁷⁴⁶

Die Federführer koordinieren die verschiedenen am Themenfeld beteiligten Akteure. Das federführende Bundesministerium soll die Koordination mit anderen Bundesministerien übernehmen; das federführende Land soll sich mit anderen Länderressorts und den Kommunen abstimmen.¹⁷⁴⁷ Die Federführer sollen sich untereinander über ihre Aufgaben und Rollen absprechen.

Darüber hinaus sollen die Federführer gewährleisten, dass für die Themenfeldplanung auf Projektebene die erforderliche Fachkompetenz bereitsteht.¹⁷⁴⁸

(4) Steuerungskreis

Ferner wird in jedem Themenfeld ein Steuerungskreis eingerichtet. Es handelt sich hierbei um das zentrale Gremium des Themenfeldes, in dem ein Austausch über den Fortschritt, nächste Schritte und offene Fragen im Themenfeld stattfindet.¹⁷⁴⁹ Der Steuerungskreis lenkt und bündelt die Aktivitäten im jeweiligen Themenfeld. Er soll regelmäßig an das themenfeldübergreifende Programmmanagement berichten.¹⁷⁵⁰

Im Steuerungskreis nehmen die Federführer des Themenfeldes, mitarbeitende Bundesministerien, Länder und Fachreferate sowie kommunale Behörden teil. Der Steuerungskreis trifft Entscheidungen bezüglich der

1746 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1747 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1748 Ebenda.

1749 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: Mai 2020, Kap. 9.2.6., abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=11501833>.

1750 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 9, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=11501833>.

weiteren Bearbeitung von Leistungen und zu involvierender Ansprechpartner.¹⁷⁵¹ Bei ihm laufen Informationen aus den Kommunen und Ländern zusammen.¹⁷⁵²

(5) Themenfeldverantwortlicher (Rolle)

Eine weitere wichtige Rolle ist dem sog. Themenfeldverantwortlichen zugeacht. Es handelt sich hierbei nicht um einen festen Akteur als Einrichtung oder Gremium, sondern um einen von den Federführern zu benennenden Hauptsprechpartner für die Themenfeldplanung. Der Themenfeldverantwortliche soll Daten und Informationen aus dem Themenfeld auf der OZG-Informationsplattform aktualisieren und auch als Ansprechpartner über die OZG-Informationsplattform erreichbar sein.¹⁷⁵³

(6) OZG-Koordinator eines Bundeslandes (Rolle)

Der OZG-Koordinator eines Bundeslandes¹⁷⁵⁴ ist dafür verantwortlich, dass sämtliche OZG-Leistungen in seinem Bundesland fristgerecht und nach den Anforderungen des OZG angeboten werden können.¹⁷⁵⁵ In diesem Zuge soll er insbesondere die Nachnutzung aus den Ergebnissen der Themenfelder koordinieren. Die OZG-Koordinatoren kommunizieren regelmäßig untereinander sowie mit dem themenfeldübergreifenden Programm-

1751 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: Mai 2020, Kap. 9.2.6., abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=11501833>.

1752 Ebenda.

1753 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 20, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1754 S. zu den derzeitigen OZG-Koordinatoren, <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/digitalisierungsprogramme/foederal/ozg-koordinatior/ozg-koordinatoren-node.html>.

1755 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 20, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

nagement.¹⁷⁵⁶ OZG-Koordinatoren fungieren als Schnittstelle zwischen den Themenfeldern und den Ministerien sowie Kommunen des eigenen Landes.¹⁷⁵⁷

bb) Projektebene

Auf der hier sog. Projektebene, die auch als operative Ebene bezeichnet werden könnte, arbeiten diverse Akteure daran, digitale Lösungen für die Verwaltungsleistungen ihres Themenfelds zu entwickeln.

(1) Mitarbeitende Bundesländer und Kommunen

Die Projektebene besteht in der Regel zunächst aus weiteren mitarbeitenden Bundesländern und Kommunen. Die Federführer bzw. Themenfeldverantwortlichen sind ausdrücklich angehalten, einzelne oder auch mehrere Kommunen bei der Arbeit einzubeziehen.¹⁷⁵⁸ Als zahlenmäßige Hauptadressaten des OZG ist die Einbeziehung der Kommunen entscheidend. Sie sollen in der Regel auch als Pilotanwender für Online-Prototypen fungieren. Die Kommunen sollen zudem über die Kommunalen Spitzenverbände einbezogen werden, die ihre Interessen insoweit bündeln und vertreten.

Soweit abgesehen von den Federführern andere Bundesländer und Kommunen an einzelnen OZG-Leistungen oder Lebenslagen mitwirken, brauchen sie nicht zwingend für die gesamte Projektphase hinzugezogen werden, sondern können anlassbezogen mitwirken.¹⁷⁵⁹

Beispielsweise arbeiten im Themenfeld „Arbeit und Ruhestand“ Hessen und Schleswig-Holstein mit, wobei sich Schleswig-Holstein hier auf Ein-

1756 S. <https://www.fitko.de/ozg>.

1757 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 20, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1758 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1759 Ebenda.

zelthemen beschränkt.¹⁷⁶⁰ Federführer sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Land Nordrhein-Westfalen. Mitwirkende Kommunen sind bisher u.a. Bremen, Düsseldorf, Erfurt und die Grafschaft Bentheim, wobei die Mitarbeit zumeist in der Durchführung von Digitalisierungslaboren besteht.¹⁷⁶¹

(2) Fachvertreter aus Bund und Ländern

Weitere Beteiligte sollen Fachvertreter aus den jeweiligen Bundesministerien und der Verwaltung der Länder und Kommunen sein. Dazu können bspw. mit Gesetzentwürfen und Gesetzesänderungen befasste Ministerialbeamte, Fachvertreter für Registeranbindungen, Fachvertreter des betroffenen Landesministeriums und bestimmte Fachvertreter aus dem kommunalen Bereich zählen.¹⁷⁶² Es kann sich hierbei auch um Sachbearbeiter handeln, die mit den konkreten Verwaltungsleistungen befasst sind. Es hängt vom jeweiligen Themenfeld und dessen Management ab, welche Vertreter der Fachseite konkret hinzugezogen werden.

(3) Externe Dienstleister

Neben der Fachseite soll jedes Themenfeld durch E-Government-Experten (z.B. für FIM, XÖV, IT-Architektur), sowie User-Experience-Experten unterstützt werden.¹⁷⁶³ Es handelt sich hierbei aus Sicht der Verwaltung in der Regel um externe Akteure, die die Fachseite bei der Umsetzung beraten, unterstützen und darüber hinaus aktiv an der Umsetzung mitwirken. Die externe Beratung wird vom BMI beauftragt und ausschließlich für die The-

1760 Übersicht der Themenfelder unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/themenfelder/themenfelder-node.html>.

1761 Übersicht unter <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/politik-und-strukturen/welche-kommune-beteiligt-sich-wo>.

1762 Vgl. *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Mai 2020, S. 9, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1763 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

menfeldarbeit und Durchführung der Digitalisierungslabore zur Verfügung gestellt.¹⁷⁶⁴

Im Übrigen werden Externe für strategische Beratung und Projektmanagement hinzugezogen. Letztlich wird externe Beratung bei Digitalisierungsprojekten im Allgemeinen stark beansprucht; anhand der Themenfelder und der Digitalisierungslabore des Digitalisierungsprogramms Föderal wird dies besonders deutlich. Die Beauftragung externer Berater gerät gerade mit Blick auf die hohen Kosten zunehmend in die Kritik.¹⁷⁶⁵ Ein Problem ist hier die mangelnde Transparenz: Tatsächlich ist oft nicht einsehbar, für welche Projekte bestimmte externe Beratungsunternehmen beauftragt wurden.¹⁷⁶⁶

Die Einbeziehung von IT-Dienstleistern ist bei der Themenfeldarbeit optional, da grundsätzlich eine produktneutrale und marktoffene Umsetzung erfolgen soll.¹⁷⁶⁷

Auf der Ebene der Entwicklung für die Nachnutzung von Online-Diensten und entsprechender Software ist die Einbeziehung von IT-Dienstleistern geboten. Es kann sich hierbei sowohl um öffentlich-rechtlich als auch um privatrechtlich organisierte IT-Dienstleister und Softwareentwickler handeln.

(4) Nutzer

Die Einbeziehung von Nutzern ist im Vergleich zu sonstigen Vorhaben der öffentlichen Verwaltung ein relativ neuer Aspekt. Die Zusammenarbeit mit Nutzern ist generell bei der Themenfeldarbeit, vor allem aber bei der Durchführung der Digitalisierungslabore immens wichtig, um das bei der OZG-Umsetzung intendierte oberste Ziel der Nutzerzentrierung zu erreichen.

1764 Ebenda.

1765 Vgl. hierzu auch 2. Teil IX. 2.

1766 Vgl. zu diesem Problem I. Teil IV. 4. d).

1767 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 25, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

(5) Sonstige anlassbezogen eingebundene Akteure

Darüber hinaus können weitere Akteure einbezogen werden. Denkbar sind bspw. die Industrie- und Handelskammern, weitere berufsständische Kammern und Verbände.¹⁷⁶⁸

(6) Leistungsverantwortlicher (Rolle)

Jeder einzelnen OZG-Leistung wird ein sog. Leistungsverantwortlicher zugeordnet, der grundsätzlich für die Referenzimplementierung dieser konkreten Leistung (d.h. die Möglichkeit der Online-Nutzung im federführenden Land und die Sicherstellung der Nachnutzbarkeit)¹⁷⁶⁹ verantwortlich ist. Er fungiert als Schnittstelle zwischen dem Projektteam und dem Umsetzungs Koordinator¹⁷⁷⁰ sowie innerhalb des Projektteams als Schnittstelle zwischen der Fachseite und der IT-Seite.¹⁷⁷¹

Der Leistungsverantwortliche muss dem Themenfeld nicht zwingend originär angehören; die Aufgabe kann auch durch eine externe Person wahrgenommen werden.¹⁷⁷²

(7) Leistungsverantwortlicher Nachnutzung (Rolle)

Um die fachlichen Anforderungen bei der Nachnutzung zu gewährleisten, stellt ein weiterer Leistungsverantwortlicher sicher, dass die speziellen An-

1768 Ebenda.

1769 Zur Referenzimplementierung s.o., 2. Teil IV. 2. b).

1770 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 21, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1771 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 93, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1772 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 11, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

forderungen im nachnutzenden Land bei den Federführern Berücksichtigung finden.¹⁷⁷³

(8) Umsetzungs Koordinator (Rolle)

Ofthmals ist es sinnvoll, mehrere Leistungen zu bündeln (Umsetzungsbündel). Sofern dies geschieht, soll den Leistungsverantwortlichen ein Umsetzungs Koordinator zur Seite gestellt werden, der für die Referenzimplementierung des Umsetzungsbündels verantwortlich ist und dem Leistungsverantwortlichen die erforderlichen Ressourcen bereitstellt.¹⁷⁷⁴ Der Umsetzungs Koordinator soll sich zudem mit den Federführern über die Finanzierungs- und Organisationsstruktur der Umsetzung abstimmen.¹⁷⁷⁵

Auch für die Rolle des Umsetzungs Koordinators gilt, dass diese von einer Person außerhalb des Themenfelds wahrgenommen werden kann.

b) Portalverbund und Online-Gateway

aa) Federführung: Bundesministerium des Innern

Für die Umsetzung des Projekts „Portalverbund“ hat das BMI die Federführung übernommen.¹⁷⁷⁶

1773 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 21, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1774 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 11, 20, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1775 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 20, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1776 S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/portalverbund/portalverbund.html>. Kritisch wurde insoweit angemerkt, der Bund nehme sich dem Projekt Portalverbund nun tendenziell zurück und

bb) Koordinierungsgruppe Portalverbund

Zudem ist eine entsprechende Koordinierungsgruppe (KG) eingerichtet worden, an der sich sämtliche Länder und der Bund beteiligen.¹⁷⁷⁷ Die KG Portalverbund trägt die Verantwortung für die Konzeption, Architektur und Umsetzung von Portalverbund und Basisdiensten.¹⁷⁷⁸

Unter anderem wurde die KG Portalverbund durch den IT-Planungsrat gebeten, Standardisierungsbedarfe beim Portalverbund zu analysieren und Handlungsempfehlungen für die einzelnen Standardisierungsbedarfe auszuarbeiten.¹⁷⁷⁹

cc) Steuerungsgruppe Online-Gateway

Die Steuerungsgruppe Online-Gateway ist eine Untergruppe der KG Portalverbund. Sie setzt sich aus dem Bund (BMI) sowie einem Teil der Länder (Berlin, Hamburg und Hessen) zusammen und befasst sich mit der Umsetzung bzw. Einführung des Online-Gateways.¹⁷⁸⁰ Bei der Pilotierung des Online-Gateways kam es aus verschiedenen Gründen (u.a. aufgrund des hohen Abstimmungsaufwands zwischen Teilprojekten und Pilotteilnehmern sowie der hohen technischen Komplexität) immer wieder zu Verzögerungen.¹⁷⁸¹ Der IT-Planungsrat hat daraufhin die Pilotländer gebeten, Kernkomponenten wie die Ereignissteuerung, Datensynchronisation sowie das Dienstverzeichnis nicht zu verwenden.¹⁷⁸² Die Komponente „Suchen und Finden“ wurde mittlerweile durch das BMI in Kooperation mit Ham-

fokussiere sich nun auf die interoperablen Nutzerkonten, s. *Berger*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 75 (77).

1777 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/42.

1778 *FITKO*, Anlage 2. Projekte – Digitalisierungsbudget, S. 13, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-46_Digitalisierungsprojekt.pdf.

1779 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/22.

1780 S. IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/03.

1781 *Capgemini*, Technischer Review Portalverbund Online Gateway, Stand 06.01.2020, S. 7, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-03_TOP_05_Technischer_Review.pdf.

1782 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/03.

burg bereitgestellt; die Anbindung der Länder findet derzeit sukzessive statt.¹⁷⁸³

Nach Beschluss des IT-Planungsrats soll das Projekt durch die FITKO übernommen werden, soweit das BMI die Projektergebnisse abgenommen und eine Freigabeempfehlung erteilt hat.¹⁷⁸⁴

dd) Arbeitsgruppe „Nutzererlebnis Portalverbund“

Die Arbeitsgruppe „Nutzererlebnis Portalverbund“ wurde durch die Koordinierungsgruppe Portalverbund initiiert. Federführend ist das BMI. Mitwirkende sind die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Brandenburg, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sowie das Bundeswirtschaftsministerium.¹⁷⁸⁵ Wesentliches bisheriges Arbeitsergebnis der Arbeitsgruppe ist ein Dokument über Leitlinien für die praktische Umsetzung der Nutzerorientierung.¹⁷⁸⁶

c) Interoperable Servicekonten/Nutzerkonten

aa) Bayerisches Staatsministerium für Digitales

Das Bayerische Staatsministerium für Digitales verantwortet insbesondere das Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK) und hat in der Projektgruppe „eID-Strategie“ die Federführung inne.¹⁷⁸⁷ Des Weiteren

1783 S. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/portalverbund/portalverbund.html>.

1784 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/12.

1785 *IT-Planungsrat (Hrsg.)*, Leitfaden Nutzererlebnis Portalverbund, Stand: November 2020, S. 5, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/download/Webs/OZG/DE/leitfaden_nutzererlebnis_portalverbund.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

1786 *IT-Planungsrat (Hrsg.)*, Leitfaden Nutzererlebnis Portalverbund, Stand: November 2020, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/download/Webs/OZG/DE/leitfaden_nutzererlebnis_portalverbund.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

1787 *IT-Planungsrat/Bayerisches Staatsministerium für Digitales*, Technischer Abschlussbericht FINK, Stand: September 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-42_FINK_Interoperable_Servicekonten_Technischer_Abschlussbericht.pdf.

ist es Auftragnehmer des IT-Planungsrates bei der Umsetzung des Projektes FINK (Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzerkonten in Deutschland).¹⁷⁸⁸

bb) Projektgruppe „eID-Strategie“

Die Projektgruppe eID-Strategie (PG eID-Strategie) hat die Aufgabe, die Servicekonten bzw. Nutzerkonten im Portalverbund flächendeckend umzusetzen. Zur PG eID-Strategie gehören derzeit u.a. die Länder Bayern (als Federführer), Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Abstimmung mit den Beteiligten wurde durch Bayern ein Prototyp für ein interoperables Servicekonto konzipiert und realisiert.¹⁷⁸⁹ Ziel der Arbeit war zunächst der Einsatz des Prototyps im Rechenzentrum Bayerns und die Überführung in den Wirkbetrieb.¹⁷⁹⁰

Seit Ende Oktober 2019 steht die zentrale Infrastruktur am IT-Dienstleistungszentrum in Bayern zur Verfügung, sodass die Anbindung der Servicekonten der Länder ab November 2019 beginnen konnte.¹⁷⁹¹

Die PG eID-Strategie hat zudem die Aufgabe der Rolloutplanung für eine flächendeckende Interoperabilität der Servicekonten und Postfächer übernommen,¹⁷⁹² d.h. die Planung hinsichtlich der Pilotierung, technischen Anbindung und Produktivsetzung der interoperablen Servicekonten bei Bund und Ländern.¹⁷⁹³

Die Arbeit der Projektgruppe eID-Strategie soll bis Ende Dezember 2022 fortgesetzt werden.¹⁷⁹⁴ Sie wird die OZG-Umsetzung daher bis zur Umsetzungsfrist begleiten.

1788 Ebenda.

1789 *PG eID-Strategie/Bayerisches Staatsministerium für Digitales/IT-Planungsrat*, Interoperable Servicekonten – Zwischenbericht, Stand: September 2019, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-43_Zwischenbericht_Interoperable_Servicekonten.pdf.

1790 Ebenda.

1791 Ebenda.

1792 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/04.

1793 *PG eID-Strategie/IT-Planungsrat*, Rolloutplanung interoperable Servicekonten in Bund und Ländern, März 2020, S. 7, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-04_TOP_06_Rolloutplanung.pdf.

1794 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/43.

cc) Koordinierungs- bzw. Steuerungsprojekt Unternehmenskonto

Für die Entwicklung und Umsetzung der Unternehmenskonten wurde zunächst ein eigenes länderoffenes Koordinierungsprojekt des IT-Planungsrates ins Leben gerufen. Unter der Federführung Bremens sind hieran der Bund sowie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beteiligt.¹⁷⁹⁵ Die Arbeit der Projektbeteiligten am Unternehmenskonto ist eng mit der Tätigkeit der PG eID-Strategie verwoben, da letztere für die Bereitstellung der Interoperabilitätsstandards zuständig ist.¹⁷⁹⁶

Zur Planung und Umsetzung des Unternehmenskontos wurden mehrere Workshops durchgeführt. Hieran haben Vertreter von Unternehmen (darunter Siemens, Bearing Point, Deutsche Telekom), Verbänden (DIHK, DGUV), Bundesministerien und -behörden (BMVI, BMWi) und Mitglieder der Koordinierungsgruppe Unternehmenskonto teilgenommen.¹⁷⁹⁷ Gerade beim Unternehmenskonto ist das Interesse von privaten Akteuren groß, ihre Bedürfnisse einzubringen.

Zwischenzeitlich wurde das Projekt zum Steuerungsprojekt erhoben, wodurch der IT-Planungsrat hier mehr Verantwortung übernimmt und Bayern als zusätzlichen Federführer eingesetzt hat.¹⁷⁹⁸

dd) Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK)

Für den organisatorischen Rahmen der interoperablen Servicekonten hat das Land Bayern das „Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK)“ gegründet. Das Kompetenzzentrum ist organisatorisch im IT-Dienstleistungszentrum Bayern angesiedelt.¹⁷⁹⁹ Es betreut insbesondere die

1795 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/02.

1796 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/22.

1797 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, Bericht zum 2. Workshop „Zugang zu Verwaltungsleistungen für Unternehmen über Unternehmenskonten“, Stand: August 2019, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-45_Workshopbericht_Unternehmenskonto.pdf.

1798 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/01.

1799 *IT-Planungsrat/Bayerisches Staatsministerium für Digitales*, Interoperable Servicekonten – Abschlussbericht, Stand: Januar 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-43_Zwischenbericht_Interoperable_Servicekonten.pdf.

Pilotierung der Servicekonten in Bund und Ländern. Zudem betreut das KIOSK die verschiedenen FINK-Produkte bzw. Komponenten.¹⁸⁰⁰

Bei der Pilotierung der Bürgerkonten konnten die beteiligten Länder seit November 2019 durch das KIOSK unterstützt werden; bei Bedarf und Kapazität besteht die Möglichkeit des Anschlusses weiterer Länder.¹⁸⁰¹

d) Föderales Informationsmanagement (FIM)

aa) FITKO

Eine koordinierende Rolle bei der FIM-Methodik kommt der FITKO zu, die diese Aufgabe seit dem 01.01.2020 von der GK FIM übernommen hat. Die FITKO koordiniert die Redaktionsprozesse zwischen den Verwaltungsebenen, die ihr die FIM-Anforderungen übermitteln. Die GK FIM resp. FITKO wurde zudem damit beauftragt, Betrieb und Pflege der FIM-Standards, insbesondere der XÖV-Standards „XDatenfelder“ und „XProzess“ zu übernehmen.¹⁸⁰²

bb) Betreiber der FIM-Bausteine

Die einzelnen FIM-Bausteine werden von verschiedenen Bundesländern betrieben. Für den Baustein „Leistungen“ ist Sachsen-Anhalt, für den Baustein Datenfelder ist Niedersachsen verantwortlich und der Baustein „Prozesse“ wird durch das Land Mecklenburg-Vorpommern verantwortet.¹⁸⁰³ Die Betreiber stellen die Informationen bereit und entwickeln die techni-

1800 *IT-Planungsrat/Bayerisches Staatsministerium für Digitales*, Technischer Abschlussbericht FINK, Stand: September 2020, S.14 ff., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-42_FINK_Interoperable_Servicekonten_Technischer_Abschlussbericht.pdf.

1801 *PG eID-Strategie/Bayerisches Staatsministerium für Digitales/IT-Planungsrat*, Interoperable Servicekonten Abschlussbericht, Stand: Januar 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-04_TOP_06_Abschlussbericht.pdf.

1802 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/14; Entscheidung 2019/15.

1803 *IT-Planungsrat*, Anwendung der FIM-Methodik im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats zur OZG-Umsetzung, Stand: Mai 2020, S. 26, abrufbar unter <https://fimportal.de/dokumente>.

sche Infrastruktur für die FIM-Bausteine weiter. Sie pflegen Kataloge und Baukästen. Zudem sorgen sie für die methodische Qualitätssicherung.

cc) Fachgruppe FIM: Landesvertreter

Die Landesvertreter in der Fachgruppe FIM sind zentraler Ansprechpartner des jeweiligen Landes für das FIM und vertreten die Interessen ihre Bundeslandes.¹⁸⁰⁴

dd) FIM-Bundesredaktionen

Die FIM-Bundesredaktionen erarbeiten auf Grundlage der von den Themenfeldern übermittelten Anforderungen die FIM-Stamminformationen für Leistungen, die auf Bundesgesetzen beruhen.¹⁸⁰⁵

ee) FIM-Landesredaktionen

Neben den FIM-Bundesredaktionen gibt es die FIM-Landesredaktionen. Sie erarbeiten die FIM-Stamminformationen für Leistungen, die auf der Gesetzgebung der Länder beruhen.¹⁸⁰⁶ Insoweit fungieren sie als FIM-Ansprechpartner für die Länder. Jedes Bundesland hat eine FIM-Landesredaktion eingerichtet.¹⁸⁰⁷

1804 *IT-Planungsrat*, Anwendung der FIM-Methodik im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats zur OZG-Umsetzung, Stand: Mai 2020, S.26, abrufbar unter <https://fimportal.de/dokumente>; zur FIM-Fachgruppe s. <https://fimportal.de/kontakt>.

1805 Vgl. *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S.77, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1806 Vgl. *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S.77, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1807 Landesredaktionen und Ansprechpartner abrufbar unter <https://fimportal.de/kontakt>.

ff) KoSIT

Im Zusammenhang mit der FIM-Methode ist auch die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) zu erwähnen: Sie hat die FIM-Standards XProzess und XDatenfelder gemeinsam mit der (damaligen) GK FIM entwickelt.¹⁸⁰⁸ Sie hat generell die Aufgabe, den XÖV-Standardisierungsrahmen zu entwickeln.¹⁸⁰⁹

Nach den Beschlüssen des IT-Planungsrates ist die Nutzung von XProzess und XDatenfelder für den Bereich des standardisierten Austauschs von FIM-Stamminformationen und -prozessen verbindlich.¹⁸¹⁰

e) Registermodernisierung

aa) Koordinierungs- und Steuerungsprojekt Registermodernisierung

Die Federführung für das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung wurde durch Beschluss des IT-Planungsrates auf die Länder Bayern und Hamburg sowie den Bund (BMI) übertragen.¹⁸¹¹ Weitere Beteiligte, die im Rahmen des Projektes einbezogen werden, sind die KoSIT, die FITKO und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI).¹⁸¹² Des Weiteren sind auch in diesem Projekt, wie wohl auch in den meisten anderen OZG-nahen Projekten, externe Berater hinzugezogen worden.¹⁸¹³

Im Zuge des Koordinierungsprojektes Registermodernisierung wurde die Innenministerkonferenz (IMK) durch den IT-Planungsrat und das BMI einbezogen.

Auf die Bitte der Innenministerkonferenz wird das Thema des verfahrensübergreifenden Identitätsmanagements nunmehr als Teil der Register-

1808 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidungen 2018/23, 2018/24.

1809 XÖV ist der Rahmen für XML-Standards in der öffentlichen Verwaltung, s. *Dopatka/Steimke*, in: Lühr/Jabkowski/Smentek (Hrsg.), *Handbuch digitale Verwaltung*, S. 154 (155 f.).

1810 IT-Planungsrat, Entscheidungen 2019/14, 2019/15.

1811 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/03.

1812 Ebenda.

1813 Vgl. die in einem frühen Stadium publizierte Studie von McKinsey & Co. im Auftrag des Normenkontrollrats, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/476004/12c91fffb877685f4771f34b9a5e08fd/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-data.pdf?download=1>.

modernisierung behandelt.¹⁸¹⁴ Die IMK erhält regelmäßig Berichte zum registerübergreifenden Identitätsmanagement und entscheidet auf dieser Basis über das weitere Vorgehen.

Nachdem die IMK im Herbst 2019 einen Vorschlag für ein verbessertes Identitätsmanagement im Rahmen der Registermodernisierung erbeten hatte, wurde eine *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement* unter der Federführung des BMI eingerichtet.¹⁸¹⁵ In der Arbeitsgruppe wurden die betroffenen Bereiche der Innenverwaltung, u.a. Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und die Statistik eingebunden.¹⁸¹⁶ Darüber hinaus wurden durch die Bund-Länder Arbeitsgruppe Expertengruppen gebildet, die sich mit der vertieften Bearbeitung einzelner Themen befassen.¹⁸¹⁷ In den Expertengruppen sind neben dem BMI die Innenministerien und Vertreter der Innenverwaltung sowie Experten der KoSIT und der Wissenschaft vertreten.¹⁸¹⁸

Aufbauend auf den Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und des Koordinierungsprojektes insgesamt wurde das Gesetz zur Registermodernisierung erarbeitet und durch Bundestag und Bundesrat beschlossen.¹⁸¹⁹ Die Umsetzung des Gesetzes erfordert, ähnlich wie die OZG-Umsetzung im engeren Sinne, eine ebenen- und ressortübergreifende Projektdurchführung. Daher wurde das Koordinierungsprojekt nunmehr in den Status eines Steuerungsprojektes überführt¹⁸²⁰ und gilt somit als ein Projekt von herausragender Bedeutung, in welchem der IT-Planungsrat eine zentrale Gestaltungsfunktion einnimmt (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 4 IT-StV). Insofern wird hier an das Koordinierungsprojekt angeknüpft, wobei wohl weitere Akteure

1814 Vgl. IMK-Beschluss zu TOP 12, 210. Sitzung der IMK, abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20190614_12/beschluesse.pdf;jsessionid=FF565E4106F80D1992763843C2FBC977.1_cid339?__blob=publicationFile&v=2.

1815 *Bundesministerium des Innern*, Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung – Zwischenbericht, Stand: September 2019, S. 3, abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2019-12-04_06/anlage-zu-top-32.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1816 Ebenda.

1817 *Bundesministerium des Innern*, Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung – Zwischenbericht, Stand: September 2019, S. 4, abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2019-12-04_06/anlage-zu-top-32.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1818 Ebenda.

1819 S. dazu 2. Teil VII. 4.

1820 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/05.

hinzutreten werden. Zudem werden die hauptverantwortlichen Akteure der Registermodernisierung (Registermodernisierungsbehörde, Bundeszentralamt für Steuern, registerführende Stellen, dazu sogleich) in die Projektstrukturen eingebunden, was auch unumgänglich erscheint.

Des Weiteren ist der IT-Dienstleister des Bundes, das ITZ-Bund, zu nennen. Es wird für die technische Umsetzung verantwortlich sein, insbesondere für die technische Anbindung der öffentlichen und registerführenden Stellen an die (neue) Registermodernisierungsbehörde.¹⁸²¹ Zudem kann davon ausgegangen werden, dass im Projektverlauf in verschiedenen Bereichen externe Berater eingesetzt werden und wurden.

bb) Akteure der dauerhaften Registermodernisierung

Hinzu treten die Stellen, die die künftigen gesetzlichen Vorgaben dauerhaft umsetzen. Ziel des Registermodernisierungsgesetzes ist es, eine Angleichung der Basisdaten einschließlich der Aufnahme einer Identifikationsnummer (SteuerID) in möglichst vielen Registern zu erreichen (vgl. § 1 IDNrG).¹⁸²² Hierzu bedarf es gewisser Kernstrukturen und -akteure.

Hierzu zählt zunächst das Bundesverwaltungsamt, welches künftig die Aufgabe als Registermodernisierungsbehörde übernimmt (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 IDNrG). Es erhält die Befugnis, die Identifikationsnummer beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) abzurufen (§ 3 Abs. 2 IDNrG). Es bleibt dabei, dass das BZSt die Identifikationsnummern speichert; nur dort können sie abgerufen werden.

Die registerführenden Stellen müssen die Identifikationsnummer als zusätzliches Ordnungsmerkmal einfügen und diese zu diesem Zweck bei der Registermodernisierungsbehörde abrufen. Ausweislich des Anhangs zum Identifikationsnummerngesetz handelt es sich um ca. 50 registerführende Stellen.

Öffentliche Stellen sollen die Identifikationsnummer zum Zwecke der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes bei der Registermodernisierungsbehörde abrufen, § 6 Abs. 2 IDNrG. Prinzipiell ist jede Stelle, die Verwaltungsleistungen nach dem OZG umsetzt, eine öffentliche Stelle in diesem Sinne und damit Akteurin der dauerhaften Registermodernisierung.

1821 Vgl. BT-Drs. 19/24226, S. 41 ff. Vertiefend sogleich sowie unter 2. Teil VII. 4.

1822 BGBl. 2021 I, S. 591.

3. Ergebnis

Die vorangegangene Untersuchung hat gezeigt, dass die OZG-Umsetzung sich unter zahlreichen Akteuren aufteilt, die unterschiedlichen Ebenen und Projektgruppen zuzuordnen sind.

Die zahlreichen OZG-Akteure interagieren nicht unstrukturiert miteinander, sondern lassen sich jeweils verschiedenen „Ebenen“ (koordinierende Ebene, Projektebene) zuordnen. Teilweise sind die Akteure organisatorisch selbstständig (bspw. das BMI oder die FITKO). Teilweise handelt es sich um Koordinierungsgruppen, die sich ihrerseits in Einzelakteure aufspalten lassen. Der akteurszentrierte Ansatz hat sichtbar gemacht, dass hier Teilnehmer der verschiedenen Verwaltungsebenen und sogar Private miteinander kooperieren, ohne dass hierdurch ausdrücklich Institutionen oder Organisationen gebildet wurden. Hinter den verschiedenen OZG-Umsetzungsprojekten stehen somit höchst komplexe und vernetzte Strukturen, die unter einem verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkt der „Verwaltungs-Vernetzung“ bzw. der „Verwaltungsnetzwerke“ an späterer Stelle genauer untersucht werden sollen.¹⁸²³

VI. OZG-Umsetzung in den Bundesländern am Beispiel Schleswig-Holsteins

Bevor die „Verwaltungsvernetzung“ näher untersucht wird, soll zunächst die Perspektive der Länder eingenommen werden. Ein Großteil der OZG-Umsetzungsaktivitäten findet nicht auf der Bundes-, sondern auf der Länderebene und der kommunalen Ebene statt. Zwar nimmt der Bund insgesamt eine wichtige koordinierende Funktion ein. Die umzusetzenden Verwaltungsleistungen liegen jedoch überwiegend in der Vollzugskompetenz der Länder und Kommunen. Nachfolgend soll am Beispiel Schleswig-Holsteins verdeutlicht werden, wie die OZG-Umsetzung auf Landesebene organisiert wird.¹⁸²⁴

1823 S. dazu 2. Teil VII, VIII.

1824 Die Betrachtung anderer Bundesländer würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Gerade aus der Netzwerk-Perspektive lohnend ist insoweit der Blick nach Nordrhein-Westfalen, hierzu *Engel*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 269 ff.

1. Übergeordnete Planung

Das Land Schleswig-Holstein und die Kommunen haben sich durch eine Absichtserklärung auf die wesentlichen Aspekte und Meilensteine bei der OZG-Umsetzung verständigt.¹⁸²⁵ Demnach soll das Land zentrale Basisdienste, Portale und Referenzimplementierungen zur Verfügung stellen und finanzieren. Insbesondere soll das Land bei den Referenzimplementierungen auf die Entwicklungen im Bund und in anderen Bundesländern zurückgreifen,¹⁸²⁶ was letztlich dem Konzept der Nachnutzung des Digitalisierungsprogramms Föderal entspricht.¹⁸²⁷ Die Kommunen sind gehalten, die vom Land bereitgestellten Basisdienste möglichst flächendeckend einzusetzen, um eine Kostensenkung und Interoperabilität zu erzielen. Die Kosten für die Einbindung der kommunalen Portale und sonstige Schnittstellen sollen die Kommunen übernehmen.¹⁸²⁸ Um die kommunalen IT-Strukturen zu stärken und zu bündeln, wurde zum 01.01.2019 der IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH), eine Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft sämtlicher schleswig-holsteinischer Kommunen, gegründet.¹⁸²⁹ Das Land stellt für den ITVSH zusätzliche Finanzmittel bereit und ordnet zwei Mitarbeiter in den ITVSH ab.¹⁸³⁰ Der in der Absichtserklärung niedergelegte Stufenplan sieht vor, dass bis Ende 2019 mindestens 10 Prozent und Ende 2020 mindestens 40 Prozent der Verwaltungsleistungen digital angeboten werden. 85 Prozent sollen bis 2021 und 100 Prozent Ende 2022 folgen.¹⁸³¹ Die Absichtserklärung hat insoweit sehr ambitionierte Ziele formuliert.

Bis April 2021 konnten diese ambitionierten Ziele nicht erreicht werden. Ausweislich einer Statusübersicht zum OZG des ITVSH sind jedoch immerhin 59 Online-Dienste, die auf Landes- oder Kommunalrecht beruhen, verzeichnet.¹⁸³² 48 dieser Dienste befinden sich in der technischen Entwick-

1825 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2018/0718/180719_OZG.html.

1826 Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1827 S.o. 2. Teil IV. 2. b).

1828 Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (196).

1829 Gesetz zur Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „IT-Verbund Schleswig-Holstein“ (Errichtungsgesetz ITVSH) vom 14.12.2018, GVOBl SH. 2018, 902.

1830 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/PI/2018/0718/180719_OZG.html.

1831 S. Schulz, Die Gemeinde SH 2018, 193 (195).

1832 S. ITVSH, OZG-Update April 2021, abrufbar unter <https://itvsh.de/wp-content/uploads/2021/04/OZG-Update-April-2021-002.pdf>.

lung bei Dataport und zwei konnten bisher abgenommen werden. Ein Roll-Out ist bisher in keinem Fall erfolgt.

2. Themenfeld Umwelt

Schleswig-Holstein hat die Federführung im Themenfeld Umwelt gemeinsam mit dem Bundesumweltministerium und Rheinland-Pfalz (Co-Federführung) übernommen.¹⁸³³

a) Projektvorgehen

Das Themenfeld umfasst 35 Leistungen, die durch die Länder und Kommunen vollzogen werden. Für die Bearbeitung des Themenfeldes sowie für die gesamte OZG-Umsetzung in Schleswig-Holstein hat das Land die Programme „OZG SH“ und „EFA SH“ aufgesetzt.¹⁸³⁴ Typische Leistungen bzw. Leistungsbündel sind Abfallentsorgung, Anlagengenehmigung, Bergbau, Emissionshandel und Gewässerbenutzung.¹⁸³⁵

Das Projekt ist in drei Phasen gegliedert.¹⁸³⁶ In der Vorbereitungsphase wurden u.a. Ansprechpartner („Single Points of Contact“, abgekürzt „SPoCs“) benannt sowie Online-Fragebögen bereitgestellt und ausgewertet.¹⁸³⁷ Die Fragebögen werden an die jeweiligen Fachbehörden versendet, um bestimmte Aspekte über die einzelnen Verwaltungsleistungen zu erfragen. Beispielsweise handelt es sich hierbei um die Fragen, bei welcher Stelle der Antrag des Antragstellers eingeht, oder welche internen oder externen Organisationseinheiten bei der Erbringung der Verwaltungsleistung invol-

1833 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22.

1834 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 8 (unveröffentlicht).

1835 S. https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/info_ozg_bl?land=Schleswig-Holstein (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1836 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 17 (unveröffentlicht).

1837 Ebenda.

viert sind.¹⁸³⁸ Anschließend erfolgt die Kategorisierung der Verwaltungsleistungen nach Komplexität.¹⁸³⁹

Im Kernprozess werden Workshops und Befragungen mit Fachvertretern durchgeführt. Dort werden Ist-Prozesse analysiert und Soll-Prozesse definiert; die Vorgehensweise entspricht im Wesentlichen den vom Programmmanagement empfohlenen Leitlinien.¹⁸⁴⁰ Die Nachbereitung beinhaltet Reviews und Rückmeldungen der jeweiligen Fachvertreter.¹⁸⁴¹ Anschließend werden die Ergebnisse an Dataport übergeben, woraufhin die Entwicklungsphase der Online-Dienste beginnt. Dataport wird als zentraler IT-Dienstleister Schleswig-Holsteins die Entwicklung der sog. Online-Dienstefactory maßgeblich betreiben.

Technisch sollen die Dienste über die von Dataport entwickelte Online-Service-Infrastruktur (OSI) betrieben werden.¹⁸⁴² Unter den Begriff „OSI“ fallen eine ganze Reihe von Diensten, darunter die Onlinedienste im Sinne der angebotenen Online-Verwaltungsleistungen, aber auch Basisdienste wie Postfächer, Servicekonten und ePayment-Funktionen.¹⁸⁴³

Des Weiteren wurden – den Vorgaben des Programmmanagements entsprechend – Digitalisierungslabore für priorisierte Leistungen durchgeführt, namentlich für die Leistungen Anlagenbetrieb und -prüfung sowie Genehmigung und Betrieb von Röntgenanlagen und Störstrahlern.¹⁸⁴⁴ Letztere Leistung konnte bereits in die technische Umsetzung überführt werden.¹⁸⁴⁵ Für beide Leistungen wurden Click-Dummies entwickelt, die über

1838 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 36 (unveröffentlicht).

1839 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 17 (unveröffentlicht).

1840 S.o. 2. Teil IV. 2. b).

1841 Ebenda.

1842 Vgl. MELUND, Präsentation „Onlinezugangsgesetz – Umsetzung in Schleswig-Holstein im OZG-SH-Projekt, S. 45, abrufbar unter <https://www.nordsee-akademie.de/programm/einzelansicht-die-verwaltung-wird-digital-umsetzung-des-onlinezugangsgesetzes-im-land-schleswig-holstein/507/>.

1843 S. *Dataport*, Whitepaper Online-Service-Infrastruktur, S. 6, abrufbar unter https://www.dataport.de/fileadmin/user_upload/was-wir-bewegen/portfolio/osi/dataport_whitepaper_osi_2.0.pdf.

1844 *Thomsen*, vitako aktuell 03/2019, 13.

1845 Ebenda; ein Click-Dummy ist über die OZG-Informationsplattform abrufbar, https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/detail?id=103869&nav=RegKO_RO&tb=projectdetails&pager (Zugang nur mit Benutzerkonto).

die OZG-Informationsplattform abrufbar sind.¹⁸⁴⁶ Weiterer „Laborkandidat“ ist die Anlagengenehmigung und -zulassung.¹⁸⁴⁷

Ziel des Themenfelds Umwelt ist es neben der Eigennutzung, die Verwaltungsleistungen im Sinne des Prinzips „Einer für Alle/Viele“ so zu entwickeln, dass sie durch andere Länder und Kommunen nachnutzbar sind („Export“ von Leistungen, „EfA SH“). Das „Exportvorhaben“ soll nunmehr insbesondere durch das Verwaltungsabkommen („Dachabkommen“) zum Konjunkturpaket zwischen Bund und Ländern ermöglicht werden sowie durch bilaterale Verwaltungsvereinbarungen.¹⁸⁴⁸

b) Akteure

Die Umsetzung wird zentral über das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) koordiniert. Im Ministerium angesiedelt ist das Zentrale IT-Management Schleswig-Holstein (ZIT). Weitere Ministerien werden, soweit erforderlich, beteiligt.¹⁸⁴⁹ Das ZIT bzw. der dort angesiedelte CIO Schleswig-Holsteins fungiert als Auftraggeber gegenüber dem zentralen IT-Dienstleister Dataport.¹⁸⁵⁰ Ein vom BMI beauftragtes externes Beratungsunternehmen steht ebenfalls zur Unterstützung bereit. Dataport ist nicht lediglich die „verlängerte Werkbank“, sondern hat einen wesentlichen Anteil am Projektmanagement von „OZG SH“ übernommen.¹⁸⁵¹

1846 Für die Genehmigung von Röntgenanlagen unter https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/detail?id=103869&nav=RegKO_RO&tb=projectdetails&pager, für Anlagenbetrieb und Prüfung unter https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/detail?id=103855&nav=RegKO_RO&tb=projectdetails&pager (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1847 S. Steckbrief zur Anlagengenehmigung und -zulassung, abrufbar auf der OZG-Informationsplattform, https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/dash?dash=1&tb=kachel&tb=kachel&nav=RegKO_RO (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1848 S. hierzu https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2021/02_dachabkommen.html. Das „Dachabkommen“ ist ebenfalls unter diesem Link abrufbar.

1849 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 11 (unveröffentlicht).

1850 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 12 (unveröffentlicht).

1851 Ebenda.

Darüber hinaus sind die IHK und die Kommunen, letztere gebündelt über den ITVSH (dazu sogleich) involviert.¹⁸⁵² Des Weiteren wird die ebenenübergreifende Zusammenarbeit über die Mitarbeit in Bund-Länder-Gremien und -Agen (bspw. Projektgruppe Portalverbund) realisiert.

Die Gesamtumsetzung kann ohne die ebenenübergreifende Zusammenarbeit nicht funktionieren, insbesondere, da Referenzprozesse entwickelt werden, um die Nachnutzung durch andere Bundesländer und Kommunen zu ermöglichen (Referenzimplementierungen).

3. Kommunale Umsetzung

a) IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH)

Der IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH) ist eine Anstalt öffentlichen Rechts und wurde auf Initiative der Kommunalen Landesverbände durch Landesgesetz (ITVG SH) zum 01.01.2019 gegründet.¹⁸⁵³ Träger sind sämtliche Gemeinden, Ämter und Kreise des Landes Schleswig-Holstein. Der ITVSH ist Gesamtrechtsnachfolger des Einheitlichen Ansprechpartners (EA SH) und des gleichnamigen gemeinsamen Kommunalunternehmens, vgl. § 2 ITVG SH. Unter dem Dach der Anstalt wurden die früheren Aufgaben des EA SH und des Kommunalen Forums für Informationstechnik e.V. vereint.¹⁸⁵⁴ Der ITVSH ist Kommunales Kompetenzzentrum für Digitalisierung und verfolgt u.a. das Ziel, die kommunalen Interessen bei der OZG-Umsetzung zu bündeln (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ITVG SH).¹⁸⁵⁵ Der Aufgabenbestand des ITVSH wurde im ITVG SH klar definiert: Danach hat er u.a. die Aufgabe, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch die Kommunen fachlich zu unterstützen und zentral zu koordinieren (§ 3 Abs. 2 ITVG SH). Dies beinhaltet insbesondere die Nachnutzung von Einer-für-Alle-Diensten nach Schleswig-Holstein. Der ITVSH bietet Nachnutzungs-Workshops mit Fachvertretern der Kommunalverwaltung an und

1852 Vgl. MELUND, Präsentation für die Regionalkonferenzen im April/Mai 2019, Folie 15 (unveröffentlicht).

1853 Gesetz zur Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts „IT-Verbund Schleswig-Holstein“ (Errichtungsgesetz ITVSH) vom 14.12.2018, GVOBL. SH, S. 902.

1854 Überblick bei Schulz, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 295 (298 f.); Lucht, Die Gemeinde SH 2019, 136 ff.

1855 S. zum ITVSH Lucht, Die Gemeinde SH 2019, 136 ff.; Schulz, Die Gemeinde SH 2018, S. 193 (196 f.); Schulz, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 295 ff.

ermöglicht durch Änderungen an den Diensten die Nachnutzbarkeit für Kommunen.¹⁸⁵⁶

Des Weiteren hat der ITVSH die Betriebsverantwortung des Landesportals für die Kommunen übernommen.¹⁸⁵⁷ Nach § 3 Abs. 2 ITVG SH ist er hierzu gesetzlich ermächtigt.¹⁸⁵⁸ Ferner soll er die Kommunikation zwischen den Trägern, den kommunalen Landesverbänden und Dritten fördern und ermöglichen. Um letztere Aufgabe zu erfüllen, wurde eine Kommunikationsplattform aufgebaut.¹⁸⁵⁹

Damit ist der ITVSH zentrale Koordinierungsstelle für die kommunale OZG-Umsetzung in Schleswig-Holstein. Er versteht sich als „verlässlicher Partner“ der Kommunen für die digitale Transformation.¹⁸⁶⁰

b) Projektvorgehen

Für die kommunale OZG-Umsetzung wurde zunächst vom ITVSH ein Vorgehensmodell erarbeitet.¹⁸⁶¹ Das Vorgehensmodell ist in drei Phasen unterteilt. In der ersten Phase wurden konzeptionelle Vorarbeiten geleistet. Zudem hat der ITVSH als Rahmengeber Workshops mit kommunalen Vertretern sowie Dataport und anderen externen Dienstleistern durchgeführt. Dort wurden verschiedene Themen wie Bürgerportale, technische Anbindung der Kommunen inkl. Fachverfahren, Servicekonten, Prozesse, Nachnutzung sowie Kommunikation und Zusammenarbeit bearbeitet. Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen wurden in einem ausführlichen Zwischenbericht dokumentiert.¹⁸⁶² Im November 2019 fand eine zweite Workshopreihe statt, in der weitere, z.T. noch offene Themen bearbeitet wurden. Hier wurde die Betreiberfunktion des ITVSH rechtlich bestätigt und ein Portalkonzept erarbeitet; des Weiteren wurden die Themen zur rechtssicheren Kommunikation, OZG-Prozesse und Nachnutzung ver-

1856 Willer, Die Gemeinde SH 2021, 90 (92).

1857 Willer, Die Gemeinde SH 2021, 90 (91).

1858 Dazu Schulz, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 295 (309).

1859 S. <https://netzwerk.itvsh.de>.

1860 S. <https://itvsh.de/>.

1861 Lucht, Die Gemeinde SH 2019, 136 (138).

1862 ITVSH (Hrsg.), Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019 (unveröffentlicht).

tieft.¹⁸⁶³ Bereits durch die Workshops wurde somit eine intensive interkommunale Zusammenarbeit unter der Beteiligung des ITVSH und externer Berater gepflegt.

In der zweiten Phase sollen die Konzepte der ersten Phase fortgeschrieben werden. Wichtigste Aufgabe der zweiten Phase ist es, die OZG-Verwaltungsleistungen arbeitsteilig zu modellieren.¹⁸⁶⁴ Es gilt auch hier das übergeordnete Prinzip „Eine für alle“.¹⁸⁶⁵ Für die überwiegende Anzahl der OZG-Leistungen soll ein „fabrikmäßiger Standardprozess“ entwickelt werden.¹⁸⁶⁶ Ein „nutzerzentrierter Standardprozess“ soll insbesondere zum Einsatz kommen, sofern es sich um komplexere Verwaltungsleistungen handelt, die u.U. eine intensivere Nutzereinbindung und ggf. die Änderung von Verwaltungsorganisation und Gesetzen erfordern.¹⁸⁶⁷

Bei der Entwicklung der fabrikmäßigen Prozesse fungiert eine Kommune als Partner für die fachliche Ausgestaltung und praxisingerechte Umsetzung.¹⁸⁶⁸ Eine Kommune kann auch mehrere Prozesse entwickeln. Beim nutzerzentrierten Standardprozess soll ein Querschnitt aus repräsentativen Kommunen mitarbeiten. Der Aufwand ist hier höher, da eine vollständige digitale Umsetzung des Prozesses erfolgen soll.¹⁸⁶⁹ Bei der Entwicklung der Prozesse arbeiten die jeweiligen Kommunen direkt mit Dataport zusammen.¹⁸⁷⁰ Für die Nachnutzung wurde ein eigenes Teilkonzept entwickelt.¹⁸⁷¹ Ziel ist es, möglichst allen Kommunen die entwickelten Dienste zur Nachnutzung zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁷² Die Rolle des ITVSH besteht hier u.a.

1863 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht – Ergebnisse der Workshopreihe im November 2019, S. 2 ff. (unveröffentlicht).

1864 *Lucht*, in: *Die Gemeinde SH 2019*, 136 (138).

1865 *Lucht*, in: *Die Gemeinde SH 2019*, 136 (138).

1866 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 70 ff. (unveröffentlicht).

1867 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 73 ff. (unveröffentlicht).

1868 *Lucht*, *Kommunale OZG-Umsetzung – Vorgehensmodell*, S. 11 (unveröffentlicht).

1869 Ebenda.

1870 Vertiefend zum exemplarischen Ablauf *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 71 ff. (unveröffentlicht).

1871 Vertiefend hierzu *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht – Ergebnisse der Workshopreihe im November 2019, S. 8 ff. (unveröffentlicht).

1872 *Lucht*, *Kommunale OZG-Umsetzung – Vorgehensmodell*, S. 12 (unveröffentlicht).

in dem Anstoß zur Entwicklung in einer Referenzkommune und in der Betreiberfunktion für die entwickelten Referenz-Online-Dienste.¹⁸⁷³

Für die dritte Phase ist die Organisation des laufenden Betriebs geplant. Dabei soll, soweit erforderlich und möglich, eine kontinuierliche Anpassung und Verbesserung der implementierten Lösungen erfolgen.¹⁸⁷⁴

Bei der kommunalen Umsetzung ist zu beachten, dass hier sowohl die Umsetzung der Verwaltungsleistungen des Themenfelds Umwelt als auch aller anderen Verwaltungsleistungen (idealerweise über eine Nachnutzung von Entwicklungen anderer Bundesländer) erfolgen muss.

c) Portalkonzept

Im Rahmen der durch den ITVSH durchgeführten Workshops im Sommer 2019 bzw. im November 2019 wurde ein Konzept für die Umsetzung der Verwaltungsportale in Schleswig-Holstein erarbeitet. Wichtig war hier zunächst die Klärung der Frage, ob ein vom ITVSH zentral betriebenes Verwaltungsportal rechtlich zulässig ist. Ein Gutachten kam hier zu dem Ergebnis der rechtlichen Zulässigkeit unter besonderer Berücksichtigung des einschlägigen Errichtungsgesetzes (ITVG SH) und dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).¹⁸⁷⁵

Nachdem sodann verschiedene Modelle für ein Portalkonzept diskutiert worden waren, kam die für das Portalkonzept zuständige AG zu folgendem Ergebnis: Zukünftig solle es ein vom ITVSH zentral betriebenes Verwaltungsportal geben, welches die OZG-Leistungen und Leistungen der digitalen Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung enthalte.¹⁸⁷⁶ Darüber hinaus sollten (als „Zwischenschicht“) sog. Bürgerportale kommunale Angebote bündeln, was sich insbesondere bei kleineren Kommunen empfehlen würde. Als Vorbild dient hier das im Amt Hüttener Berge entwickelte

1873 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht – Ergebnisse der Workshopreihe im November 2019, S. 11 f. (unveröffentlicht).

1874 *Lucht*, Kommunale OZG-Umsetzung – Vorgehensmodell, S. 12 f. (unveröffentlicht).

1875 *Voss*, Gutachten über Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Betriebsverantwortung des ITVSH (unveröffentlicht), S. 2.

1876 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht – Ergebnisse der Workshopreihe im November 2019, S. 5 (unveröffentlicht).

Bürgerportal („Hüttis Bürgerportal“).¹⁸⁷⁷ Eine solche Bündelung ist jedoch nach diesem Modell nicht zwingend. Gerade größere Kommunen könnten ihren Web-Auftritt auch direkt mit dem zentralen Verwaltungsportal von Schleswig-Holstein verknüpfen.¹⁸⁷⁸ Das Verwaltungsportal Schleswig-Holstein ist wiederum im Rahmen des gesetzlichen Konzeptes des Portalverbundes mit dem Portal des Bundes und der anderen Länder zu verknüpfen. Darüber hinaus ist der Zuständigkeitsfinder (ZuFiSH) in die Portallandschaft einzubinden. Der Zuständigkeitsfinder ist für die Bereitstellung und Auffindbarkeit von Informationen zu Verwaltungsleistungen zentral.¹⁸⁷⁹ Er ist nach Ansicht der Beteiligten unerlässlich bei der Verknüpfung der Portale, da er Informationen und Metainformationen zu Leistungen aller Verwaltungsebenen enthält.¹⁸⁸⁰ Dementsprechend ist es erforderlich, dass sämtliche Verwaltungsleistungen im ZuFiSH enthalten sind und dass die Informationen im ZuFiSH von den Kommunen gepflegt und aktualisiert werden.¹⁸⁸¹

d) Kommunikationsplattform

Aus der Netzwerkperspektive besonders interessant ist die Etablierung einer Kommunikationsplattform durch den ITVSH.¹⁸⁸² In der Workshop-AG „Kommunikation und Zusammenarbeit“ wurden die Grundlagen hierfür gelegt. Vordergründiges Ziel ist es, dass die Kommunen einen gemeinsamen Wissensstand erreichen und Informationsasymmetrien abgebaut werden.¹⁸⁸³ Dazu wurden die an der Plattform¹⁸⁸⁴ zu beteiligenden Akteure

1877 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 14 (unveröffentlicht). - Zu „Hüttis Bürgerportal“ s. *Betz/Höhn*, Die Gemeinde SH 2018, 264 (264 f.).

1878 Ebenda.

1879 *Schmidt*, Die Gemeinde SH 2020, 12 ff.

1880 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 14 (unveröffentlicht).

1881 *Schmidt*, Die Gemeinde SH 2020, 12 ff.

1882 *Schulz*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 295 (309 f.).

1883 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 92, 96 (unveröffentlicht).

1884 Der Begriff der Plattform wurde von der AG in trennscharfer Abgrenzung zum Portal definiert. Demnach ist eine Kommunikationsplattform eine Softwaremöglichkeit zur Online-Zusammenarbeit, während Portale Websites sind, über die eine Summe von Anwendungen (verschiedener) lokaler Akteure einzeln ansteuer- und

identifiziert, Grundlagen über die verschiedenen Informationstypen auf der Plattform gelegt und verschiedene Dokumentmanagementsysteme auf ihre Tauglichkeit getestet.¹⁸⁸⁵ Der ITVSH soll als „zentraler Knoten“ bzw. als „Single Point of Contact“ dienen.¹⁸⁸⁶ Beteiligt werden sollen nicht nur die Kommunen mit ihren Verwaltungen, sondern bspw. auch IT-Dienstleister wie Dataport, das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND) bis hin zur Bundesebene (IT-Planungsrat).

Die Kommunikation soll offen, wechselseitig und regelmäßig erfolgen.¹⁸⁸⁷ Es geht nicht nur darum, die Kommunen gleichmäßig mit Informationen zu versorgen. Vielmehr sollen die Kommunen an der Plattform aktiv partizipieren.¹⁸⁸⁸ Es soll ein übergreifender Austausch der Kommunen stattfinden, um mehr gemeinsame Projekte durchführen zu können.¹⁸⁸⁹ Die Kommunikationsplattform soll somit für die verstärkte Vernetzung der Kommunen untereinander sorgen.¹⁸⁹⁰

4. Ergebnis

Wie es am Beispiel Schleswig-Holsteins deutlich wird, reißt die Akteursvielfalt bei der OZG-Umsetzung auf Länderebene nicht ab. Dies dürfte auch auf andere Bundesländer übertragbar sein. Die zentrale Herausforderung besteht darin, die Aktivitäten auf Landes- und kommunaler Ebene mit den Aktivitäten auf Bundesebene zu synchronisieren. Die Einbeziehung der Kommunen ist – das zeigt sich immer wieder – wesentlich, sie ist zugleich eine der schwierigsten Herausforderungen. Durch zentrale Ansprechpart-

abrufbar ist, s. *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 95 (unveröffentlicht).

1885 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 95 ff. (unveröffentlicht).

1886 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 95 (unveröffentlicht).

1887 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 101 (unveröffentlicht).

1888 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 102 (unveröffentlicht).

1889 *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 102, (unveröffentlicht).

1890 Vgl. *ITVSH (Hrsg.)*, Zwischenbericht, Grundlagen für die kommunale Umsetzung des OZG – Ergebnisse der Workshop-Reihe im Juli 2019, S. 113, (unveröffentlicht). Die Plattform ist abrufbar unter <https://netzwerk.itvsh.de>.

ner bzw. Kompetenzzentren wie dem ITVSH bestehen wirkungsvolle Möglichkeiten, die Kommunen besser zu vernetzen.

VII. Intraföderale Vernetzungen bei der OZG-Umsetzung

Dass Individuen oder Organisationen miteinander „vernetzt“ sind oder gar ein „Netzwerk“ bilden, lässt sich in der heutigen „Netzwerkgesellschaft“ leicht behaupten. Das OZG habe, so der ehemalige Beauftragte des Bundes für Informationstechnik, Bund, Länder und Kommunen miteinander vernetzt und auf eine „ganz neue Art“ dazu gebracht, zusammenzuarbeiten.¹⁸⁹¹ Von wissenschaftlicher Seite wird gefordert, neue und innovative Formen des kooperativen Föderalismus („intelligenter Föderalismus“) zu leben.¹⁸⁹² Die FITKO stellt fest, dass die Beteiligten „über Ressortgrenzen und Verwaltungsebenen“ hinweg zusammenarbeiten müssten.¹⁸⁹³ Die FITKO sieht sich als „neutraler Partner“, der die „relevanten Interessengruppen“ miteinander „vernetzt“.¹⁸⁹⁴

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde aufgezeigt, dass Netzwerke in zahlreichen Kontexten und Wissenschaftsdisziplinen verwendet werden, um komplexe Gebilde, deren Teile miteinander agieren, zu beschreiben. Es stellt sich jedoch in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit bei den dargestellten Umsetzungsakteuren und in den jeweiligen Projekten tatsächlich eine „intraföderale Vernetzung“ im hier verstandenen Sinne besteht. Der Vernetzungsbegriff wird hier bewusst herangezogen, da er gegenüber dem Begriff des Netzwerkes allgemeiner ist: Er beschreibt grundsätzlich die Verknüpfung mehrerer (organisatorisch getrennter) Einheiten unter einem bestimmten Aspekt.¹⁸⁹⁵ Intraföderale Vernetzungen bestehen demnach bei Verknüpfungen von Einheiten der verschiedenen föderalen Ebenen (einschl. Kommunen), etwa zur Umsetzung von großen Digitalisierungsprojekten.

1891 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/interviews/Webs/OZG/DE/klaus-vitt-namensbeitrag.html>.

1892 *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (65).

1893 <https://www.fitko.de/ozg>.

1894 *Ebenda*.

1895 S. zum Begriff der Vernetzung oben, I. Teil III. 3. Ob es sich bei der Zusammenarbeit auch um ein Netzwerk nach den im ersten Teil definierten Merkmalen handelt, wird noch zu erörtern sein.

Hierbei geht es nicht darum, sämtliche Verknüpfungen darzustellen. Auch weil die bisherige Darstellung bereits Ausführungen zu einigen Verbindungen enthielt, ist es im Folgenden das Ziel, Besonderheiten und Auffälligkeiten herauszuarbeiten.

1. Kooperation im Digitalisierungsprogramm Föderal

Ein hoher Vernetzungsgrad besteht bei der OZG-Umsetzung naturgemäß auf föderaler Ebene. Am stärksten zeigt sich dies im Digitalisierungsprogramm Föderal, d.h. konkret in den Themenfeldern und insbesondere in den Digitalisierungslaboren.

In den Digitalisierungslaboren arbeiten interdisziplinäre Teams zusammen und wenden „agile Arbeitsmethoden“¹⁸⁹⁶ an. Hierbei kommen Experten aus der Verwaltung, dem E-Government- und IT-Bereich, Projektmanager sowie Juristen zusammen und beziehen auch Nutzer mit ein. Die Vernetzung setzt unter Zugrundelegung der o.g. Definition voraus, dass organisatorisch grundsätzlich getrennte Einheiten aufgrund des gemeinsamen Ziels der Digitalisierung einer bestimmten Leistung miteinander verknüpft sind. Im Digitalisierungslabor besteht die Besonderheit gerade darin, dass zum einen Vertreter der Länder, des Bundes und der Kommunen trotz der grundsätzlich getrennten Verwaltungsräume zusammenkommen. Hinzu treten Teilnehmer aus der privaten Wirtschaft und aus der Gesellschaft. Die Nutzer rücken von ihrer passiven Rolle als Empfänger staatlicher Leistungen in eine aktiv-gestaltende Funktion. Somit werden Akteure verschiedener Sektoren (Staat, Markt, Gesellschaft) gezielt und für eine gewisse Zeit eng miteinander verknüpft. Eine Vernetzung ist damit gegeben.

Ähnliches gilt für die Themenfeldarbeit im Übrigen. Während die Digitalisierungslabore auf eine kurze, dafür sehr intensive Zusammenarbeit ausgelegt sind, die nach Möglichkeit an einem Ort stattfindet,¹⁸⁹⁷ bestehen die Themenfelder während der gesamten Umsetzungszeit. Sie zeichnen sich jedoch durch eine ähnlich heterogene Akteursstruktur wie die Digitalisie-

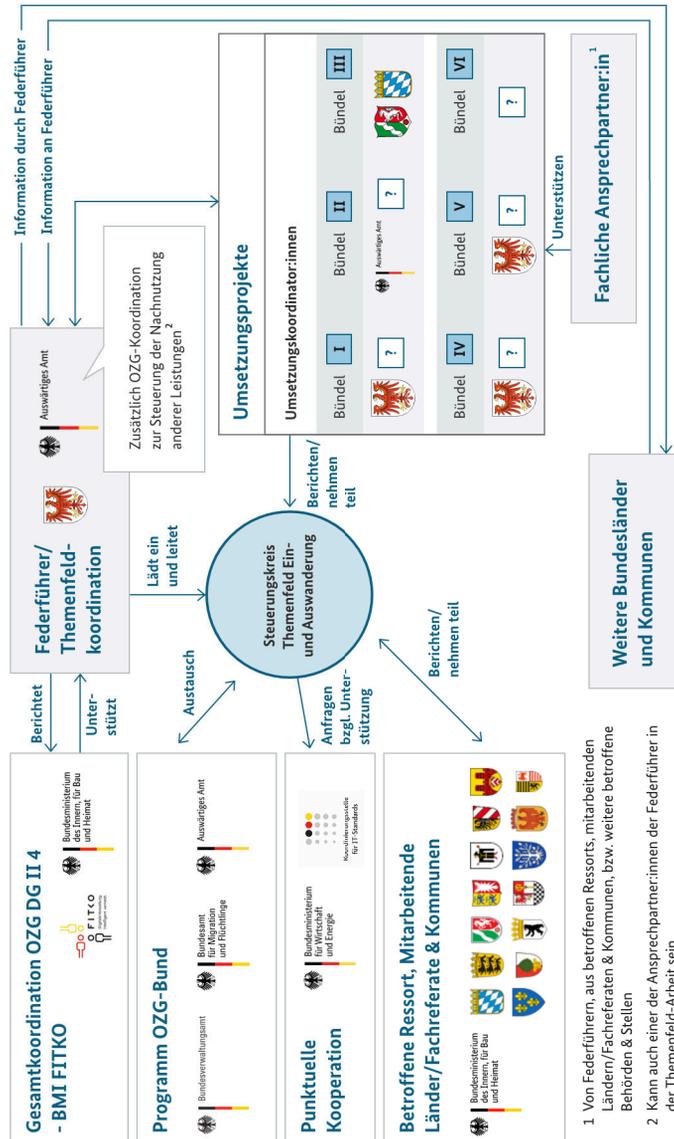
1896 *IT-Planungsrat/Bundesministerium des Innern*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats, Stand: März 2019, S. 66, abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

1897 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, März 2019, S. 38 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

rungslabore aus. Eine vertikale Verknüpfung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist ebenso gegeben wie die Hinzuziehung von Akteuren aus der Privatwirtschaft.

Auch während der letzten Themenfeldphase, der Umsetzungsphase, arbeiten die Themenfelder unter der Leitung der Federführer weiterhin zusammen. Anhand des Themenfeldes Ein- und Auswanderung wird nachfolgend beispielhaft beschrieben, inwieweit Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren bestehen.

Abbildung 2 Akteure eines Themenfeldes und ihre Beziehungen untereinander am Beispiel des Themenfeldes "Ein- und Auswanderung"



Quelle: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Mai 2020, Kap. 9.1, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pagelId=4621488>.

Zentral ist der Steuerungskreis des Themenfeldes. Er wird von den Federführern eingeladen und geleitet. Die Federführer wiederum berichten dem Programmmanagement von BMI und FITKO. Von hier erhalten sie die notwendige Unterstützung. Auch zwischen Steuerungskreis und Digitalisierungsprogramm Bund findet ein Austausch statt; schließlich enthält das Themenfeld Ein- und Auswanderung auch Typ-1-Leistungen, die direkt vom Bund vollzogen werden. Eine bedarfsweise Kooperation erfolgt mit der KoSIT und dem Bundeswirtschaftsministerium. Die betroffenen Ministerien der Länder, die mitarbeitenden Länder bzw. Fachreferate und die mitarbeitenden Kommunen berichten dem Steuerungskreis und nehmen dort ggf. ebenfalls teil. Ähnliches gilt für die einzelnen Umsetzungsprojekte mit ihren Umsetzungskoordinatoren. Die Umsetzungskoordinatoren sind für die Umsetzung aller Leistungen eines Umsetzungsprojektes (Leistungsbündel) verantwortlich.¹⁸⁹⁸ Innerhalb der Umsetzungsprojekte werden wiederum Steuerungskreise gebildet; hieran wird deutlich, dass die Vernetzung nicht nur in die Breite, sondern auch in die Tiefe geht. Die Umsetzungsprojekte können fachliche Unterstützung durch entsprechende Ansprechpartner erhalten. Die weiteren Bundesländer und Kommunen, die nicht unmittelbar am Themenfeld beteiligt sind, haben ein Interesse an der Nachnutzung der Lösungen. In diesem Zuge werden sie durch die Federführer informiert und können ihrerseits Anfragen stellen.

Wie bereits anhand der Abbildung 3 deutlich wird, werden die Anforderungen an eine Vernetzung durch diese Themenfeldarbeit erfüllt. Beteiligt sind sämtliche föderalen Ebenen als auch den verschiedenen Ebenen zuzuordnende Einheiten wie die KoSIT oder die FITKO. Nicht alle Akteure sind im gleichen Maße miteinander verbunden, jedoch weist die Organisationsstruktur des Themenfeldes „Ein- und Auswanderung“ einen hohen Grad der Vernetzung auf. Die meisten Verknüpfungen bestehen mit dem Steuerungskreis, der als Koordinator eine zentrale Position einnimmt. Zudem besteht nicht nur zu den mitarbeitenden Ländern und Kommunen eine Vernetzung, sondern auch zu anderen Bundesländern und Kommunen.¹⁸⁹⁹

Die Arbeit in den weiteren Themenfeldern soll nach den Vorstellungen des Programmmanagements durch BMI und FITKO ähnlich gestaltet werden. Auch hier wird demnach ein hohes Maß an Vernetzung angestrebt.

1898 S. hierzu bereits oben, I. Teil V. 2. a) bb) (8).

1899 Zur Vernetzung aufgrund von Nachnutzung und Kooperationsmodellen s. unter 2. Teil VII. 3.

2. Vernetzung beim Projekt „Portalverbund“ und bei weiteren Umsetzungsprojekten

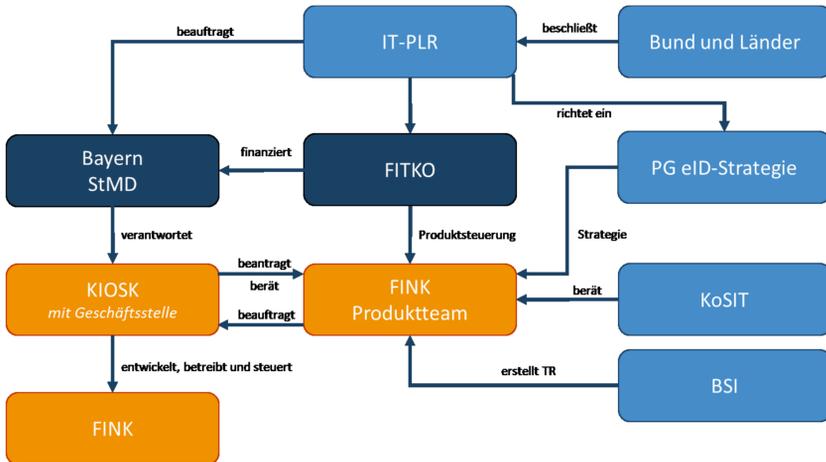
Die weiteren Umsetzungsprojekte weisen ebenfalls Vernetzungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Projekts auf.

Im Projekt Portalverbund wird – ähnlich wie im Digitalisierungsprogramm Föderal – zwischen Bund und Ländern übergreifend zusammengearbeitet. In der Koordinierungsgruppe Portalverbund sind der Bund und sämtliche Länder vertreten; die Steuerungsgruppe Online-Gateway besteht aus Vertretern einiger Länder und des BMI. Auch hier hat das BMI die Federführung übernommen.¹⁹⁰⁰ Bisher erscheint die Vernetzung zu anderen Projekten vergleichsweise gering. Mehr Verknüpfungen, insbesondere zu den Projekten Nutzerkonten bzw. FINK, erscheinen jedoch unumgänglich.

Im Projekt Nutzerkonten bzw. Interoperable Servicekonten – zusammengefasst nunmehr unter FINK (Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzerkonten in Deutschland) – wird ebenfalls ebenenübergreifend gearbeitet, wobei dem Bayerischen Staatsministerium für Digitales eine federführende Rolle zukommt. Es bestehen diverse Verknüpfungen zur Projektgruppe eID-Strategie (als Strategiegremium), dem durch das Land Bayern verantworteten Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK), sowie zur KoSIT und zum Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

1900 S.o. 2. Teil V. 2. b).

Abbildung 3: Organisationsstruktur KIOSK



- Legende:**
- Projektverantwortung/-steuerung:**
 - **StMD:** Bayerisches Staatsministerium für Digitales
 - **FITKO:** Föderale IT-Kooperation (rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts)
 - Projektresultate:**
 - **KIOSK:** Kompetenzzentrum Interoperable Servicekonten (Organisationsstruktur in BY)
 - **FINK:** Föderiertes Identitätsmanagement Interoperabler Nutzerkonten in Deutschland. Das Produkt das Kiosk herstellt. Ziel -> Anwendung des IT-PLR
 - Weitere projektrelevante Stakeholder:**
 - **IT-DLZ:** IT-Dienstleistungszentrum des Freistaats Bayern
 - **PG eID:** Steuerungsprojekt: Gesamtstrategie für den Einsatz elektronischer Identifizierungs- und Signaturverfahren im E-Government
 - **IT-PLR:** IT-Planungsrat gemäß IT-Staatsvertrag
 - **KoSIT:** Institut für IT-Standardisierung - Koordinierungsstelle für IT-Standards für den Bund und die Länder (Land Bremen)
 - **BSI:** Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

Quelle: IT-Planungsrat/Bayerisches Staatsministerium für Digitales, Technischer Abschlussbericht FINK, Stand: September 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-42_FINK_Interoperable_Servicekonten_Technischer_Abschlussbericht.pdf.

Beim Föderalen Informationsmanagement (FIM) bestehen ebenenübergreifende Vernetzungen aufgrund der Zusammenarbeit der FITKO mit der FIM-Bundesredaktion und den FIM-Landesredaktionen. FIM ist jedoch weniger ein Umsetzungsprojekt, sondern vielmehr ein verbindlicher Standard zur einheitlichen Umsetzbarkeit und Übersetzbarkeit von OZG-Leistungen.¹⁹⁰¹ Vernetzungen bestehen insbesondere zwischen der FITKO, den

1901 S.o. 2. Teil IV. 6.

Redaktionen und den verantwortlichen Akteuren in den Themenfeldern des Digitalisierungsprogramms Föderal. Diese sollen die FIM-Methode insbesondere anwenden, indem sie Anforderungen an FIM-Stammtexte an die Redaktionen übermitteln.¹⁹⁰² Weitere Verknüpfungen bestehen zur KoSIT aufgrund deren Koordinierungsfunktion im Hinblick auf Standards.

Auch im Bereich der Registermodernisierung sind den Bund und die Länder umfassende Vernetzungen entstanden. Ein wesentliches (Zwischen-) Ergebnis des gesamten Projekts ist das Registermodernisierungsgesetz.¹⁹⁰³ Die Verknüpfungen des Projekts und seiner Akteure reichen bis hin zu weiteren Akteuren wie dem Bundeskanzleramt, dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Statistischen Bundesamt, Vertretern der Länder und Kommunen sowie zur Koordinierungsgruppe Portalverbund.¹⁹⁰⁴ Zudem wurde das Projekt zwischenzeitlich zum Steuerungsprojekt erhoben; es soll künftig ein „Multiprojektmanagement“ im Rahmen einer ressort- und ebenenübergreifenden Umsetzung gewährleisten,¹⁹⁰⁵ was auf starke Vernetzungen hindeutet.

Zwischen den Akteuren der jeweiligen Umsetzungsprojekte einerseits und dem IT-Planungsrat, der FITKO und dem BMI als strategische Ebene andererseits bestehen ebenfalls zahlreiche Vernetzungen. Dies ist insbesondere auf den überwiegend föderalen Charakter der Umsetzungsprojekte zurückzuführen (mit Ausnahme des Digitalisierungsprogramms Bund).

Insgesamt bilden die verschiedenen Umsetzungsprojekte ein komplexes Geflecht aus diversen Akteuren aus Bund und Ländern, die in z.T. unterschiedlichen Intensitätsstufen miteinander vernetzt sind.

3. Vernetzung durch Nachnutzung und Kooperationsmodelle

Um die Nachnutzung der in den Themenfeldern und Ländern entwickelten Lösungen zu gewährleisten, ist eine enge Kooperation mit nachnutzenden Ländern unerlässlich. Das Gelingen der Nachnutzung ist bei der gesamten OZG-Umsetzung ein entscheidender Faktor, da sich der Effizienzgewinn der Arbeitsteilung überhaupt erst durch eine erfolgreiche Nachnutzung auszahlt.

1902 S.o. 2. Teil IV. 6., V. 2. d).

1903 BGBl. 2021 I, S. 591 ff.

1904 Vgl. hierzu *KG Registermodernisierung*, Eckpunkte Registermodernisierung, Stand: April 2020, S. 45, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-25_Registermodernisierung_Eckpunkte.pdf.

1905 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/05.

Lange war unklar, ob und wie eine Nachnutzung ermöglicht werden kann. Die bereits dargestellten Modelle zur Nachnutzung – insbesondere das Modell „Einer für Alle/Viele“ – enthielten zunächst keine detaillierten Konzepte zur organisatorischen, rechtlichen, finanziellen und technischen Umsetzung. Für das Modell „Einer für Alle/Viele“ existiert nunmehr ein umfassender Leitfaden, der sich an die für die Umsetzung verantwortlichen Personen richtet.¹⁹⁰⁶

Gerade beim Modell „Einer für Alle/Viele“ sind länderübergreifende Kooperationen und damit zwangsläufig auch Vernetzungen der in den Ländern agierenden Akteure unverzichtbar. In entsprechenden Leitfäden wird empfohlen, dass sich umsetzende und nachnutzende Länder zu „Umsetzungs- und Anschlussallianzen“ zusammenschließen sollen.¹⁹⁰⁷

Als wesentlicher Akteur tritt zudem die von Bund und Ländern getragene FITKO AÖR hinzu. Bestimmte Kooperationen sollen es ermöglichen, Dienstleister vergaberechtsfrei über die sog. Inhouse- bzw. Instate-Vergabe beauftragen zu können.

Übergeordnet existieren mehrere rechtliche Konzepte für Kooperationsmodelle bei der Nachnutzung. Zum einen besteht die Möglichkeit, auf der Grundlage von § 108 Abs. 6 GWB eine Verwaltungsvereinbarung zu schließen. Hierzu wurde eine sog. „Blaupause“ entwickelt. Es handelt sich hierbei um ein empfohlenes Muster für eine leistungsspezifische Verwaltungsvereinbarung für den länderübergreifenden Betrieb und die Weiterentwicklung einer digitalisierten Leistung.¹⁹⁰⁸ Die Blaupause kann für die Kooperation bei einzelnen Verwaltungsleistungen genutzt werden, stellt jedoch keine übergreifende Kooperationslösung für die Nachnutzung dar.¹⁹⁰⁹

Beim Modell des § 108 Abs. 6 GWB ist ein „kooperatives Konzept“ erforderlich. Umstritten ist, ob es hierzu ausreicht, dass ein Kooperationspartner die Leistung erbringt und die anderen Beteiligten die Kosten überneh-

1906 Bundesministerium des Innern, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

1907 Bundesministerium des Innern, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 11, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.html>; s. auch Bundesministerium des Innern, Leitfaden OZG-Umsetzung (Online-Version), 10.2.2, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>.

1908 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 2, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1909 Ebenda.

men.¹⁹¹⁰ Mittlerweile wurde – wie bereits ausgeführt – ein Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des OZG zwischen Bund und Ländern geschlossen. Dieses bietet nun eine rechtliche Rahmenregelung, auf deren Basis Einzelvereinbarungen ermöglicht werden. Allerdings ist das Verwaltungsabkommen im Anwendungsbereich nicht auf die Nachnutzung beschränkt, sondern allgemeiner gehalten (vgl. §§ 3, 5 OZG-VwAbk). Verwaltungspraktisch hat das Abkommen insbesondere Bedeutung für die Finanzierung aus Mitteln des Konjunkturpakets des Bundes (vgl. § 6 OZG-VwAbk). Es ist wahrscheinlich, dass die Rechtsgrundlagen des Abkommens und der Einzelvereinbarungen die „Blaupause“ für Verwaltungsvereinbarungen zumindest für künftige Kooperationen ersetzen wird.

Um nicht nur punktuelle Kooperationen zu ermöglichen, wurde zum anderen ein übergreifendes Modell unter Beteiligung der FITKO entwickelt. Es wurden verschiedene Ausprägungen des übergreifenden Modells diskutiert. In Betracht gezogen wurde eine umfassende Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern, die den Einsatz und die Weiterentwicklung von Lösungen nach Maßgabe des IT-Planungsrates verpflichtend angeordnet hätte (Modell 1a).¹⁹¹¹ Daneben wurde erwogen, dass nur die kooperationswilligen Länder auf freiwilliger Basis beitreten sollten (Modell 1b). Eine andere Grundidee liegt den Modellen 2a und 2b zugrunde: Im ersten Fall sollten die Länder zur Bereitstellung ihrer Online-Lösungen verpflichtet werden. Die Lösungen sollten durch die FITKO zentral bereitgestellt werden. Im zweiten Fall sollten die Lösungen durch die Länder freiwillig bereitgestellt werden und über die FITKO AÖR bzw. den sog. FIT-Store für nachnutzende Länder abrufbar sein; daher wird dieses Modell auch „FIT-Store-Modell“ genannt. Das FIT-Store-Modell wurde sodann in der 33. Sitzung des IT-Planungsrats beschlossen.¹⁹¹² In der 34. Sitzung

1910 Dagegen nunmehr der EuGH, Urt. v. 04.06.2020 – Rs. C-429/19, NZBau 2020, 457; so auch OLG Koblenz VergabeR 2015, 192 (194 f.); v. Engelhardt/Kaelble, in: Müller-Wrede, GWB, § 108 Rn. 84; a.A. Burgi, Vergaberecht, § 11 Rn. 41; Gurlit, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, § 108 Rn. 39; Portz, in: Kulartz/Kus/Portz/Prieß, § 108 Rn. 243 ff.; Pünder/Klafki, in: Pünder/Schellenberg (Hrsg.), Vergaberecht, GWB, § 108 Rn. 66; Krönke, NVwZ 2016, 568 (573); Ziekow, NZBau 2015, 258 (263).

1911 Hierzu und im Folgenden *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1912 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/40.

wurden AGB und Vertragsmuster für Einstellung und Nachnutzung von Online-Diensten beschlossen.¹⁹¹³

Das FIT-Store-Modell basiert nicht auf § 108 Abs. 6 GWB.¹⁹¹⁴ Vielmehr können Bund und Länder als Träger der FITKO diese im Wege der Inhouse-Vergabe vergaberechtsfrei nach § 108 Abs. 1 und Abs. 4 GWB beauftragen.¹⁹¹⁵ Im FIT-Store werden die von den Ländern entwickelten Lösungen gebündelt und den nachnutzenden Ländern bereitgestellt. Länder können Leistungen auch abrufen, ohne selbst einen Beitrag zu liefern. Ihr Beitrag ist somit freiwillig. Dieser Umstand widerspricht dem Modell nach § 108 Abs. 6 GWB, wonach freiwillige Leistungsübernahmen nicht unter diesen Ausnahmetatbestand fallen.¹⁹¹⁶ Demgegenüber wären die Modelle 1a (umfassende Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und allen Ländern) sowie 1b (Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und kooperationsbereiten Ländern) vom Anwendungsbereich des § 108 Abs. 6 GWB umfasst gewesen.¹⁹¹⁷

Darüber hinaus soll die FITKO ihrerseits Leistungen auch von ihren Trägern im Wege der „inversen Inhouse-Vergabe“ (§ 108 Abs. 3 GWB) beschaffen können. Die rechtliche Zulässigkeit ist jedoch umstritten, da es sich um eine inverse Inhouse-Vergabe in der Sonderkonstellation der gemeinsamen Kontrolle durch mehrere öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 108 Abs. 4 GWB handelt.¹⁹¹⁸ Nach der Gesetzesbegründung ist eine inverse Inhouse-Vergabe auch im Falle der gemeinschaftlichen Kontrolle

1913 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/02.

1914 S. FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1915 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 5, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

1916 So OLG Koblenz, Beschl. v. 14.03.2018 – Verg 4/17, VergabeR 2018, 301 (304).

1917 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1918 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf. – Zu dieser Problematik Pünder/Klafki, in: Pünder/Schellenberg (Hrsg.), Vergaberecht, GWB, § 108 Rn. 50, 59 f.

des Auftraggebers durch mehrere Auftragnehmer zulässig.¹⁹¹⁹ Diese Auffassung wird jedoch von einem Teil der Literatur abgelehnt.¹⁹²⁰

Die Träger der FITKO, d.h. Bund und Länder, können ihre Leistungspflichten gegenüber der FITKO sodann durch Landesbetriebe bzw. inhouse-fähige IT-Dienstleister (des öffentlichen Rechts oder privaten Rechts) erfüllen.

Das dargestellte Kooperationsmodell weist jedoch einige grundlegende Probleme auf: Die der Kooperation zugrundeliegenden Vertragsverhältnisse bestehen jeweils zwischen den umsetzenden Ländern („Umsetzungsallianz“) und der FITKO einerseits und der FITKO und den nachnutzenden Ländern („Nachnutzungsallianz“) andererseits.¹⁹²¹ Weder IT-Dienstleister der Länder noch Kommunen sind direkt an den Verträgen beteiligt.¹⁹²² Auch die umsetzenden und nachnutzenden Länder gehen keine direkten Vertragsbeziehungen ein. Die Vertragsverhältnisse können nur so gestaltet werden, da die Vergaberechtsfreiheit ansonsten nicht gewährleistet ist.¹⁹²³ Weil die Länder nach diesem Modell nicht zu Beiträgen verpflichtet sind und trotzdem profitieren können, ist auch § 108 Abs. 6 GWB nicht einschlägig. Die FITKO muss – als eine Stelle, auf die eine gemeinsame Kontrolle öffentlicher Auftraggeber ausgeübt wird – jeweils an den Verträgen beteiligt sein.¹⁹²⁴

Die Vertragsbeziehungen auf der Umsetzungsseite wirken sich zwangsläufig auf die Vertragsbeziehungen der Nachnutzungsseite aus, und umgekehrt. Faktisch stehen die Akteure zueinander in Wechselbeziehung und die Vertragsbeziehungen sind multipolar. Es entstehen vernetzungstypische

1919 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/6281, S. 81.

1920 *Pünder/Klafki*, in: Pünder/Schellenberg (Hrsg.), *Vergaberecht*, GWB, § 108 Rn. 59; *Losch*, *VergabeR* 2016, 541 (551 f.); v. *Engelhardt/Kaelble*, in: Müller-Wrede, GWB, § 108 Rn. 70; a.A. *Portz*, in: Kulartz/Kus/Portz/Prieß, GWB, § 108 Rn. 164; *Müller-Wrede*, *VergabeR* 2016, 292 (301 f.).

1921 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1922 *FITKO*, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 6 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

1923 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 3 ff., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

1924 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 6, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

Probleme hinsichtlich der Zurechnung, Haftung, Kostentragung, Lizenzen und Entscheidungsrechten.¹⁹²⁵

4. „Vernetzte Register“ und Behördenvernetzung

Eine weitere Dimension der Vernetzung könnte sich aufgrund der Registermodernisierung und der hiermit angestrebten „Vernetzung der Register“ ergeben. Zu unterscheiden ist das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung, welches parallel zur OZG-Umsetzung vorangetrieben wird,¹⁹²⁶ von einer dauerhaften und nachhaltigen Registermodernisierung, die auch für die laufende OZG-Umsetzung von erheblicher Relevanz sein wird.¹⁹²⁷

Nach dem Registermodernisierungsgesetz bzw. dem darin enthaltenen Identifikationsnummerngesetz wird die Steueridentifikationsnummer als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die Register des Bundes und der Länder eingeführt (vgl. § 1 IDNrG).¹⁹²⁸ Die Steuer-ID ist längst nicht mehr auf den Bereich der Steuerverwaltung beschränkt. Laut des Gesetzentwurfs ist eine Verwendung in anderen Bereichen unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt.¹⁹²⁹ Dieser Aspekt ist jedoch vor dem Hintergrund des sog. Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts¹⁹³⁰ sehr umstritten.¹⁹³¹ Vielfach wird unter Verweis auf das Volkszählungsurteil geschlussfolgert, eine einheitliche Personenkennziffer, die in sämtlichen staatlichen Registern verwendet werde, sei verfassungswidrig.¹⁹³² Nach anderer Ansicht ist die einheitliche Personenkennziffer als solche zulässig;

1925 Vertiefend hierzu 2. Teil IX. 1.

1926 Dazu s.o. 2. Teil IV. 7.

1927 Vgl. zu dieser Differenzierung oben 2. Teil V. 2. e).

1928 BGBl. 2021 I, S. 591.

1929 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 64 f.; s. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Personenkennziffer umfassend *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer, passim.

1930 BVerfGE 65, 1.

1931 S. hierzu ausführlich *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer, passim, abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/2858>. Auf eine umfangreiche Darstellung der Problematik wird hier verzichtet.

1932 *Sorge/v. Lucke/Spiecker gen. Döhmman*, Registermodernisierung – Gutachten, S. 3, 14 ff., abrufbar unter https://shop.freiheit.org/download/P2@954/340152/A4_Gutachten%20Register%20Modernisierung%20final.pdf; *Hansen*, in: *Simitis/Hornung/Spiecker* (Hrsg.), *Datenschutzrecht, DSGVO*, Art. 87 Rn. 3; *Polenz*, in: *Kilian/Heussen* (Hrsg.), *Computerrechts-Handbuch*, Teil 13, Rn. 20.

das Volkszählungsurteil verbiete lediglich die unzulässige Vermessung der Persönlichkeit.¹⁹³³ Bei Anwendung geeigneter technisch-organisatorischer Maßnahmen, die eine umfassende Persönlichkeitsprofilbildung verhindern könnten, sei die Einführung einer bereichsübergreifenden Personenkennziffer zulässig.¹⁹³⁴

Die übergreifende Nutzung der Steuer-ID soll die eindeutige Zuordnung von Daten einer natürlichen Person im Verwaltungsverfahren ermöglichen und zur Verwirklichung des Once-Only-Prinzips beitragen (vgl. § 1 IDNrG). Das Bundesverwaltungsamt soll künftig die Aufgaben einer (neu einzurichtenden) Registermodernisierungsbehörde übernehmen. Diese hat u.a. die Aufgabe, Identifikationsnummern und sonstige Daten an registerführende Stellen und an sonstige öffentliche Stellen unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. Berechtigung der öffentlichen Stellen) zu übermitteln (§ 3 IDNrG). Sie wird damit eine zentrale Stelle, die die Daten nach Übermittlung und Protokollierung löschen muss, jedoch in fast jede Übermittlung eingebunden ist.¹⁹³⁵

Die Registermodernisierungsbehörde baut eine Datenübermittlungsverbindung über das Verbindungsnetz (§ 3 IT-Netzgesetz) zum Bundeszentralamt für Steuern auf. Denn die Speicherung der Basisdaten erfolgt weiterhin beim Bundeszentralamt für Steuern. Die Registermodernisierungsbehörde erhält eine Datenübermittlungsverbindung und damit einen „lesenden Zugriff“ darauf, um die Basisdaten an die jeweils berechtigte öffentliche Stelle zu übermitteln (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 IDNrG).¹⁹³⁶

Öffentliche Stellen sollen bei Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem OZG die Daten bei der Registermodernisierungsbehörde abrufen, wobei dies nach Maßgabe der jeweils für die öffentliche Stelle an-

1933 Vgl. *Ehmann*, in: *Ehmann/Selmayr*, DS-GVO, Art. 87 Rn. 2; *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer, S. 31 ff., abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/2858>; *Zippelius*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 1 Rn. 98.

1934 *Martini/Wagner/Wenzel*, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer, S. 33, abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/2858>; s. zum Ganzen auch *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, Einführung einer registerübergreifenden einheitlichen Identifikationsnummer nach dem Entwurf eines Registermodernisierungsgesetzes, WD 3 196/20, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/793658/c8c9c4a28cf88a2ae31f81887ec293d9/WD-3-196-20-pdf-data.pdf>.

1935 *Sorge/Leicht*, ZRP 2020, 242 (242).

1936 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 68.

wendbaren Rechtsgrundlage erfolgt (§ 6 Abs. 2 IDNrG). Es bleibt jedoch grundsätzlich bei einer dezentralen Datenhaltung; es wird demnach kein neuer zentraler Datenbestand geschaffen.¹⁹³⁷ Der Datenabruf bei der Registermodernisierungsbehörde erfolgt gem. § 7 Abs. 1 IDNrG elektronisch unter Nutzung eines bestimmten Datenaustauschstandards. Soweit zwischen öffentlichen Stellen verschiedener Bereiche Datenübermittlungen stattfinden, muss dies gem. § 7 Abs. 2 IDNrG über eine Vermittlungsstelle erfolgen (sog. 4-Corner-Modell).¹⁹³⁸ Sämtliche Datenaustausche dürfen jedoch nur auf Grundlage spezieller Gesetze stattfinden; insoweit wurden durch das Registermodernisierungsgesetz weitere Gesetze geändert, um entsprechende Zugriffe zu ermöglichen.

In der Anlage zu § 1 IDNrG sind die Register, die die Steuer-ID als zusätzliche Identifikationsmerkmal einführen sollen, abschließend erfasst. Es handelt sich um insgesamt 56 Register bzw. „systematisch geführte personenbezogene Datenbestände“, darunter Melderegister, Personenstandsregister, Ausländerzentralregister, Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit, eID-Karte-Register, Zentrales Fahrzeugregister, Handwerksrolle, Personalausweis- und Passregister, Versichertenverzeichnis der Krankenkassen, Schuldnerverzeichnis, Liegenschaftskataster sowie personenbezogene Datenbestände der Elterngeldstellen. Die weiteren Artikel des Stammgesetzes berücksichtigen jeweils die verpflichtende Einführung der Steuer-ID als zusätzliches Ordnungsmerkmal.

Zusätzlich nimmt die Registermodernisierungsbehörde auch das Programmmanagement zur übergeordneten Steuerung der einzelnen IT-Projekte dieses Gesetzes wahr (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. a IDNrG). Damit erhält die Registermodernisierungsbehörde eine dauerhaft-koordinierende Funktion im Rahmen der Registermodernisierung. Im Gesetzentwurf heißt es insoweit: „Die Registermodernisierungsbehörde wird sich in einem komplexen, ressort- und ebenenübergreifenden Modernisierungsfeld bewegen.“¹⁹³⁹

Weitere zentrale Komponente ist die Änderung bzw. Erweiterung des Onlinezugangsgesetzes um das sog. Datencockpit (Art. 2 RegMoG). Nach dem Entwurf des § 10 OZG-neu können sich natürliche Personen bei der das Datencockpit betreibenden öffentlichen Stelle registrieren. Sie können sich so Auskünfte zu Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen

1937 Ebenda.

1938 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 73 f.

1939 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 58.

anzeigen lassen, wobei hierzu ausschließlich die nach § 9 IDNrG gespeicherten Protokolldaten angezeigt werden können (§ 10 Abs. 2 OZG-neu).

Kritisiert wurde am Gesetzentwurf, dass hierbei nicht auf vorhandene Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus dem Identitätsmanagement zurückgegriffen worden sei.¹⁹⁴⁰ Der aktuelle Gesetzentwurf bleibe auf dem Stand der Technik zurück.¹⁹⁴¹ Es wurde vorgeschlagen, stattdessen die bereichsspezifischen Personenkennziffern (bPK) (beispielsweise wie in Österreich) einzuführen.¹⁹⁴² Dies würde nur einen geringen Zusatzaufwand bedeuten. Dagegen wurde im Gesetzentwurf bei der Einführung von bereichsspezifischen Personenkennziffern ein erheblicher Mehraufwand befürchtet.¹⁹⁴³

Aus dem Gesetz lassen sich im Hinblick auf die „Vernetzung der Register“ bzw. Behörden folgende Schlüsse ziehen: Die Registermodernisierungsbehörde fungiert als eine Art zentrale Datenübermittlungsstelle.¹⁹⁴⁴ Sie übermittelt registerführenden Stellen und öffentlichen Stellen die Identifikationsnummern und ggf. weitere Basisdaten. Die Qualität, Aktualität und Konsistenz der Daten in allen Registern soll somit gewährleistet sein, vgl. §§ 1, 10 Abs. 2 IDNrG. Öffentliche Stellen sollen Daten zum Zwecke der Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem OZG ebenfalls bei der Registermodernisierungsbehörde abrufen. Somit ist die Vernetzung zwischen Registermodernisierungsbehörde, Bundeszentralamt für Steuern, registerführenden Stellen sowie öffentlichen Stellen gegeben und damit eine „Behördenvernetzung“ zu verzeichnen.

Allerdings ist noch nicht explizit vorgesehen, dass die registerführenden Stellen untereinander in größerem Umfang als bisher Daten austauschen. Vielmehr werden die registerführenden Stellen mittelbar über die Registermodernisierungsbehörde miteinander verbunden bzw. vernetzt. Insoweit ist der Begriff der „Vernetzung der Register“ nicht ganz stimmig bzw. leicht irreführend. Entscheidend ist die langfristige Verwirklichung des Grundsatzes der nur einmaligen Erfassung („Once-only“).¹⁹⁴⁵ Dieser kann nur durch

1940 *Sorge/Leicht*, ZRP 2020, 242 (243).

1941 *Sorge/Leicht*, ZRP 2020, 242 (244).

1942 Vgl. *Sorge/v. Lucke/Spiecker gen. Döhmann*, Registermodernisierung – Gutachten, S. 32 ff., abrufbar unter https://shop.freiheit.org/download/P2@954/340152/A4_Gutachten%20Register%20Modernisierung%20final.pdf.

1943 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 65.

1944 Vgl. auch *Sorge/Leicht*, ZRP 2020, 242 (242).

1945 BT-Drs. 19/24226, S. 67.

den Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen resp. registerführenden Stellen – ggf. unter Einsatz von Vermittlungsstellen und verschlüsselt, § 7 Abs. 2 IDNrG – gewährleistet werden.

5. (Technische) Vernetzung durch die Informationsplattformen

Die Vernetzung innerhalb und außerhalb des föderalen Digitalisierungsprogramms wird ermöglicht und verstärkt durch die von der FITKO aufgebaute OZG-Informationsplattform.¹⁹⁴⁶ Auf der Informationsplattform kann insbesondere der Gesamtfortschritt der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen im Rahmen der Umsetzung des OZG eingesehen werden.¹⁹⁴⁷ Die Ergebnisse der Themenfelder werden dort nach bestimmten Vorgaben eingestellt und laufend aktualisiert. Zuständig hierfür sind die Themenfeldverantwortlichen. Zu den eingestellten Informationen zählen bisherige Ergebnisse zur jeweiligen Leistung (insbesondere Referenzprozesse und Klick-Dummies), Informationen zu dem Fortschritt in den Projektphasen und dem Fortschritt bei der Erstellung der FIM-Stammtexte. Sämtliche an der Umsetzung Beteiligte und sonstige Interessierte können sich registrieren und sich somit über den Umsetzungsstand informieren. Sie finden dort auch die jeweiligen Ansprechpartner für die Umsetzungsprojekte. Damit soll die Informationsplattform zu einer verbesserten Transparenz im gesamten Projekt beitragen.

Allerdings gibt es auch Kritik an der fehlenden Reichweite bzw. Wirkung der Informationsplattform. Nach Angaben des Deutschen Landkreistages und der VITAKO hatten Kommunen trotz der Informationsplattform noch bis ins Jahr 2020 hinein nicht den nötigen Überblick darüber, wer an welchen Lösungen arbeite, ob und welche Anforderungen zur Nachnutzung bestünden oder wer außerhalb der Themenfelder an OZG-Lösungen arbeite.¹⁹⁴⁸ Mittlerweile wird die Verfügbarkeit der Onlineservices auf der Website angezeigt, die Leistungen sind jedoch nicht zwingend flächende-

1946 Abrufbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro> (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1947 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 22 f., abrufbar unter https://1eitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1948 *Deutscher Landkreistag/VITAKO*, Positionspapier zur Konzeption und Umsetzung einer

ckend verfügbar.¹⁹⁴⁹ Der Nationale Normenkontrollrat hat daher kritisiert, dass nur schwer einzuschätzen sei, welcher Gesamtstatus bei der OZG-Umsetzung vorliege. Zwar gebe es neben der OZG-Informationsplattform noch weitere Plattformen, insbesondere [onlinezugangsgesetz.de](https://www.onlinezugangsgesetz.de), [ozg-kommunal.de](https://www.ozg-kommunal.de) und [kgst.de/kommunct](https://www.kgst.de/kommunct). Es fehle jedoch an einer verlässlichen Übersicht („single point of truth“) über den Gesamtstatus.¹⁹⁵⁰

Der Bund hat seit dem 01.10.2020 das sog. OZG-Dashboard freigeschaltet, welches einen Gesamtüberblick über die bereits umgesetzten und noch umzusetzenden Leistungen bietet.¹⁹⁵¹

Zwar ist es als Erfolg zu werten, dass sich Bund und Länder aufgrund ihrer gemeinsamen Aufgabe, das OZG umzusetzen, verstärkt und institutionalisiert über Plattformen Informationen austauschen und sich so vernetzen. Allerdings funktioniert die Vernetzung über die Informationsplattformen bislang noch nicht optimal.

6. (Technische) Vernetzung durch Plattformlösungen („FIT-Connect“)

Die technische Vernetzung der Beteiligten soll des Weiteren durch bestimmte Plattformlösungen vorangetrieben werden. Der IT-Planungsrat hat die FITKO mit dem Aufbau der sog. „FIT-Connect-Plattform“ beauftragt.¹⁹⁵² Dabei handelt es sich um ein „modulares Ökosystem von technischen und organisatorischen Bausteinen für föderale Integrationsaufgaben, die vorrangig der Beschleunigung der OZG-Umsetzung im Allgemeinen und länderübergreifend genutzten Softwarelösungen wie „Einer-für-Alle“-Diensten im Speziellen dienen.“¹⁹⁵³ Ziel von FIT-Connect ist es, die bestehende föderale IT-Landschaft (technisch) effektiver zu vernetzen.¹⁹⁵⁴ Der

föderalen Digitalisierungsarchitektur, Stand: August 2020, abrufbar unter https://www.vitako.de/Publikationen/Positionspapier%20zur%20fo%CC%88deralen%20kommunalen%20Digitalisierungsarchitektur_DLT%20und%20Vitako_final.pdf.

1949 S. https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/dash?dash=1&tb=kachel&tb=kachel&nav=RegKO_RO_Info (Zugang nur mit Benutzerkonto).

1950 *Nationaler Normenkontrollrat*, Monitor Digitale Verwaltung #4, S. 3, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1783152/14635b15fe7f6902039abcd653de6c61/20200909-monitordigitaleverwaltung-4-data.pdf>.

1951 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/ozg-dashboard.html>.

1952 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/44.

1953 Ebenda.

1954 *FITKO*, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 19, abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de/>

Fokus von FIT-Connect soll auf dem Außenkontakt der Verwaltung zu Bürgern bzw. Unternehmen liegen. Nachgelagerte interne Prozesse im Rahmen des Antragsverfahrens sollen demgegenüber nicht Teil von FIT-Connect werden.¹⁹⁵⁵ Als wesentliches Problem gilt, dass es für die föderale Antragsübermittlung im Rahmen von Online-Diensten an standardisierten und flächendeckend nutzbaren Lösungsansätzen fehlt.¹⁹⁵⁶ Zudem mangelt es an Rahmenvorgaben und Referenzmodellen, an denen sich Softwareentwickler orientieren könnten.¹⁹⁵⁷ Die Gefahr bestehe laut FITKO darin, dass Mehrfachimplementierungen entstünden und dass nicht kompatible Lösungen und Schnittstellen etabliert würden.

Handlungsschwerpunkte von FIT-Connect sollen daher sein: der Aufbau einer föderalen Antragsübermittlungsinfrastruktur, die Etablierung eines föderalen Entwicklerportals sowie die Entwicklung einer abgestimmten Plattformarchitektur für das Antragsmanagement. Die Antragsübermittlungsinfrastruktur ist im Kern ein Zustelldienst, der zwischen beiden Seiten der Antragsstellung technisch vermittelt.¹⁹⁵⁸ Das föderale Entwicklerportal wird u.a. alle benötigten Informationen und Entwicklerressourcen für eine einfache Anbindung der föderalen Antragsübermittlungsinfrastruktur beinhalten. Zusätzlich sollen technische Dokumentationen und Leitfäden auch für andere relevante Produkte und Basiskomponenten bereitgestellt werden.¹⁹⁵⁹

fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

1955 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 11, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

1956 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 6, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

1957 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 6 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

1958 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 17, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

1959 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 18 f., abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de>

Auch die Kombination aus unterschiedlichen Nutzerkonten, Bezahl-diensten und Antragsportalen soll nicht dazu führen, dass Inkompatibili-täten und Medienbrüche entstehen. Daher soll eine Plattformarchitektur als weiteres Arbeitsprogramm organisiert und die Abstimmung mit betrof-fenen Gremien (insbesondere mit dem IT-Planungsrat) durchgeführt wer-den.¹⁹⁶⁰

7. Ergebnis

Intraföderale Vernetzungen sind im Rahmen der OZG-Zusammenarbeit durchgängig anzutreffen. Hierzu zählen sämtliche Umsetzungsprojekte, die nicht nur beim Bund, sondern auch bei Ländern und Kommunen ange-siedelt sind. Hinzu treten Projekte, bei denen die technische Vernetzung gegenüber der organisatorischen Vernetzung im Vordergrund steht, wie Informationsplattformen und föderale Plattformlösungen (FIT-Connect).

Letztlich ist die Einstufung als Vernetzung nur eine mögliche Vorstufe zu Netzwerken und enthält keine weitergehenden Rechtsfolgen. Das gilt sowohl für derzeit geltendes, aber auch für künftiges Recht.

VIII. Organisationsrechtliche Einordnung der OZG-Zusammenarbeit

1. Notwendigkeit einer näheren rechtlichen Einordnung

Wie gesehen, handelt es sich bei der Zusammenarbeit zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes –verfassungsrechtlich betrachtet – um eine Verwal-tungszusammenarbeit nach Art. 91c Abs. 1, 5 GG.¹⁹⁶¹ In Konkretisierung dessen wurde, bereits lange vor Inkrafttreten des OZG, der IT-Planungsrat durch den IT-Staatsvertrag errichtet. Des Weiteren wurde zur Unterstüt-zung des IT-Planungsrats die FITKO als Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Bundes und aller Länder gem. §§ 5 ff. IT-StV errichtet. Damit sind sowohl der IT-Planungsrat als auch die FITKO bestimmte

e/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattfo
rm.pdf.

1960 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenber-
richt, Stand: September 2020, S. 19, abrufbar unter [https://www.it-planungsrat.de/
fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattfor
m.pdf](https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattfor
m.pdf).

1961 S.o. 2. Teil III. 4.

Ausprägungen der Verwaltungszusammenarbeit. IT-Planungsrat und FIT-KO sind jedoch nur ein Ausschnitt vielfältiger Zusammenarbeitsformen. Zwar sind sie die wichtigsten Formen intraföderaler IT-Zusammenarbeit, zumal ihnen aufgrund der Verankerung im IT-Staatsvertrag auch eine starke (demokratische) Legitimation zukommt. Es gibt jedoch, wie in den Abschnitten IV. bis VII. deutlich geworden ist, innerhalb und außerhalb der einzelnen Umsetzungsprojekte zahlreiche weitere Gremien, Arbeits- und Koordinierungsgruppen sowie sonstige Akteure, die bei der OZG-Umsetzung miteinander verzahnt sind. Die Einbindung dieser Akteure geht größtenteils auf Beschlüsse des IT-Planungsrates zurück, wodurch ein gewisser Formalisierungsgrad zu verzeichnen ist.¹⁹⁶² Teilweise verläuft die Einbindung jedoch auch informell. Eine rechtliche Einordnung erscheint insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich einerseits um eine institutionalisierte Zusammenarbeit handelt, die andererseits eine hohe Flexibilität und Heterogenität aufweist, geboten.

2. Herkömmliche Organisations- und Kooperationsformen

Zunächst ist zu untersuchen, ob die Zusammenarbeit zur Umsetzung des OZG überhaupt einer „neuen“ Organisationsform zuzuordnen ist, oder ob sie in eine der überkommenen Kategorien und Formen des Verwaltungsorganisationsrechts eingeordnet werden kann.

Hier fällt es jedoch bereits schwer, überhaupt in Betracht kommende Kategorien auszumachen. Die verschiedenen Ausprägungen der Zusammenarbeit als (institutionalisierte) Amtshilfe zu bezeichnen, liefe aus mehreren Gründen fehl. Amtshilfe setzt nach § 4 VwVfG zunächst voraus, dass sowohl die um Hilfe ersuchende Stelle als auch die helfende Stelle eine Behörde (im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG) ist.¹⁹⁶³ Die Behördeneigenschaft trifft jedoch nur auf einen Bruchteil der Akteure zu. So fallen hierunter etwa das BMI und die FITKO; speziell eingesetzten Koordinierungs- und Projektgruppen fehlt es jedoch an der für eine Behörde erforderlichen organisatorischen Selbstständigkeit.¹⁹⁶⁴

1962 Vgl. oben, 2. Teil IV., V.

1963 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 13.

1964 Vgl. *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 240; *Ronellenfitsch*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 66.

Darüber hinaus ist Amtshilfe im Sinne der §§ 4 ff. VwVfG ein subsidiäres Instrument, welches nur im Einzelfall erbeten werden kann.¹⁹⁶⁵ Dementsprechend sind institutionalisierte bzw. auf Dauer angelegte Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der Amtshilfe in der Regel nicht zulässig.¹⁹⁶⁶ Eine Ausnahme bildet die europäische Verwaltungszusammenarbeit nach §§ 8a ff. VwVfG.¹⁹⁶⁷

Die Einstufung dieser Form der Zusammenarbeit als Behörde kommt ebenfalls nicht in Betracht, da Behörden – zumindest im funktionalen Sinne nach § 1 Abs. 4 VwVfG – organisatorisch selbstständig sind. Die organisatorische Selbstständigkeit äußert sich typischerweise durch die Befugnis, unter eigenem Namen nach außen eigenständige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen.¹⁹⁶⁸ Eine Handlung der „OZG-Zusammenarbeit“ als solcher im eigenen Namen findet jedoch nach außen nicht statt. Dafür ist die Zusammenarbeit viel zu heterogen aufgebaut. Sie setzt sich aus einer Vielzahl von Akteuren und Projekten zusammen, die verschiedenen Vorgaben und Beschlüssen des IT-Planungsrates unterliegen, im Übrigen aber auch frei agieren können.

Ebenso wenig ist die OZG-Umsetzung einer eigens hierzu geschaffenen Organisation – etwa einer „Digitalisierungs-Agentur“ als Körperschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts o.Ä. – übertragen worden.¹⁹⁶⁹ Zwar hat die FITKO als eine gemeinsam von Bund und Ländern getragene Anstalt des öffentlichen Rechts Umsetzungsaufgaben übertragen bekommen;¹⁹⁷⁰ kann und soll die Umsetzungsarbeit der einzelnen Verwaltungsträger jedoch selbstverständlich nicht ersetzen.

Des Weiteren könnte die OZG-Zusammenarbeit schlicht als Ausprägung der Verwaltungszusammenarbeit nach Art. 91c Abs. 1, 5 OZG bzw. als neue Form des kooperativen Föderalismus auf dem Gebiet der IT bezeichnet

1965 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 8; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 29, 30.

1966 *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVWR II, § 24 Rn. 28; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 30.

1967 Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 8a Rn. 1 ff.

1968 OVG Münster NJW 1967, 949; OVG Münster NVwZ 1986, 761; ähnlich BVerwGE 9, 172, 178; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 95 ff.; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 231. – S. dazu bereits oben, I. Teil II. 1., V. 4. a) dd).

1969 Vgl. *Engel*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 269 (272).

1970 S.o. 2. Teil V. 1. c).

werden.¹⁹⁷¹ Diese Zuordnung ist gewiss nicht unzutreffend. Denn die OZG-Zusammenarbeit hat unbestreitbar eine neue Qualität der föderalen Zusammenarbeit hervorgebracht.¹⁹⁷² Die Bezeichnung als bloße „Ausprägung der Verwaltungszusammenarbeit“ sagt jedoch fast nichts über die Art und Weise bzw. die Form der Organisation dieser Zusammenarbeit aus. Wie im 1. Teil gesehen, ist es Aufgabe des Verwaltungsorganisationsrechts, neue Entwicklungen aufzugreifen und dort den Bedarf an neuen Organisations- und Kooperationsformen auszumachen, wo das Recht noch keine hinreichende Abbildung wiedergeben kann.¹⁹⁷³ Die OZG-Zusammenarbeit als eine schlichte „Ausprägung intraföderaler IT-Kooperation“ zu begreifen, würde ihrer Verestetigung und Komplexität nicht gerecht werden, auch wenn den Forderungen nach einem neuen kooperativen Föderalismus zuzustimmen ist.

3. Die Umsetzungsprojekte und -kooperationen als Verwaltungsnetzwerke

Nachdem sich die Einordnung in überkommene Organisations- und Kooperationsformen nicht als zielführend erwiesen hat, ist nunmehr zu überprüfen, ob die OZG-Zusammenarbeit als Verwaltungsnetzwerk einzuordnen ist. Die OZG-Zusammenarbeit ist jedoch kein einheitliches Gebilde, sondern setzt sich aus einer Vielzahl verschiedener Projekte zusammen. Sie ist somit ein heterogenes Konstrukt, weshalb zunächst eine Einordnung der einzelnen Projekte vorgenommen wird, bevor eine Gesamtbewertung erfolgen kann.

Nach der im 1. Teil gefundenen Definition ist ein Netzwerk eine hybride, konkretisierte/konkretisierungsbedürftige Organisationsform, die sich durch die Verbindung resp. Verflechtung mehrerer staatlicher und/oder nicht-staatlicher Akteure auszeichnet, die (in ihrer Funktion als Netzwerkteilnehmer) weitgehend gleichrangig und ebenenübergreifend zur Verfolgung eines gemeinsamen Ziels zusammenarbeiten.¹⁹⁷⁴ Enger zu fassen ist der Begriff des Verwaltungsnetzwerks, der ein Arrangement von staatlichen

1971 Vgl. hierzu *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (65 ff.), die einen „neuen kooperativen Föderalismus“ fordert.

1972 Vgl. *Seckelmann/Brunzel*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 1 (7); s. auch <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/interviews/Webs/OZG/DE/klaus-vitt-namensbeitrag.html>.

1973 S.o. 1. Teil IV. 2. a).

1974 1. Teil IV. 5.

Akteuren bezeichnet, die unter Umständen oder bei Bedarf mit nicht-staatlichen Akteuren zusammenarbeiten, indem sie von diesen beraten oder unterstützt werden, ohne dass die nicht-staatlichen Akteure einen wesentlichen Einfluss bei Entscheidungen erhalten.¹⁹⁷⁵

Typische Merkmale des Netzwerkes sind zudem Dauerhaftigkeit, Flexibilität und Prozessorientierung.¹⁹⁷⁶

Netzwerke unterscheiden sich je nach Art der Akteure, ihrem Aufgabebereich, ihrer Wirkung nach außen und innen sowie ihrer Formalität bzw. Informalität.¹⁹⁷⁷ Sie können reinen Informationszwecken oder der gemeinsamen Aufgabenerfüllung dienen. Schließlich können sie aufgrund einer bestimmten Intention oder unabhängig von einer solchen Intention (evolutiv) entstehen.¹⁹⁷⁸ All diese Merkmale der Ausgestaltung sind jedoch nicht im strengen Sinne als alternative Kriterien zu verstehen; vielmehr sind die Übergänge zwischen den verschiedenen Netzwerkarten fließend („Verzahnung der Netzwerktypiken“¹⁹⁷⁹). So kann ein Netzwerk auf einen formellen Beschluss zurückgehen und trotzdem informelle Kommunikationsstrukturen aufweisen.¹⁹⁸⁰

a) Die Zusammenarbeit im Digitalisierungsprogramm Föderal

In der nachfolgenden Darstellung soll untersucht werden, ob und inwieweit die Themenfelder einschließlich der Digitalisierungslabore Eigenschaften von Netzwerken aufweisen. Da es diverse Themenfelder und Digitalisierungslabore gibt, sind potenziell diverse Netzwerke auszumachen, die ggf. wiederum miteinander verwoben sind.

aa) Überwiegend staatliche Akteure

Sowohl die Themenfeldarbeit als auch die Digitalisierungslabore sind durch die vielfältigen Verknüpfungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure gekennzeichnet: Hier arbeiten Vertreter aus Verwaltung, dem E-Go-

1975 1. Teil IV. 5.

1976 S.o. 1. Teil IV. 2. d) cc)-ff).

1977 S.o. 1. Teil IV. 2. c).

1978 S.o. 1. Teil IV. 2. c).

1979 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 226.

1980 S.o. 1. Teil IV. 2. c) ee).

vernment- und IT-Bereich, Projektmanager und Juristen gemeinsam mit Nutzern an Prototypen für digitale Dienstleistungen.¹⁹⁸¹ Ein reines Behördenetzwerk scheidet somit aus. In den Themenfeldern sind stets Vertreter des Bundes und eines oder mehrerer Länder sowie Kommunen vertreten. Dort, aber insbesondere auch in den Digitalisierungslaboren, werden die staatlichen Akteure von (externen) Beratern und Privatpersonen (Nutzern) unterstützt. Daher ist hier darauf zu achten, die Verantwortlichkeiten in ein angemessenes Verhältnis zu bringen und den Einfluss Externer zu minimieren.

Soweit die weiteren Netzwerkmerkmale erfüllt sind, könnte es sich demnach um ein Verwaltungsnetzwerk handeln.

bb) Ebenenübergreifende Kooperation

Des Weiteren müsste die Kooperation ebenenübergreifend erfolgen. Im föderalen Digitalisierungsprogramm sind Bund, Länder und Kommunen vertreten und decken damit die wesentlichen staatlichen Ebenen ab. Als weitere Akteure sind die Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung denkbar. Doch nicht nur innerhalb des staatlichen Sektors ist die Zusammenarbeit ebenenübergreifend. Aufgrund der Einbeziehung Privater ist eine sektorübergreifende Zusammenarbeit gegeben. Hierdurch werden Themenfeldarbeit und Digitalisierungslabore auch zu „hybriden Gebilden“¹⁹⁸²

cc) Weitgehende funktionale Gleichrangigkeit

Weitere Netzwerkeigenschaft ist die weitgehende funktionale Gleichrangigkeit der Akteure. Dies schließt es nicht aus, dass noch teilweise hierarchische Strukturen vorhanden sind, sofern sie begrenzt bleiben.¹⁹⁸³ Das Besondere hieran ist, dass die Akteure normalerweise eine bestimmte Position im staatlichen Gefüge einnehmen und zwischen den Akteuren Über-Unterordnungsverhältnisse auszumachen sind (bspw. im Verhältnis

1981 S.o. 2. Teil VII. 1.

1982 Vgl. oben I. Teil IV. 2. d) aa).

1983 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 114 f.; s.o. I. Teil IV. 2. d) bb).

Ministerium/Kommune oder Ministerium/Nutzer). In ihrer Funktion als Netzwerkteilnehmer bewegen sie sich demgegenüber auf Augenhöhe.¹⁹⁸⁴

Auf der koordinierenden Ebene nehmen das BMI und die FITKO als Programmmanagement eine themenfeldübergreifende Lenkungsfunktion ein. Im Themenfeld selbst kommt ihnen jedoch unmittelbar keine lenkende oder steuernde Funktion zu. Diese Funktion übernimmt vielmehr der Steuerungskreis. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um einen einzelnen übergeordneten Akteur: Der Steuerungskreis setzt sich aus den Federführern des Themenfeldes, den mitarbeitenden Bundesministerien und Bundesländern sowie Fachreferaten und kommunalen Behörden zusammen.¹⁹⁸⁵ Im Steuerungskreis werden Entscheidungen hinsichtlich des weiteren Vorgehens im Themenfeld gemeinschaftlich getroffen. Sie werden weder durch den Bund oder die Federführer vorher festgelegt. Die Gleichrangigkeit insoweit gegeben.

Nichtsdestotrotz kann eine gewisse Hierarchie zwischen der koordinierenden Ebene und der Projektebene angenommen werden.¹⁹⁸⁶ Auf der koordinierenden Ebene werden die strategischen Vorgaben erteilt, während die praktische Umsetzung auf der Projektebene erfolgt. Das Gefälle zwischen der koordinierenden Ebene und der Projektebene ist allerdings nicht zu vergleichen mit der hierarchischen Weisungskette innerhalb klassischer staatlicher Strukturen. Netzwerke auf staatlicher Ebene sind, anders als private Unternehmensnetzwerke, naturgemäß stärker durch Hierarchien geprägt.¹⁹⁸⁷ Das Vorhandensein hierarchischer Strukturen im begrenzten Umfang führt jedoch nicht dazu, dass eine Organisationsform aus der Kategorie des Netzwerkes herausfällt.¹⁹⁸⁸ Eine vollständige Gleichordnung wird nicht möglich sein, da das Netzwerk sonst kaum handlungsfähig wäre.

Ferner könnte man die koordinierende Ebene und die Projektebene im Digitalisierungsprogramm Föderal auch als zwei Netzwerke begreifen, die zusammenarbeiten und so miteinander verknüpft sind, wobei der koordinierenden Ebene eine übergeordnete Funktion zukommt. So ließe sich die hierarchische Struktur ebenfalls erklären.

1984 Vgl. oben I. Teil IV. 2. d) bb).

1985 S.o. 2. Teil V. 2. a) aa) (4).

1986 S.o. 2. Teil V. 2. a).

1987 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 114 f.

1988 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 114 f; so i.E. auch *Engel*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 269 (273) („tendenziell gleichberechtigt“).

dd) Organisationsform und Institutionalisierung

Die Zusammenarbeit ist weder rechtlich noch organisatorisch selbstständig und damit den klassischen Organisationsformen nicht zuzuordnen. Gleichwohl weist sie eine gewisse Institutionalisierung auf: Die Initiierung des Projekts geht auf einen Beschluss des IT-Planungsrates zurück.¹⁹⁸⁹ Das gleiche gilt für die Aufteilung der Themenfelder. In dem Beschluss hat sich der IT-Planungsrat auf eine arbeitsteilige kooperative Vorgehensweise verständigt.¹⁹⁹⁰

Die Aufteilung nach Themenfeldern ist nicht lediglich eine Empfehlung des IT-Planungsrates. Vielmehr wird die Zuordnung der Themenfelder von Bund, Ländern und Kommunen als verbindlich betrachtet und praktiziert. Der Anreiz zur Kooperation besteht vornehmlich in der Erwartung, die durch die anderen Themenfeld-Länder entwickelten Lösungen nachnutzen zu können und den eigenen Aufwand dadurch erheblich zu minimieren. Langfristiges Ziel bleibt die OZG-Umsetzung, die nur durch kooperative Arbeitsweisen zu schaffen ist. Dazu bedarf es jedoch des gegenseitigen, für Netzwerke gerade typischen Vertrauens, dass sämtliche Beteiligte auf die Erreichung der Projektziele hinwirken.

Vorgaben und Leitlinien zur Organisation der Themenfeldarbeit und in den Digitalisierungslaboren wurden vom Programmmanagement (BMI und FITKO) herausgegeben. In dem Programmmanagement-Dokument und in weiteren Leitfäden werden detaillierte Empfehlungen über die verschiedenen Projektphasen, Nachnutzung, Berichtswesen und Rollenverteilung gemacht.¹⁹⁹¹ Das Programmmanagement-Dokument wurde vom IT-Planungsrat zur Kenntnis genommen und erzeugt Verbindlichkeit (ohne im Rechtssinne verbindlich zu sein).¹⁹⁹² Somit folgen sämtliche Themenfelder ähnlichen Empfehlungen und Regeln, was zur Institutionalisierung beiträgt. Ähnliches gilt für die Digitalisierungslabore, wenngleich die Akteure hier nur vorübergehend zusammenarbeiten. Durch die Vorgaben wird auch ein gewisser Grad an Formalisierung erreicht.

1989 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22.

1990 Ebenda.

1991 *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

1992 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/39.

Damit einher geht auch die Dauerhaftigkeit der Kooperation. Zwar ist ein Ende bestimmter Phasen in den Themenfeldern absehbar. Gleichwohl ist die Zusammenarbeit auf mehrere Jahre angelegt und wird mindestens bis Ende 2022 fortgesetzt werden. Wahrscheinlich wird an sie auch über 2022 hinaus in modifizierter Form, etwa zur Koordinierung der Nachnutzung, angeknüpft. Demgegenüber sind die einzelnen Digitalisierungslabore auf kürzere Zeiten angelegt.¹⁹⁹³ Allerdings sind sie nur ein Teil des Digitalisierungsprogramms Föderal und ändern nichts an der grundsätzlich dauerhaften Kooperation. Zudem könnten Digitalisierungslabore als Instrument bzw. Institutionen ggf. auch über die Umsetzungsfrist hinaus bestehen.¹⁹⁹⁴

ee) Prozessorientierung

Der Themenfeldarbeit und der Arbeit in den Digitalisierungslaboren ist es wesensimmanent, dass sie sich an Prozessen (etwa beim Antragsmanagement einer Leistung) orientieren. Hier wird bspw. zwischen Ist-Prozessen und Soll-Prozessen einer Leistung unterschieden und analysiert, wie sich Anträge auf Leistungen in digitalisierter Form gestalten lassen.¹⁹⁹⁵ Die Prozesssichtweise entspricht auch dem Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ sowie einem modernen Verwaltungsverständnis.¹⁹⁹⁶

ff) Gemeinsame Entscheidungsfindung und Informationsaustausch

Die Zusammenarbeit innerhalb der Themenfelder besteht nicht nur darin, Informationen über Projektfortschritte o.Ä. auszutauschen, sondern auch in gemeinsamen Entscheidungen. Auf der koordinierenden Ebene werden die Entscheidungen vom Steuerungskreis, der aus den Federführern und

1993 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Mai 2020, Kap. 5.2, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsatzung.de/pages/viewpage.action?pageId=4621570>.

1994 Vgl. zu dieser Forderung das Interview mit Landrat *Reinhard Sager* (Ostholstein), in: *Verwaltung der Zukunft* (28.03.2019), abrufbar unter <https://www.verwaltung-der-zukunft.org/transformation/landkreistag-fordert-dauerhafte-digitalisierungs-labore>; *Seckelmann*, in: *Seckelmann/Brunzel (Hrsg.)*, *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 53 (68 f.).

1995 Vgl. hierzu die Prozessphasen im Themenfeld und in den Digitalisierungslaboren (s.o. 2. Teil IV. 2. b), c), 2. Teil V. 2. a)).

1996 S.o. 1. Teil IV. 2. d) ee).

weiteren Akteuren besteht, getroffen.¹⁹⁹⁷ Der Steuerungskreis berichtet an das übergreifende Themenfeldmanagement (BMI und FITKO). Im Übrigen bestehen sowohl auf der koordinierenden Ebene als auch auf Projektebene diverse Kommunikationsbeziehungen.¹⁹⁹⁸

gg) Formelle bzw. informelle Zusammenarbeit

Netzwerke sind grundsätzlich eher durch informelle als durch formelle Strukturen geprägt.¹⁹⁹⁹ Formelle Strukturen, etwa aufgrund von verbindlichen Grundsatzentscheidungen zur Initiierung oder durch gemeinsame Regeln, sind jedoch nicht ausgeschlossen. Vielmehr sind die Übergänge hier ebenfalls fließend.²⁰⁰⁰

Das Koordinierungsprojekt „Digitalisierungsprogramm Föderal“ geht auf Beschlüsse des IT-Planungsrates zurück und weist somit einen gewissen Formalisierungsgrad auf. Die Zusammenarbeit in Themenfeldern und Laboren folgt bestimmten „Regeln“, die sich jedoch eher als Empfehlungen und nicht als verbindliche Vorschriften im Rechtssinne herausgestellt haben. Im Übrigen sind informelle Strukturen vorherrschend: Je nach Themenfeld, Akteuren, Zielsetzungen und spezifischen Anforderungen der zu digitalisierenden Leistungen sind die Projekte flexibel ausgestaltet. In jedem Themenfeld gibt es andere Anforderungen. Es gibt zahlreiche Unterprojekte. Informelle Absprachen sind hier unumgänglich. Eine zu starre Einhegung durch Formalisierung wäre hier schädlich. Auch das entspricht dem Wesen des Netzwerks.

Allerdings sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass bei der Nachnutzung rechtliche Verpflichtungen entstehen und sie nicht bloß auf Anreizen und unverbindlichen Absprachen beruhen: Ein umsetzendes Land verpflichtet sich etwa gegenüber der FITKO, eine Lösung über den „FIT-Store“ bereitzustellen und haftet hierfür auch gegebenenfalls.²⁰⁰¹ Dieser Aspekt betrifft jedoch erst den Zeitraum nach der Umsetzungsphase im Themenfeld, wenn die Lösungen bereits entwickelt wurden und die Phase der Nachnutzung beginnt.

1997 S.o. 2. Teil V. 2. a) aa) (4).

1998 Vgl. hierzu bereits 2. Teil VII. 1.

1999 S.o. 1. Teil IV. 2. c) ee).

2000 Vgl. grundlegend hierzu 1. Teil IV. 2. c) ee).

2001 Vgl. 2. Teil VII. 3.

hh) Außen- bzw. Innenwirkung

Fraglich ist, ob der Zusammenarbeit im Digitalisierungsprogramm Föderal lediglich Innenwirkung oder auch Außenwirkung zukommt. Grundsätzlich ist die Wirkung der Projekte für Bürger und Unternehmen allenfalls mittelbar, da ihnen gegenüber keine direkten Entscheidungen ergehen, sondern an Lösungen gearbeitet wird, um die Prozesse und Entscheidungen in Zukunft digital zu ermöglichen.

In den Digitalisierungslaboren wird gemeinsam mit Nutzern gearbeitet. Hierbei handelt es sich zumeist um Bürger, die von einer bestimmten Verwaltungsleistung unmittelbar betroffen sind. Zudem wird mit externen Beratern und IT-Dienstleistern zusammengearbeitet.²⁰⁰²

Bürger, Berater und IT-Dienstleister agieren im Digitalisierungslabor und in den Themenfeldern nicht als passive Außenstehende, sondern als funktionale Teile des Netzwerks. Sie sind keine Adressaten von Verwaltungshandeln, sondern werden aktiv in das Verwaltungshandeln eingebunden und gestalten es selbst mit. Damit bleibt es grundsätzlich beim verwaltungsinternen Handeln, allerdings verschwimmen auch hier die Grenzen zwischen Außen- und Innenwirkung.

ii) Intendierte oder nicht-intendierte Entstehung?

Der Anstoß zur stärkeren ebenenübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen des „Digitalisierungsprogramms Föderal“ geht auf Beschlüsse des IT-Planungsrates zurück und ist somit das Ergebnis einer bewussten Entscheidung. Die Schaffung quasi-verbindlicher Regelungen für die Themenfelder und Digitalisierungslabore geht ebenfalls auf bewusste Entscheidungen zurück. Die Entstehung eines „Netzwerkes“ als Organisationsform mag nicht geplant gewesen sein. Gleichwohl wird immer wieder betont, dass sich Bund, Länder und Kommunen stärker als bisher „vernetzen“ müssen, um das OZG umzusetzen. Der Bedarf an Vernetzung und somit letztlich auch an einer entsprechenden Kooperation wurde erkannt. Lediglich der Schritt, dies auch als institutionalisierte Organisationsform zu begreifen, fehlte bisher.

2002 Vgl. bspw. zum BAföG-Digitalisierungslabor <https://www.init.de/arbeiten/bafoeg-digital>.

jj) Verfolgung gemeinsamer Ziele

Die Zusammenarbeit zur Verfolgung eines gemeinsamen Ziels besteht darin, das Onlinezugangsgesetz bis Ende 2022 umzusetzen und so den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen deutlich zu verbessern.

kk) Zwischenergebnis

Die Zusammenarbeit im Digitalisierungsprogramm Föderal weist die wesentlichen Merkmale von Netzwerken auf: Staatliche und nicht-staatliche Akteure arbeiten hier weitgehend funktional gleichrangig an der Umsetzung der digitalen Leistungen.²⁰⁰³ Die Kooperation ist ebenenübergreifend. Aufgrund von Beschlüssen des IT-Planungsrates und internen Regelwerken ist sie zu einem gewissen Grad institutionalisiert und formalisiert, ohne ihre Flexibilität zu verlieren. Im Rahmen der Themenfelder und Digitalisierungslabore erfolgt die Arbeit prozessorientiert. Die Themenfeldarbeit ist dauerhaft, während die Digitalisierungslabore auf kurzfristige Kooperation ausgelegt sind. Das Handeln bewegt sich an der Grenze zwischen Außen- und Innenwirkung. Die Entstehung der Netzwerkstrukturen geht auf eine bewusste Entscheidung zurück, ohne dass hierdurch explizit ein „Netzwerk“ errichtet wurde.

Da die staatlichen Akteure im Netzwerk insgesamt überwiegen und die nicht-staatlichen Akteure wie Nutzer eine beratende Funktion einnehmen, handelt es sich um Verwaltungsnetzwerke als besonderen Netzwerktypus. Jedes einzelne Themenfeld weist potenziell derartige Strukturen auf und kann daher als Netzwerk gesehen werden. Somit konnten diverse Netzwerke im Rahmen des Digitalisierungsprogramms Föderal identifiziert werden.

b) Projekt Portalverbund

Das zweite große Umsetzungsprojekt des IT-Planungsrates, das Projekt Portalverbund, ist mit seinen zahlreichen Akteuren möglicherweise ebenfalls als Netzwerk einzuordnen. Eine hiervon zunächst zu unterscheidende bloße Vernetzung von Akteuren wurde für dieses Projekt bereits identifi-

2003 So i.E. auch *Engel*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 269 (273).

ziert. Zu untersuchen ist nun, ob das Projekt auch als Organisationsform „Netzwerk“ eingestuft werden könnte.

Im Projekt Portalverbund findet eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit (Bund und Länder) statt. Zentral ist die Koordinierungsgruppe (KG), welche sich aus allen Ländern und dem Bund zusammensetzt. Die KG Portalverbund hat die Steuerungsgruppe Online-Gateway eingesetzt, welche an der Umsetzung des für die Verknüpfung der Portale erforderlichen Online-Gateways arbeitet.²⁰⁰⁴ Die Kommunen werden zumindest mittelbar über die Länder einbezogen.²⁰⁰⁵ In der Koordinierungsgruppe Portalverbund sind sie nicht direkt vertreten. Eine direkte Repräsentation erscheint angesichts der Tatsache, dass auch die Kommunalportale an die Länderportale angeschlossen werden müssen, wichtig.

In dem Projekt arbeiten überwiegend staatliche Akteure zusammen. Damit das Prinzip der Nutzerfreundlichkeit umgesetzt werden kann, sollen Nutzer jedoch auch im Projekt Portalverbund einbezogen werden.²⁰⁰⁶

Die funktionale Gleichrangigkeit der Projektbeteiligten ist gegeben. Das Bundesinnenministerium betont in diesem Kontext, dass alle am Verbund teilnehmende Portale – ob Bund oder Land – „gleichberechtigte Partner“ sind.²⁰⁰⁷

Zudem ist das Projekt Portalverbund als zweites großes Projekt des IT-Planungsrates neben dem Digitalisierungsprogramm Föderal hinreichend verstetigt. Die Koordinierungsgruppe Portalverbund ist dauerhaft und bereits im Jahr 2016 vor Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes durch Beschluss des IT-Planungsrates eingesetzt worden.²⁰⁰⁸ Die Entstehung des Projekts kann daher als intendiert bezeichnet werden. Seit dem Einsetzungsbeschluss sind zahlreiche Beschlüsse des IT-Planungsrates ergangen, die das Projekt Portalverbund und die Koordinierungsgruppe betreffen.²⁰⁰⁹ Aus den Beschlüssen geht hervor, dass die Arbeit der KG Portalverbund

2004 S.o. 2. Teil V. 2. b).

2005 Vgl. *Bundesministerium des Innern*, Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten, Stand: Oktober 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/bmi-info-portalverbund.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

2006 Vgl. *IT-Planungsrat (Hrsg.)*, Leitfaden Nutzererlebnis Portalverbund, Stand: November 2020, S. 10 f., abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/leitfaden_nutzererlebnis_portalverbund.html.

2007 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/portalverbund/portalverbund-node.html>.

2008 IT-Planungsrat, Entscheidung 2016/27.

2009 IT-Planungsrat, Entscheidungen 2018/02, 2018/40, 2019/20, 2019/42, 2022.

auch in diversen Berichten dokumentiert wurde. So gibt es mehrere Zwischenberichte zum Online-Gateway²⁰¹⁰ und einen Sachstandsbericht zu den Standardisierungsbedarfen im Portalverbund.²⁰¹¹

Des Weiteren hat die KG Portalverbund ein „Proof of Concept“ mit Grundprinzipien des Portalverbunds bzw. des Online-Gateways erarbeitet. Durch Beschlüsse hat der IT-Planungsrat die Grundprinzipien für verbindlich erklärt und veröffentlicht.²⁰¹² Ferner hat die KG Portalverbund Kriterien für jedes am Verbund teilnehmende Verwaltungsportal erarbeitet, darunter die Einrichtung eines Postfachs, einer marktüblichen Bezahlungsmöglichkeit und eines Dokumentensafes. Die Kriterien wurden ebenfalls vom IT-Planungsrat beschlossen.²⁰¹³ Insoweit besteht auch hier ein gewisser Grad der Formalisierung im Projekt.

Insgesamt befindet sich die KG Portalverbund mit dem IT-Planungsrat in einem kontinuierlichen Austausch. Der IT-Planungsrat erteilt der Koordinierungsgruppe regelmäßig Folgeaufträge; bspw. wurde die Koordinierungsgruppe vom IT-Planungsrat gebeten, weitere Handlungsempfehlungen für Standardisierungsbedarfe zu erarbeiten.²⁰¹⁴ Hieran zeigt sich die Institutionalisierung der Zusammenarbeit innerhalb der Koordinierungsgruppe, aber auch zwischen Koordinierungsgruppe und IT-Planungsrat.

Da das Projekt Portalverbund wie auch die Digitalisierungsprogramme darauf ausgelegt sind, den Portalverbund mit digitalen Leistungen zu realisieren, besteht auch hier keine Außenwirkung des Netzwerkhandelns.²⁰¹⁵ Es dient der gemeinsamen Entscheidungsfindung auf föderaler Ebene und nicht dem bloßen Informationsaustausch.²⁰¹⁶

c) Projekt Interoperable Servicekonten

Ein weiteres Vorhaben, das Projekt Interoperable Servicekonten, wird ebenfalls durch eine Vielzahl von Akteuren bearbeitet.²⁰¹⁷ Thematisch kann es als Unterprojekt zum Portalverbund betrachtet werden, da es hierbei

2010 IT-Planungsrat, Entscheidungen 2019/20, 2019/42.

2011 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/22.

2012 IT-Planungsrat, Entscheidung 2017/31, 2018/02.

2013 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/40.

2014 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/22.

2015 Vgl. 1. Teil IV. 2. c) cc).

2016 Vgl. 1. Teil IV. 2. c) dd).

2017 S.o. 2. Teil VII. 2.

darum geht, Service- bzw. Nutzerkonten und die Verwendung der eID im vernetzten Gebilde des Portalverbunds interoperabel zu gestalten.

Eine die föderalen Ebenen umspannende Zusammenarbeit findet sowohl im Koordinierungsprojekt Unternehmenskonto (bzw. im länderoffenen Steuerungsprojekt Unternehmenskonto als Nachfolger)²⁰¹⁸ als auch in der Projektgruppe eID-Strategie statt. Hieran sind allerdings nicht alle Länder beteiligt.²⁰¹⁹ Da es jedoch das Ziel ist, die Interoperabilität sämtlicher Nutzerkonten herzustellen, wird auch hier eine Nachnutzung angestrebt.

Eine wesentliche Rolle wird vom Bayerischen Staatsministerium für Digitales eingenommen, da dieses die Federführung in der Projektgruppe eID-Strategie innehat. Zudem findet eine enge Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK) statt, welches am IT-Dienstleistungszentrum in Bayern angesiedelt ist.²⁰²⁰ Demnach sind im Projekt überwiegend staatliche Akteure vertreten, die im Wesentlichen gleichrangig zur Verfolgung eines gemeinsamen Zieles agieren.

Seine Formalisierung und Institutionalisierung erhält das Projekt im Wesentlichen durch rechtliche bzw. organisatorische Vorgaben des IT-Planungsrats. Der IT-Planungsrat hat die Projektgruppe eID-Strategie mit der Umsetzung der interoperablen Servicekonten beauftragt.²⁰²¹ Der „Rollout“ (d.h. die flächendeckende Umsetzung in den Bundesländern) findet derzeit statt.²⁰²² Die Projektgruppe erstattet dem IT-Planungsrat regelmäßig Bericht.²⁰²³ Als Ergebnis der bisherigen Arbeit steht das Produkt „FINK“, welches als Anwendung ab dem 01.01.2022 in das Produktmanagement des IT-Planungsrates bzw. der FITKO aufgenommen werden soll.²⁰²⁴ Die Institutionalisierung bzw. Verstetigung des Projektgruppe eID-Strategie bzw. des Steuerungsprojekts Unternehmenskonto und die enge Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat ist somit hinreichend, um bereits als flexible Organisationsform „Netzwerk“ gelten zu können.

Im Koordinierungs- bzw. Steuerungsprojekt Unternehmenskonto wurden Workshops mit Vertretern von Wirtschaftsunternehmen, Verbänden und Vertretern der Verwaltung durchgeführt, um die Anforderungen an

2018 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/01.

2019 S.o. 2. Teil V. 2. c) bb), cc).

2020 S.o. 2. Teil V. 2. c) dd).

2021 IT-Planungsrat, Entscheidung 2019/43.

2022 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/43.

2023 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/42.

2024 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/42.

das künftige Unternehmenskonto zielgruppengerecht zu erheben.²⁰²⁵ Dies ist abermals ein gutes Beispiel dafür, wie der Staat gezielt mit Privaten zusammenarbeitet, um seine Aufgaben zu erfüllen. Ähnlich wie in einem Digitalisierungslabor wurden nutzerzentrierte Anforderungen der Unternehmen bearbeitet, die mit Berechtigungen, Rechten und Rollen im Unternehmenskonto im Zusammenhang stehen.²⁰²⁶ Somit ist auch aufgrund dieses Projekts ein Netzwerk entstanden. Typisch für die flexible Form des Netzwerks wurden hier private Unternehmen hinzugezogen, da ihre besonderen Bedarfe genau berücksichtigt werden mussten.

d) Netzwerke bei der Nachnutzung

Besondere Formen der Kooperation entstehen bei der Nachnutzung der entwickelten Online-Verwaltungsleistungen, deren Umfang die bisherigen Vertragsbeziehungen zwischen den Trägern der Verwaltung deutlich übersteigen dürfte. Die Nachnutzung folgt dem Prinzip „Einer für Alle/Viele“ und ist somit zwangsläufig auf die Kooperation vieler Verwaltungsträger angelegt.²⁰²⁷

Ein zentrales Problem, welches bereits identifiziert wurde, ist, dass die Vertragsbeziehungen aus vergaberechtlichen Gründen nur so ausgestaltet werden können, dass Umsetzende und Nachnutzende nicht in direkter Vertragsbeziehung zueinander stehen. Faktisch bestehen komplexe multipolare Beziehungen.²⁰²⁸ Dieser Umstand wirkt sich auf Haftung, Kostentragung, Lizenzen und Entscheidungsrechte aus.²⁰²⁹ Aufgrund zwingender rechtli-

2025 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, Bericht zum 2. Workshop „Zugang zu Verwaltungsleistungen für Unternehmen über Unternehmenskonten“, Stand: August 2019, S. 1, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-45_Workshopbericht_Unternehmenskonto.pdf.

2026 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, Bericht zum 2. Workshop „Zugang zu Verwaltungsleistungen für Unternehmen über Unternehmenskonten“, Stand: August 2019, S. 2, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2019/Beschluss2019-45_Workshopbericht_Unternehmenskonto.pdf.

2027 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 6, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.html>.

2028 S.o. 2. Teil VII. 3.

2029 Vgl. hierzu 2. Teil IX. 1.

cher Vorgaben des Vergaberechts können die Netzwerkstrukturen rechtlich jedoch kaum abgebildet werden.²⁰³⁰

Die Nachnutzung ist, anders als die sonstigen Umsetzungsvorhaben, kein zeitlich begrenztes Projekt im eigentlichen Sinne. Sie ist vielmehr die zentrale Komponente, auf der die gesamte Idee der Arbeitsteilung und der Themenfelder beruht. Dementsprechend sind bei der Nachnutzung zahlreiche staatliche Akteure involviert. Die Kooperation zur Nachnutzung ist womöglich die wichtigste Kooperation zur OZG-Umsetzung und erfolgt naturgemäß ebenenübergreifend. Ob es sich bei dem rechtlichen Konstrukt des FIT-Stores mit den standardisierten Verträgen um hinreichend gefestigte Organisationsstrukturen handelt, ist nicht eindeutig.

Zwischen den Vertragsparteien, d.h. zwischen den umsetzenden Ländern und der FITKO sowie der FITKO und den nachnutzenden Ländern, entstehen dauerhafte Vertragsstrukturen. Mehrere Länder können und sollten im Idealfall die von einem Land federführend entwickelte Online-Lösung nachnutzen. Umgekehrt sollten die meisten oder alle Länder Lösungen über den FIT-Store bereitstellen. Hier entstehen komplexe Netzwerkstrukturen, die über das bisher „übliche“ Maß der Bund-Länder-Zusammenarbeit hinausgehen. Auch in dem Wegweiser zur Umsetzung „Einer für Alle/Viele“ heißt es ausdrücklich, dass die OZG-Umsetzungskoordinatoren sich mit anderen Ländern zu „Umsetzungs- und Anschlussallianzen (...) vernetzen“ sollen.²⁰³¹

Wenn das FIT-Store-Modell langfristig so umgesetzt wird, wie es vorgesehen ist, dann besteht eine hinreichende Verstetigung der Verknüpfung zahlreicher Akteure, namentlich der Verwaltungsträger sowie – mittelbar – von öffentlichen und ggf. privatrechtlichen Dienstleistern. Zwar muss stets ein Land bzw. der Bund Anbieter einer Leistung und somit Vertragspartner sein; der Anbieter kann jedoch die Leistung auch bei einem Dritten, d.h. einen öffentlichen oder privaten IT-Dienstleister, ggf. nach Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens, in Auftrag geben.²⁰³² Die Kommunen können aus vergaberechtlichen Gründen ebenfalls keine unmittelbaren Vertragspartner werden, sind aber dennoch mittelbar sowohl an

2030 Dazu 2. Teil IX. 3.

2031 *Bundesministerium des Innern*, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 11, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.html>.

2032 S. hierzu *FITKO*, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 6 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

der Entwicklung als auch an der Nutzung der Online-Lösungen beteiligt. Private sind ebenfalls beteiligt, etwa wenn sie umsetzende Länder beraten oder IT-Dienstleistungen beisteuern.

Da der „Einkauf“ und Bereitstellung von Leistungen im FIT-Store für die Länder freiwillig ist, kann sich die Akteurszusammensetzung des Netzwerks jedoch ändern. Es ist insoweit flexibel und weniger formalisiert.

Die potenziellen Vertragsparteien – Länder, Bund, FITKO – sind in ihrer Funktion als OZG-Umsetzungsverantwortliche weitgehend gleichrangig: Die Länder und der Bund treten freiwillig in Verträge ein; Hierarchien oder der Zwang zur Kooperation bestehen nicht. Gleichwohl wird diskutiert, inwiefern den Vertragsparteien bei Betrieb und Weiterentwicklung der Softwarelösungen Mitsprache- und Letztentscheidungsrechte zustehen. Die Verträge werden voraussichtlich jedoch so ausgestaltet sein, dass kein größeres Machtgefälle zugunsten einer Vertragspartei entsteht. Anderenfalls wäre es für die Länder auch wenig attraktiv, Leistungen über den FIT-Store anzubieten und einzukaufen.

Aufgrund eines Beschlusses des IT-Planungsrats zum FIT-Store-Konzept unterliegen die Rahmenbedingungen der Kooperation einer gewissen Formalisierung.²⁰³³ In den Konzept sind nicht alle Einzelheiten aufgeführt; es gibt vielmehr einen Überblick über die Grundidee des FIT-Stores.²⁰³⁴ Zur 34. Sitzung des IT-Planungsrats wurden jedoch standardisierte Vertragsbedingungen von einer Arbeitsgruppe erstellt.²⁰³⁵ Es handelt sich hierbei um Einstellungs- und Nachnutzungs-AGB sowie die entsprechenden Mustervertragsformulare. Aufgrund dieser Standardisierung werden die Bedingungen jeder einzelnen Kooperation genau vorgegeben.

Da die Verträge jeweils mit der FITKO abgeschlossen werden, bildet sie in dem Netzwerk der Nachnutzung einen zentralen „Knoten“. Die Verknüpfungen zwischen umsetzenden und nachnutzenden Ländern sowie den Kommunen sind rechtlich gesehen nur mittelbar. Dennoch wird empfohlen, dass sich umsetzende Länder und nachnutzende Länder zu „Umsetzungs- und Anschlussallianzen“ zusammenschließen. Das beinhaltet, dass an der Nachnutzung interessierte Länder frühzeitig in die Entwicklung bei umsetzenden Ländern eingebunden werden sollen, d.h. etwa bei den Tref-

2033 IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/40.

2034 *FITKO*, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

2035 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/02.

fen im Steuerungskreis und in den Digitalisierungslaboren.²⁰³⁶ Hier besteht eine wichtige Verknüpfung zu den durch das Digitalisierungsprogramm Föderal gebildeten Netzwerken.²⁰³⁷

Zudem soll ein länderübergreifender Steuerungskreis eingesetzt werden, der aus den Leistungsverantwortlichen und Fachreferenten der umsetzenden sowie nachnutzenden Länder besteht. Dieser Steuerungskreis soll eine dauerhafte Koordinierungsstelle darstellen.²⁰³⁸

Inhaltlich handelt es sich demnach bei den hier als Umsetzungs- und Anschlussallianzen bezeichneten Kooperationen um Netzwerke. Im engeren Sinne handelt es sich angesichts der Beteiligung Privater um Verwaltungsnetzwerke.

Der „Netzwerkeffekt“ wird durch den Aufbau der Plattformlösung „FIT-Connect“ verstärkt. FIT-Connect soll u.a. gewährleisten, dass ein Datenaustausch zwischen den (nachgenutzten) Online-Antragsdiensten und den antragsempfangenden Systemen der Fachverfahren mittels des IT-Planungsrat-Standards XFall stattfinden kann.²⁰³⁹ Zudem soll FIT-Connect die Interoperabilität der Postfächer und die Anbindung des Rückkanals unterstützen.²⁰⁴⁰

e) Bildung von „Registernetzwerken“

Der Netzwerkbegriff lässt sich möglicherweise nicht nur auf die unmittelbaren OZG-Umsetzungsprojekte übertragen, sondern auch auf unbegrenzt dauerhafte Strukturen wie die Zusammenarbeit verschiedener Behörden

2036 Bundesministerium des Innern, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 14, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.html>.

2037 S.o. 2. Teil VIII. 3. a).

2038 Bundesministerium des Innern, Wegweiser „Einer für Alle/Viele“, Stand: Juni 2020, S. 30, abrufbar unter <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/wegweiser-efa.html>.

2039 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 17, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

2040 FITKO, Ziele, Mehrwerte und Umfang der FIT-Connect Plattform – Zwischenbericht, Stand: September 2020, S. 19, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-44_FIT_Connect_Ziele_der_Plattform.pdf.

nach dem Registermodernisierungsgesetz und die damit einhergehende Behördenvernetzung.

Die der dauerhaften Register- bzw. Behördenvernetzung vorgeschaltete Projektarbeit in Form des „Koordinierungsprojekts Registermodernisierung“ ist den (anderen) dargestellten OZG-Projekten sehr ähnlich: ebenenübergreifende Akteure arbeiten an Lösungen, um die Qualität und Konsistenz der Register zu verbessern, sie zu vernetzen und damit auch die OZG-Umsetzung zu realisieren. Klassische Hierarchien bestehen nicht. Aufgrund des hohen technischen Spezialisierungsgrades des Projekts und der Vielzahl von Abhängigkeiten wird auch hier externer Sachverstand zu Rate gezogen. Für den weiteren Projektverlauf ist angedacht, das Instrument der Digitalisierungslabore einzusetzen,²⁰⁴¹ wodurch Teile des Projekts erst recht als Verwaltungsnetzwerke aufgefasst werden können.

Von dieser Projektarbeit ist jedoch die dauerhafte Zusammenarbeit der in die Registerlandschaft eingebetteten Behörden zu unterscheiden. Die Akteure sind hier ausschließlich dem Staat zuzuordnen und werden daher eher als ein Behördennetzwerk aufzufassen sein. Die beteiligten Behörden und öffentlichen Stellen arbeiten, wie es der Gesetzentwurf ausdrücklich vermerkt, auf „einem komplexen, ressort- und ebenenübergreifenden Modernisierungsfeld“²⁰⁴² miteinander.

Die funktionale Gleichrangigkeit der Beteiligten ist gegeben. Weder bestehen unmittelbare Weisungsketten noch sonstige Asymmetrien, die ins Gewicht fallen würden.

Bei einem nur punktuellen Austausch auf Anfrage wie bei der Amtshilfe wird es nicht bleiben. Die öffentlichen Stellen sollen in Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes Identitätsdaten auf der Grundlage spezieller Gesetze bei der Registermodernisierungsbehörde elektronisch unter Nutzung eines bestimmten Standards abrufen. Dabei wird es sich voraussichtlich um eine große Anzahl von Übermittlungen handeln. Der Austausch ist zwar insoweit eher einseitig, als die öffentlichen Stellen sich in der Rolle eines passiven Empfängers von Informationen bzw. Daten befinden, während die Registermodernisierungsstelle eine aktive Rolle einnimmt. Das ändert aber nichts an der Verstetigung des Austauschs. Damit ist eine Institutionalisierung gegeben.

2041 So der Chief Digital Officer der Freien und Hansestadt Hamburg in einer Gesprächsrunde auf dem Fachkongress des IT-Planungsrates am 18.03.2021.

2042 Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Registermodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/24226, S. 58.

Die Verknüpfung baut auf einem reinen – und zudem automatisierten – Informations- bzw. Datenaustausch, vgl. § 6 Abs. 3 RegModG. Eine Außenwirkung besteht insoweit, als dass personenbezogene Daten von Bürgern ausgetauscht und dadurch Grundrechtspositionen von Bürgern berührt werden.²⁰⁴³

Die Verfolgung gemeinsamer Ziele besteht weniger offensichtlich. Die stetige Vernetzung der Register ist kein kurzfristiges Projekt. Ziel ist es, die Datenqualität zu verbessern, den Datenaustausch zu standardisieren und somit das Once-Only-Prinzip Schritt für Schritt umzusetzen (vgl. § 1 Reg-ModG). Da sämtliche an der Registervernetzung beteiligte Stellen hieran beteiligt sind, besteht auch ein gemeinsames Interesse in der Verfolgung ebenjener Ziele.

Somit ergeben die registerführenden Stellen und die öffentlichen Stellen (insbesondere diejenigen, die das Onlinezugangsgesetz umsetzen) zusammen mit der Registermodernisierungsbehörde und dem Bundeszentralamt für Steuern ein sternförmiges Netzwerk, wobei die Registermodernisierungsbehörde den zentralen „Knoten“ bildet. Untereinander dürften sich bei den registerführenden Stellen und öffentlichen Stellen auch einige Verknüpfungen bilden. Insbesondere finden bereits nach aktuellem Stand Datenübermittlungen zwischen den kommunalen Melderegistern einerseits und Personenstandsregistern und Ausländerzentralregistern andererseits statt.²⁰⁴⁴ Aufgrund des neuen Gesetzes werden zusätzlich Datenaustausche zwischen der zentralen Registermodernisierungsbehörde und Registern der Innenverwaltung ermöglicht. Die Registermodernisierungsbehörde nimmt hier somit eine zentrale Rolle ein und trägt wesentlich zur Vernetzung der Register bei.

f) (Technische) Netzwerke durch Informationsplattformen und Plattformlösungen wie FIT-Connect

Durch Informationsplattformen und Plattformlösungen der FITKO soll die Vernetzung ebenfalls weiter vorangetrieben werden. Allerdings handelt es

2043 Vgl. *Sorge/Leicht*, ZRP 2020, 242 (243 f.).

2044 *Bundesministerium des Innern*, Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements, Stand: März 2020, S. 22, abrufbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2020-06-17_19/anlage-zu-top-39.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

sich hierbei nicht um Netzwerke bzw. Verwaltungsnetzwerke nach dem Verständnis, welches dieser Arbeit zugrunde liegt. Denn die Plattformen bilden nur das Medium für die Kooperation der Akteure. Hierüber können sie sich informieren, austauschen sowie eine gemeinsame Antragübermittlungsinfrastruktur nutzen.²⁰⁴⁵ Bereits der Begriff der Plattform verdeutlicht das, da er nach allgemeinem Verständnis dem Begriff des (sozialen) Netzwerks bzw. des Intermediärs ähnlich ist.²⁰⁴⁶ Die Plattformen wirken als Katalysator der Zusammenarbeit, ohne dass sie selbst als Netzwerk im organisationsrechtlichen Sinne bezeichnet werden können.

g) Gesamtumsetzung als Gesamtnetzwerk?

Die OZG-Zusammenarbeit setzt sich somit aus diversen Netzwerken zusammen. Die verschiedenen Projekte sind z.T. sehr unterschiedlich organisiert, können jedoch unter den Netzwerkbegriff gefasst werden.²⁰⁴⁷ Einige Projekte dienen der initialen Umsetzung, während andere Vorhaben wie die Vernetzung der Register bzw. der öffentlichen Stellen dauerhaft sind.

Um das Onlinezugangsgesetz umzusetzen, müssen die einzelnen Projekte ineinandergreifen. Erst durch ihr Zusammenspiel entfalten sie ihre volle Wirkung. Dieser Gedanke kommt auch in dem Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des OZG zum Tragen: Hiernach liegt der Kooperation das Verständnis zugrunde, dass die einzelnen Beiträge in den Projekten nicht allein bezogen auf einzelne Maßnahmen und Handlungsfelder, sondern auf die OZG-Umsetzung als Gesamtvorhaben zu bewerten sind (vgl. § 2 Nr. 1 lit. b OZG-VwAbk). Hierzu sind mitunter neue Kooperationen nötig; etwa, wenn die im Digitalisierungsprogramm entwickelten Online-Lösungen in den Portalverbund mit seinen Funktionen (Nutzerkonto, Postfach, Dokumentensafe) integriert werden sollen. Die Plattformlösung FIT-Connect dürfte hierbei eine wichtige Rolle spielen.

2045 S.o. 2. Teil VII. 3., 6.

2046 S.o. 1. Teil III. 2. c) aa).

2047 Vgl. auch Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 107, der „moderne E-Government-Landschaften mit ihrem mehrpoligen Kooperationsverhältnis zwischen einzelnen Verwaltungsträgern, privaten (IT-)Dienstleistern als „public private partner“ und den beteiligten Bürgern und Unternehmen“ als „Netzwerke im typischen Sinne“ bezeichnet. Ganz ähnlich Engel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 269 (273) m.w.N., der den bundesweiten „OZG-Leistungsverbund“ als „überregionales öffentliches Produktions- und Distributionsnetzwerk“ bezeichnet.

Die einzelnen Netzwerke, die im Übrigen ohnehin nicht immer von anderen abgrenzbar sind, verbinden sich hier zu einem Gesamtnetzwerk. Dieses kann als „Verwaltungsnetzwerk föderaler IT-Zusammenarbeit“ bezeichnet werden. Längst nicht alle Akteure sind hierin miteinander vernetzt; das Gebilde würde zu komplex und unübersichtlich. Im Zentrum des „Verwaltungsnetzwerks föderaler IT-Zusammenarbeit“ stehen der IT-Planungsrat, das Bundesinnenministerium und die FITKO als übergreifend koordinierende Ebene.²⁰⁴⁸

4. Ergebnis

Herkömmliche Organisations- und Kooperationsformen sind für die OZG-Zusammenarbeit nicht passend. Die einzelnen Projekte sowie die langfristigen Kooperationen zur Nachnutzung und Registervernetzung konnten vielmehr als (Verwaltungs-)Netzwerke identifiziert werden. Somit sind interorganisationale Netzwerke nicht nur im Europarecht²⁰⁴⁹ und nationalen Sicherheitsrecht²⁰⁵⁰, sondern auch im Recht der Verwaltungsdigitalisierung anzutreffen.²⁰⁵¹ Eine explizite rechtliche Erfassung ist jedoch bisher nicht erfolgt.

IX. Netzwerkbedingte Rechtsprobleme in Verwaltungsnetzwerken föderaler IT-Zusammenarbeit

Fraglich bleibt, inwieweit spezifische Rechtsprobleme in den föderalen Netzwerken bestehen und insoweit Handlungsbedarfe hervorrufen.

2048 S.o. 2. Teil V. 1.

2049 Vgl. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, passim; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, passim.

2050 Vgl. zum GTAZ s. *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, 2015, passim.

2051 So auch *Brunzel*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 393 (399), auch wenn dieser den Netzwerkbegriff wohl untechnisch verwendet.

1. Rechtsprobleme bei der Nachnutzung von Online-Diensten

a) Unklare verfassungsrechtliche Verantwortlichkeiten

Die mangelnde verfassungsrechtliche Verantwortungsklarheit hat sich bereits als generelles Problem in Netzwerken, an denen staatliche Akteure beteiligt sind, herausgestellt.²⁰⁵²

Das Problem des „Verbots der Mischverwaltung“ stellt sich lediglich, soweit der Bund in die (Sach-)Aufgabenerledigung der Länder hineinwirkt.²⁰⁵³ Eine Einflussnahme in Sachentscheidungen kann auch Art. 91c GG nicht legitimieren. Im Verhältnis der Länder zueinander und bei einer „Vermischung“ von Landes- und Kommunalverbandskompetenzen ist eine klare Verantwortungszurechnung zudem aufgrund des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips geboten.²⁰⁵⁴

Vorab ist zu klären, was ein nachgenutzter Online-Dienst im hier verstandenen Sinne ist und welche Komponenten im Online-Verfahren nicht zum Online-Dienst gehören. Zum Online-Dienst gehört hier primär der Online-Antrag.²⁰⁵⁵ Dementsprechend verbleibt das Fachverfahren im nachnutzenden Land. Die nachgenutzte Software für den Online-Dienst umfasst das Fachverfahren gerade nicht.²⁰⁵⁶

Unklar ist, ob der „Rückkanal“ sowie die Schnittstellen zum Fachverfahren noch als Online-Dienst in diesem Sinne zu verstehen sind. Nach dem FIT-Store-Konzept soll der Fokus auf den Online-Anträgen liegen.²⁰⁵⁷ Die Ausblendung des „Rückkanals“ ist langfristig wenig sinnvoll. Perspektivisch müssen hierfür ebenfalls Lösungen, ggf. auch Nachnutzungslösungen, gefunden werden. Die Anbindung soll durch die FITKO und den Aufbau

2052 S.o. 1. Teil IV. 2. g), 3. a), b).

2053 S.o. 1. Teil IV. 3. b); *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 40, 173.

2054 *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 259; *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 136 ff.; 173; *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (291).

2055 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 5 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

2056 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 5 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

2057 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 5 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

einer föderalen Antragsübermittlungsinfrastruktur bzw. Plattformarchitektur im Rahmen des FIT-Connect-Programms gewährleistet werden.²⁰⁵⁸

Unterschiede im Hinblick auf Zurechnung, Verantwortungsklarheit und Einwirkungsmöglichkeiten können sich je nach gewähltem Softwaremodell ergeben. Der IT-Planungsrat hat die Verwendung von standardisierten Software-as-a-Service-Vertragsbedingungen (AGB und Vertragsmuster) beschlossen.²⁰⁵⁹ Hierzu gehören Einstellungs- und Nachnutzungs-AGB sowie entsprechende Standard-Vertragsmuster.²⁰⁶⁰

Beim Software-as-a-Service-Modell (SaaS-Modell) findet der grundlegende Betrieb des Online-Dienstes beim umsetzenden Land bzw. der Allianz aus mehreren umsetzenden Ländern statt. Nachnutzende Länder erhalten einen eigenen „Mandanten“ auf dem System des anderen Landes und können die Software mitnutzen.²⁰⁶¹ Daher könnte es hier an der Verantwortungsklarheit (Zurechenbarkeit staatlichen Handelns) mangeln.

Ein wichtiges Ziel der Zuständigkeitsordnung ist es, dass für den Bürger klar erkennbar ist, welche Stelle des Staates handelt.²⁰⁶² Daher ist es möglicherweise problematisch, wenn ein anderes Bundesland die Software für bestimmte Online-Anträge nicht nur entwickelt hat, sondern diese auch dauerhaft betreibt. Grundsätzlich ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der jeweils zuständige Verwaltungsträger die Herrschaft über das Verfahren und die Entscheidungskompetenz behält.²⁰⁶³ Problematisch wäre es demgegenüber, wenn bei gemeinsam genutzten IT-Systemen die materiell-rechtliche Handhabung des anderen Verwaltungsträgers beeinflusst werden könnte.²⁰⁶⁴ Dann wäre die Befugnis für das „Zusammenwirken“ im Sinne des Art. 91c Abs. 1 GG überschritten.

Betreibt ein Land über seinen IT-Dienstleister Software für Anträge eines anderen Landes, so ist die Verfahrensherrschaft von der Art und Weise der Antragstellung allenfalls marginal berührt: Ein vormals analoger Antrag wurde in einen digitalen Workflow „übersetzt“, wobei dieser Vor-

2058 S.o. 2. Teil VII. 6.

2059 IT-Planungsrat, Entscheidung 2021/02.

2060 Diese sind abrufbar unter <https://www.fitko.de/fitstore>.

2061 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 7, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2062 S.o. 1. Teil IV. 3. a).

2063 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 7; s. auch Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 278.

2064 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8; Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 279.

gang auf einen anderen Verwaltungsträger zurückgeht. Es wird demnach nur insoweit Einfluss genommen, als dass der digitale Antrag nicht – wie ursprünglich bei analogen Anträgen – vom zuständigen Verwaltungsträger stammt, sondern von einem anderen Land verantwortet wird. Auf die materiell-rechtliche Handhabung wird kein Einfluss genommen, da die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen einer Verwaltungsleistung davon unberührt bleiben, wie ein elektronischer Antrag (inhaltlich und optisch) gestaltet wurde, soweit die rechtlich relevanten Informationen in dem Antrag abgefragt werden.

Um hier eine Vereinheitlichung zu erzielen, wird das Föderale Informationsmanagement (FIM) eingesetzt.²⁰⁶⁵ Zwar bilden die Angaben des Bürgers oder des Unternehmens, die im Online-Antrag gemacht werden, einen Teil der Entscheidungsgrundlage. Diese Angaben basieren jedoch auf rechtlichen Vorgaben und wurden bisher nur in der Darstellung unterschiedlich erfragt. Die materielle Entscheidung an sich wird hierdurch nicht beeinflusst – insbesondere werden weder Antwortkorridore vorgegeben noch bleiben entscheidungsrelevante Aspekte oder Tatsachen außen vor. Wichtig ist allerdings, dass die Vereinheitlichung durch FIM qualitativ hochwertig ist, da nur so sichergestellt ist, dass die rechtlich relevanten Tatsachen zur Entscheidungsgrundlage werden.

Nach alledem kann eine Einflussnahme auf die materielle Sachentscheidung nicht bereits aufgrund der Tatsache angenommen werden, dass ein Verwaltungsträger für einen anderen Verwaltungsträger IT-basierte Antragsassistenten entwickelt hat und betreibt. Diese Form der Einflussnahme beinhaltet lediglich das „Zusammenwirken“ bei der Entwicklung von IT-Systemen, die für die Aufgabenerfüllung benötigt werden, sodass verfassungsrechtliche Bedenken nicht durchgreifen.

Um Transparenz für die Nutzer zu erzeugen, ist es jedoch wichtig, dass die zuständige Behörde nach außen, d.h. im Online-Portal, als zuständige Stelle auftritt, die die Sachentscheidung fällt. Bei der Software sollen und müssen daher bestimmte Anpassungen (bspw. Logos o.Ä.) für das nachnutzende Land bis hin zur Kommune möglich sein.²⁰⁶⁶ Anderenfalls wäre das Gebot der Verantwortungsklarheit nach außen nicht gewahrt.²⁰⁶⁷ Da der Dienst im umsetzenden Land betrieben wird, sollte dies aus Transpa-

2065 S. dazu bereits 2. Teil IV. 6. sowie unten, 2. Teil IX. 1. d).

2066 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

2067 Hierzu Rüscher, DVBl. 2017, 1530 (1534).

renzgründen ebenfalls auf der Webseite deutlich gemacht werden. Eine gut erkennbare Einblendung auf dem Online-Formular selbst wäre hier zielführender als eine bloße Angabe im Impressum. Das nachnutzende Land bzw. die zuständige Behörde machen sich den nachgenutzten Dienst „zu eigen“, indem sie sich als die für den Dienst verantwortlichen Stellen zu erkennen geben.

Ferner könnten die Entscheidungsmöglichkeiten der Fachbehörde dann beeinflusst sein, wenn auch Software für das Fachverfahren (im Back-End) in einem anderen Bundesland in Auftrag gegeben wird. Dann müsste geprüft werden, ob die Software „einengend“ wirkt (etwa dadurch, dass bestimmte „Antwortkorridore“ vorgegeben werden, die andere Ergebnisse ausschließen, oder durch den Ausschluss bestimmter Teilnehmer).²⁰⁶⁸

Anders als beim SaaS-Modell würde bei einer Softwarelösung mittels sog. Container der Online-Dienst im nachnutzenden Land, d.h. dort, wo er auch sachlich bearbeitet wird, betrieben werden.²⁰⁶⁹ Durch sog. Container kann Software in verschiedene Umgebungen transportiert werden; so wird gewährleistet, dass die nötigen Voraussetzungen zum reibungslosen Betrieb einer Software auch in einer fremden Umgebung vorhanden sind.²⁰⁷⁰ Da ein „Fremdbetrieb“ durch ein anderes Land bei dieser Lösung nicht stattfindet, ist die Gefahr mangelnder Zurechnung und Einwirkungsmöglichkeiten hier geringer. In der Praxis soll das SaaS-Modell vorrangig zur Anwendung gelangen,²⁰⁷¹ obwohl die Container-Lösung zumindest hinsichtlich der Verantwortungsklarheit Vorteile bietet.²⁰⁷²

2068 Vgl. Siegel, NVwZ 2009, 1128 (1129) mit Verweis auf BVerfGE 119, 331 (374).

2069 FITKO, Konzept FIT-Store, Stand: September 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-40_FIT_Store_Konzept.pdf.

2070 Vgl. <https://www.datacenter-insider.de/was-sind-software-container-a-638949/>.

2071 FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 11, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2072 Ein alternativer Vorschlag zu den genannten Software-Modellen ist Open-Source-Software. Hiermit könnten Probleme mit Lizenzen und sog. Log-In-Effekte vermieden werden. Zudem könnte Software so einfacher an spezifische Anforderungen angepasst werden. Auch die gemeinsame Software-Entwicklung wäre so möglich und könnte das „Einer-für-Alle-Prinzip“ stärken, s. hierzu Berger, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 75 (91).

b) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Im Rahmen der Nachnutzung und dem insoweit geltenden „Einer-für-Alle“-Prinzip (EfA-Prinzip) stellen sich zudem Fragen nach der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit. Wenn ein Land oder eine „Umsetzungsalianz“ Online-Dienste bzw. Antragsportale auch für andere Länder bzw. Kommunen betreiben, kommen zwangsläufig verschiedene datenschutzrechtliche Verantwortlichkeiten in Betracht. Unter Umständen könnten auch gemeinsame Verantwortlichkeiten nach Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO bestehen.²⁰⁷³ Hier gilt es, im Einzelnen zu differenzieren.

Zunächst sind hierbei verschiedene Stadien der Datenverarbeitung zu unterscheiden. Grob können die Verarbeitungen wie folgt unterteilt werden: Im ersten Stadium kann ein Nutzerkonto angelegt werden; hier ist die Verantwortlichkeit nach § 7 OZG festgelegt.²⁰⁷⁴ Das zweite Stadium beinhaltet Verarbeitungsvorgänge im Rahmen des Online-Antrags selbst, d.h. im Antragsportal.²⁰⁷⁵ Im dritten Stadium erfolgt die Datenverarbeitung im Fachverfahren, für das eine bestimmte Landes- oder Kommunalbehörde zuständig ist.²⁰⁷⁶

Somit sind an der EfA-Leistung grundsätzlich mehrere Behörden beteiligt. Fraglich ist, ob hieraus eine gemeinsame Verantwortlichkeit i.S.d. Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO erwächst oder eine getrennte und lediglich nacheinander folgende Verantwortlichkeit.

Nach der weiten Auslegung des Verantwortlichkeitsbegriffs des EuGH ist es lediglich erforderlich, dass für jeden gemeinsam Verantwortlichen die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Datenverarbeitung besteht.²⁰⁷⁷ Insbesondere muss die Mitverantwortlichkeit nicht gleichwertig sein; es muss auch nicht jeder gemeinsam Verantwortliche Zugang zu den personenbezo-

2073 Eingehend Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 ff.

2074 Vgl. Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (426 Fn. 16); Denkhau/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, OZG § 7 Rn. 1 ff.; Siegel, DÖV 2018, 185 (191).

2075 Vgl. Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (426).

2076 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (426); ähnlich Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (224 f.).

2077 EuGH, Urt. v. 05.06.2018 – Rs. C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, Rn. 43; Hartung, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 26 Rn. 32; Martini, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 26 Rn. 19.

genen Daten haben.²⁰⁷⁸ Indes ist diese Rechtsprechung generell,²⁰⁷⁹ aber auch konkret hinsichtlich der Übertragbarkeit auf E-Government-Portale, in Frage gestellt worden.²⁰⁸⁰

Während die Art.-29-Datenschutzgruppe auch E-Government-Portale dem Regime der gemeinsamen Verantwortlichkeit unterstellen möchte,²⁰⁸¹ hält ein Teil der Literatur dagegen. Der EuGH habe im Rahmen dieser Rechtsprechung nicht die Eigenheiten der IT-Zusammenarbeit von Behörden im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung über die föderalen Ebenen hinweg im Blick gehabt. Bei der Möglichkeit gemeinsamer Verantwortlichkeit gehe es darum, Verantwortungsdefizite zu beseitigen.²⁰⁸² Im konkret entschiedenen Fall zu Facebook-Fanpages sei entscheidend gewesen, Verantwortungslücken zu verhindern, die daraus entstehen würden, dass ein Vorgehen gegen Facebook als internationales Unternehmen weniger aussichtsreich erscheine.²⁰⁸³ Auf Behörden, die miteinander kooperieren, bestehe jedoch ein anderer Zugriff; hier würden strengere Datenschutzvorgaben gelten und die Rechtsschutzmöglichkeiten seien besser.²⁰⁸⁴

Diese Argumentation vermag zu überzeugen. Die extensive Auslegung des EuGH dient einem verbesserten Schutzstandard, ist jedoch nicht für sämtliche Konstellationen geeignet.²⁰⁸⁵

Nach dem Wortlaut des Art. 26 Abs.1 S.1 DSGVO ist eine Mitverantwortlichkeit nur dann gegeben, wenn die Zwecke und die Mittel zur Verarbeitung gemeinsam festgelegt wurden. Das ist aber bei E-fA-Leistungen gerade nicht der Fall.²⁰⁸⁶ Die Datenverarbeitung im Antragsportal und im Fachverfahren kann strikt getrennt betrachtet und unterschiedlichen Verantwortungsbereichen zugeordnet werden. Insoweit handelt es sich um eine „Kette getrennter Verantwortlichkeiten“²⁰⁸⁷.

2078 EuGH, Urt. v. 05.06.2018 – Rs. C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, Rn. 38, 43; *Martini*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 26 Rn. 19 ff.

2079 *Hartung*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 26 Rn. 42 ff. („uferlos“); *Lee/Cross*, MMR 2019, 559 (561); *Kartheuser/Nabulsi*, MMR 2018, 717 (719); *Kremer*, CR 2019, 676 (688).

2080 *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427).

2081 Art.-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2020, WP 169, 26.

2082 *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427).

2083 *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427).

2084 *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427).

2085 Vgl. *Hartung*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DSGVO/BDSG, DSGVO, Art. 26 Rn. 42.

2086 So auch *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427 f.).

2087 So ausdrücklich *Böllhoff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (427 f.).

Eine gemeinsame Verantwortlichkeit nach Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO hätte sehr weitreichende Konsequenzen: Sie würde eine Mithaftung für alle anderen „Mitverantwortlichen“ nach Art. 82 Abs. 4 DSGVO bedingen.²⁰⁸⁸ Dies ist für den Betroffenen auf den ersten Blick günstig, würde für Behörden jedoch unter Umständen einen enormen Aufwand verursachen, da sie für Verstöße anderer Behörden haften und um Ausgleich im Innenverhältnis ersuchen müssten (Art. 82 Abs. 5 DSGVO). Entscheidend ist jedoch, dass bei einer gemeinsamen Verantwortlichkeit für eine Leistung potenziell mehrere landesrechtliche Datenschutzregelungen parallel zur Anwendung kommen müssten.²⁰⁸⁹ Daneben wären auch mehrere Aufsichtsbehörden zuständig.²⁰⁹⁰ Eine derartige Undurchsichtigkeit würde den Rechtsschutz für Nutzer kaum verbessern, sondern schlimmstenfalls einschränken.

Um eine klare Verantwortungszurechnung zu ermöglichen, könnte ein Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO benannt werden. Dann wäre datenschutzrechtlich nur eine Behörde im Antragsportal zuständig; dies ließe die Verantwortlichkeit anderer Behörden im Fachverfahren unberührt.²⁰⁹¹ Die Benennung kann durch mitgliedstaatliche Regelungen erfolgen; in Betracht kommen gesetzliche Regelungen ebenso wie die Benennung durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung. Die Benennung muss dem Gesetzesvorbehalt genügen. Da OZG-Leistungen vornehmlich der Leistungsverwaltung zuzurechnen sind, sind die Anforderungen jedoch weniger streng.²⁰⁹² Die Benennung greift nicht in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein, weil dadurch keinerlei Rechte verkürzt, sondern allenfalls erweitert werden.²⁰⁹³ Der Gesetzesvorbehalt wird nicht ausgelöst, womit die Benennung auch durch Verwaltungsvereinbarung anstelle eines Staatsvertrages möglich wäre.²⁰⁹⁴

2088 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (428).

2089 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (428).

2090 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (428).

2091 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (428); a.A. Datenschutzkonferenz, Kurzpapier Nr. 16: Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DSGVO, 19.03.2018, S. 4 f., abrufbar unter https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_16.pdf.

2092 Vgl. BVerfGE 8, 155 (167 f.); BVerwG NVwZ 2004, 623; Kotzur, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 155; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 281 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 118.

2093 Ähnlich Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (429 f.).

2094 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (429 f.).

Die Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit hat sich damit als sehr wichtig für die Umsetzung der EfA-Leistungen erwiesen. Angesichts der problematischen Folgefragen gilt es, die gemeinsame Verantwortlichkeit nach Art. 26 DSGVO zu vermeiden. Nicht zuletzt würde eine gemeinsame Verantwortlichkeit die soeben dargestellten Kriterien der verfassungsrechtlichen Verantwortungsklarheit erneut in Frage stellen. Anstelle einer klaren Verantwortungszurechnung entstünden für Nutzer weitere Unklarheiten darüber, welche Stelle verfassungs- und datenschutzrechtlich verantwortlich ist.²⁰⁹⁵ Daher ist eine klare Verantwortungsbennennung nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch datenschutzrechtlich geboten.

c) Entscheidungs- und Mitspracherechte bei der Weiterentwicklung von Online-Diensten?

Des Weiteren ist fraglich, welchen Akteuren in den Verwaltungsnetzwerken Mitsprache- und Entscheidungsrechte bei der Weiterentwicklung von nachgenutzten Online-Diensten eingeräumt werden.²⁰⁹⁶

Die Weiterentwicklung ist grundsätzlich in den Einstellungs- und Nachnutzungs-AGB geregelt. Demnach besteht eine Pflicht des umsetzenden Landes zur Weiterentwicklung, wenn der Online-Dienst aufgrund der Änderung von Rechtsvorschriften und technischen Normen auf Bundesebene angepasst werden muss (Ziffer 3.5.1 SaaS-Einstellung-AGB). Rechtzeitig vor der geplanten Weiterentwicklung leitet die FITKO die Informationen des umsetzenden Landes zur Notwendigkeit und der Kosten der Weiterentwicklung an das nachnutzende Land weiter. Das nachnutzende Land erhält somit kein grundlegendes Mitspracherecht. Es ist lediglich befugt, den SaaS-Nachnutzungsvertrag innerhalb einer Frist von vier Wochen zu kündigen (Ziffer 2.5.3 SaaS-Nachnutzungs-AGB).

Hierin zeigt sich ein grundlegendes Problem, nämlich, dass ein nachnutzendes Land effektiv wenig Einfluss auf die Weiterentwicklungen des

2095 Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (428).

2096 Hierzu FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

Online-Dienstes hat. Von einem Zusammenwirken, wie es noch im FITKO-Eckpunktmodell vorgesehen war, ist wenig geblieben.²⁰⁹⁷

Dabei haben die nachnutzenden Länder ein besonderes Interesse daran, dass die von ihnen in Auftrag gegebene Software weiterentwickelt und verbessert wird. Dieses Interesse können sie – aus rechtlicher Perspektive – jedoch nicht unmittelbar gegenüber dem umsetzenden Land geltend machen. Der Einfluss der nachnutzenden Länder ist auch aus Gründen der Verantwortungszurechnung nicht unerheblich: Je mehr Einfluss sie bei der Weiterentwicklung bekämen, desto weniger wäre die Nachnutzung dem Vorwurf ausgesetzt, das Land bzw. die zuständige Behörde würde in ihrer Verfahrensherrschaft beeinträchtigt.²⁰⁹⁸

Je enger die Kooperation tatsächlich ist, desto eher werden einvernehmliche Lösungen trotz fehlender unmittelbarer Vertragsverhältnisse möglich sein. Nach wie vor ist es eher denkbar, dass Wünsche zur Weiterentwicklung von einem nachnutzenden Land gegenüber der FITKO als Vertragspartnerin geäußert werden. Diese würde die FITKO sammeln und sodann mit dem umsetzenden Land besprechen.²⁰⁹⁹ Das umsetzende Land könnte aber letztlich entscheiden, ob und wie es die Wünsche umsetzt. Zwischen der FITKO und dem nachnutzenden Land könnten zwar theoretisch Mitspracherechte des nachnutzenden Landes vereinbart werden. Diese nützen in dieser Vertragsbeziehung jedoch wenig, da die FITKO keinen direkten Einfluss auf die Online-Leistung hat, sondern nur als „Mittler“ auftritt.

Etwas anderes würde eventuell gelten, wenn die FITKO ihrerseits gegenüber dem umsetzenden Land ein Mitspracherecht bekäme.²¹⁰⁰ Die Einräumung eines derartigen Mitspracherechts ist in den SaaS-Einstellungs-AGB jedoch bisher nicht erfolgt. Die FITKO ist lediglich verpflichtet, dem nach-

2097 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2098 Dass die Verfahrensherrschaft der zuständigen Behörde i.E. nicht unzulässig beeinträchtigt ist, wurde bereits im vorherigen Prüfungspunkt (2. Teil IX. 1. a)) gezeigt. Dennoch wäre eine verbesserte Einflussnahme der nachnutzenden Stelle geeignet, die Bedenken in diesem Punkt weiter zu zerstreuen.

2099 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2100 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 10, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

nutzenden Land die Informationen über die Weiterentwicklung unverzüglich weiterzuleiten.

Damit offenbart sich ein klassisches Netzwerkproblem: die rechtlichen Beziehungen sind zweiseitig (umsetzendes Land/FITKO AÖR sowie FITKO AÖR/nachnutzendes Land), faktisch stehen die Akteure in Wechselbeziehung zueinander und sind multipolar. Hinzu kommt, dass die SaaS-Verträge nicht öffentlich-rechtlicher, sondern zivilrechtlicher Natur sind.²¹⁰¹ Die Möglichkeit des Abschlusses öffentlich-rechtlicher (nämlich koordinationsrechtlicher) Verträge wurde gescheut. Das mag auch damit zusammenhängen, dass die Verwendung von AGB hier untypisch, wenn auch nicht ausgeschlossen ist.²¹⁰²

d) (Rechtliche) Übertragbarkeit von Online-Diensten in andere Bundesländer?

Dass ein Land oder eine „Umsetzungsallianz“ aus mehreren Ländern Online-Anträge für nachnutzende Länder entwickelt und ggf. betreibt, stellt im Vollzugsföderalismus – wie bereits anhand der Überlegungen zur Verantwortungsklarheit deutlich wurde – ein Novum dar. Für den Vollzug von Bundesgesetzen sind zum überwiegenden Teil die Länder und Kommunen zuständig, sodass sich hinsichtlich der Art und Weise des Vollzugs unterschiedliche Praktiken entwickelt haben.

Damit Online-Anträge bzw. deren Prototypen dennoch in anderen Ländern eingesetzt werden können, müssen die rechtlichen Vorgaben möglichst einheitlich vollzogen werden. Die Alternative bestünde darin, dass sämtliche Verwaltungsträger oder zumindest die jeweiligen Länder eigene Software für Online-Anträge und die dazugehörigen Prozesse und Schnittstellen entwickeln. Einer solch dezentralen Lösung wurde jedoch (von politischer Seite) eine klare Absage erteilt, indem die arbeitsteilige Umsetzung in Themenfeldern und der Vorrang des Prinzips „Einer für Alle/Viele (Efa)“ beschlossen wurde.²¹⁰³

2101 S. FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2102 Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 54 Rn. 52, § 62 Rn. 43; a.A. Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 62 Rn. 17.

2103 S.o. 2. Teil IV. 2. e).

Soweit es sich um Leistungen handelt, die auf Bundesgesetzen beruhen, soll die auf der Grundlage von § 4 OZG zukünftig zu erlassende Rechtsverordnung für den Einsatz von EfA als Rechtsgrundlage dienen.²¹⁰⁴ Da die Rechtsverordnung noch nicht in Kraft getreten ist, ist noch nicht absehbar, inwieweit sie als rechtliche Grundlage für die EfA-Leistungen bzw. das Föderale Informationsmanagement (FIM) haltbar ist.

Um im Rahmen der OZG-Umsetzung einen möglichst einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, wurde beschlossen, das FIM als Methodik zu verwenden.²¹⁰⁵ Wie bereits ausgeführt, ist es die Grundidee des FIM, zu Leistungen nach Bundesrecht einheitliche Leistungsinformationen sowie Datenfeld- und Prozessinformationen bereitzustellen.²¹⁰⁶ Bei Bedarf können die Länder und Kommunen die FIM-Informationen ergänzen und an ihre landesspezifischen Erfordernisse anpassen.²¹⁰⁷

Diese Vorgehensweise bietet – aus E-Government-Perspektive – den Vorteil, dass der teils sehr unterschiedliche Vollzug auf der Ebene der Online-Verfahren vereinheitlicht werden kann. Auf kompetenzrechtlicher Ebene mag es für die Länder jedoch nachteilig sein, da sie an Einflussmöglichkeiten auf Vollzugsebene verlieren.

Soweit die Anwendung dieser Methode gelänge und einheitliche Leistungsbeschreibungen, Datenfelder und Prozesse vorlägen, wäre eine große Hürde bei der Nachnutzung beseitigt. Allerdings bringt die Anwendung von FIM auch einige Nachteile mit sich.

Zu nennen ist hier die Ergänzung der FIM-Stamminformationen um OZG-Referenzinformationen. OZG-Referenzinformationen werden auf der Grundlage von FIM-Stamminformationen erstellt.²¹⁰⁸ Sie erweitern oder konkretisieren diese im Hinblick auf eine nutzerfreundliche Abwicklung. Nach der Vorstellung der FIM-Verantwortlichen können sie den geltenden Rechtsrahmen auch überschreiten, solange erforderliche Rechtsänderungen

2104 *Bundesministerium des Innern*, Eckpunkte – Umsetzung des OZG mit Mitteln des Konjunkturpakets, Stand: August 2020, S. 8, abrufbar unter <https://www.it-planungsrat.de/beschluesse/beschluss/beschluss-2020-39>.

2105 IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/23.

2106 BT-Drs. 19/16780, S. 2 (Unterrichtung der Bundesregierung nach § 3 Abs. 2a EGVGG); s.o. I. Teil IV. 6.

2107 BT-Drs. 19/16780, S. 2 (Unterrichtung der Bundesregierung nach § 3 Abs. 2a EGVGG).

2108 *IT-Planungsrat*, Anwendung der FIM-Methodik im Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats zur OZG-Umsetzung, Stand: Mai 2020, S. 10, abrufbar unter <https://fimportal.de/dokumente>.

deutlich gemacht werden.²¹⁰⁹ Formal betrachtet wäre den Übersetzungsanforderungen wohl genügt, wenn die FIM-Stamminformationen hinreichend vorhanden sind. Da jedoch die Nutzerzentrierung im OZG zumindest mittelbar verankert ist,²¹¹⁰ werden die OZG-Referenzinformationen (sowie analog zu den weiteren FIM-Bausteinen die OZG-Referenzdatenfelder und Referenzprozess) für das Gelingen von nutzerfreundlichen, medienbruchfreien Prozessen als wesentlich erachtet.²¹¹¹ Oftmals endet die FIM-Implementierung bei der Abbildung der Leistungsbeschreibung. Dementsprechend sind zwar bei OZG-Referenzinformationen Fortschritte erzielt worden, die anderen FIM-Bausteine (Prozess- und Datenfeldbausteine) werden jedoch zu wenig abgebildet.²¹¹² Dieser Umstand setzt sich bei den OZG-Referenzdatenfeldern und -prozessen entsprechend fort. Die durch FIM erhoffte Vereinheitlichung stockt zusehends.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechts (insbesondere VwVfG) bei der FIM-Methodik insgesamt noch zu wenig Berücksichtigung finden.²¹¹³ Da der Baustein „FIM-Prozesse“ jedoch den innerbehördlichen Ablauf in den Blick nimmt, ist die Berücksichtigung der Anforderungen des VwVfG bzw. entsprechender Landesgesetze unumgänglich. Die Berücksichtigung der Fachgesetze genügt hier nicht.

Insgesamt bietet FIM derzeit die praktisch einzige Möglichkeit, einen vereinheitlichten Vollzug zu gewährleisten und so die Nachnutzung von zentral entwickelten Online-Diensten zu ermöglichen. Auf FIM ruhen zudem noch größere Erwartungen, da auch die aufgrund der SDG-VO erforderlichen Informationen und Verwaltungsleistungen auf FIM basieren

2109 Ebenda.

2110 S.o. 2. Teil III. 4. b) dd).

2111 Vgl. nur *Bundesministerium des Innern/FITKO*, Programmmanagement Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Version 3.0), Stand: Mai 2020, S. 6, 12, 14 f., abrufbar unter https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

2112 *VITAKO*, Positionspapier – Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM), Stand: August 2020, S. 4, abrufbar unter [https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20\(FIM\).pdf](https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20(FIM).pdf).

2113 So *VITAKO*, Positionspapier – Anforderungen an das Föderale Informationsmanagement (FIM), Stand: August 2020, S. 4, abrufbar unter [https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20\(FIM\).pdf](https://www.vitako.de/Publikationen/Vitako-Position%20zu%20den%20Anforderungen%20an%20das%20F%C3%B6derale%20Informationsmanagement%20(FIM).pdf).

sollen.²¹¹⁴ Indes scheint die Methode in der Praxis mitunter Probleme zu bereiten. Des Weiteren werden durch die angestrebte Vereinheitlichung des Vollzuges der Verlust eigenständiger Vollzugskompetenzen der Länder befürchtet. Diese Befürchtung ist jedoch unbegründet, da neben der zur Online-Umsetzung notwendigen Vereinheitlichung noch genug Spielraum für Vollzugsunterschiede, die als positiv für den föderalen Wettbewerb zu bewerten sind, verbleiben.

e) Haftung, Rechtsbehelfs- und Rechtsschutzmöglichkeiten

aa) Haftung innerhalb der Nachnutzungs-Vertragsverhältnisse

Weitere Probleme stellen sich bei der Haftung für etwaige vertragliche Leistungsstörungen. Zum einen ist es aus Sicht der umsetzenden Länder fraglich, inwieweit sie gegenüber der FITKO für Leistungsstörungen haften können bzw. sollten.²¹¹⁵ Zum anderen haben die nachnutzenden Länder grundsätzlich ein Interesse an Ansprüchen wegen Leistungsstörungen, die sie jedoch aufgrund der zweiseitigen Vertragsverhältnisse allenfalls gegenüber der FITKO geltend machen könnten.²¹¹⁶ Derartige Ansprüche würden nur entstehen, wenn die FITKO für Nicht- oder Schlechtleistungen haften würde, die in der Sphäre eines umsetzenden Landes entstanden sind. Für die FITKO stellt sich ihre Doppelrolle, die sie aufgrund dieser Vertragsbeziehungen inne hat, möglicherweise als eine problematische Interessenkollision dar.

Nach den SaaS-Einstellungs-AGB haftet das umsetzende Land bei einfacher Fahrlässigkeit nur bei Verletzung „wesentlicher Vertragspflichten“ (Ziff. 7.1). Es handelt sich hierbei um eine Haftungsbegrenzung. Die FITKO wiederum haftet nach Ziffer 6.1 SaaS-Nachnutzungs-AGB gegenüber dem nachnutzenden Land ebenfalls nur bei Verletzung „wesentlicher Vertragspflichten“. Dabei handelt es sich nach beiden AGB um Pflichten, die die Grundlage des SaaS-Nachnutzungsvertrages bilden, die entscheidend

2114 Vgl. Leitfaden Single Digital Gateway des Landes Brandenburg, S.3, abrufbar unter https://ozg.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SDG-Leitfaden_Brandenburg.pdf.

2115 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 9, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2116 Ebenda.

für den Abschluss des SaaS-Nachnutzungsvertrages waren und auf deren Erfüllung das nachnutzende Land vertrauen darf. Unbeschränkt haften sowohl das umsetzende Land als auch die FITKO in ihren jeweiligen Vertragsverhältnissen nur bei Verletzung absoluter Rechtsgüter wie Leben, Körper und Gesundheit (Ziff. 6.2 SaaS-Nachnutzungs-AGB bzw. Ziff. 7.2. SaaS-Einstellungs-AGB).

Im Verhältnis zwischen der FITKO und einem nachnutzenden Land dürfte sich einfache Fahrlässigkeit allenfalls dadurch begründen lassen, dass diese grundsätzlich nach § 281 Abs. 1 S. 2 BGB vermutet wird; aufgrund der Beweislastumkehr müsste die FITKO nachweisen, dass sie keine einfache Fahrlässigkeit trifft.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, hätte auch eine vertragliche Haftungszurechnung etabliert werden können: Bestimmte Pflichtverletzungen des umsetzenden Landes und das Vertretenmüssen könnten vertraglich der FITKO zugerechnet werden. Eine Haftungszurechnung wäre für eine derartige Netzwerkkonstellation nicht untypisch und würde für einen angemessenen Interessenausgleich sorgen.

Die FITKO könnte das umsetzende Land sodann nach Ziffer 7.1 SaaS-Einstellungs-AGB in Regress nehmen, soweit das umsetzende Land bzw. seine gesetzlichen Vertreter oder Erfüllungsgehilfen fahrlässig gehandelt und „wesentliche Vertragspflichten“ verletzt haben. Eine vollumfängliche Haftung wurde hier zu Recht vermieden: Diese wäre nicht angemessen bzw. interessengerecht, da umsetzende Länder das volle Risiko für eine Leistung tragen müssten, die sie nicht nur für sich, sondern aus Solidarität für andere mitentwickelt und regelmäßig finanziert haben. Da die Bereitstellung der Leistungen im Wege des Prinzips „Einer für Alle/Viele“ freiwillig ist, hätte sich ein Land schadlos halten können, indem es gar keine Leistungen bereitstellt. Eine beschränkte Haftung ist somit die interessengerechte Lösung.

bb) Haftung im Außenverhältnis

Im Außenverhältnis zu Bürgern und Unternehmen muss grundsätzlich zwischen der Verantwortlichkeit aufgrund technischer Fehler und der Verantwortlichkeit aufgrund von Ansprüchen auf Verwaltungsleistungen unterschieden werden. Eine Differenzierung ist deshalb geboten, weil für die Sachentscheidung einerseits und für den technischen Betrieb eines Online-Dienstes andererseits Behörden bzw. Stellen unterschiedlicher Verwal-

tungsträger verantwortlich sein können. Das wird gerade beim SaaS-Modell der Fall sein, da hier die Verantwortlichkeit weder bei der zuständigen Behörde noch bei der dahinterstehenden Gebietskörperschaft, sondern bei dem umsetzenden Land liegt.

Die Differenzierung sollte jedoch nicht dazu führen, dass Rechtsbehelfsmöglichkeiten des Nutzers geschmälert werden. Es wäre bspw. problematisch, wenn ein Nutzer bei der zuständigen Behörde Widerspruch gegen eine ablehnende Entscheidung einlegen könnte, sich jedoch bei dieser Behörde nicht gegen einen technischen Fehler wehren könnte. Es ist denkbar, dass ein negativer Bescheid nur aufgrund technischer Fehler ergeht und nicht deshalb, weil die Anspruchsvoraussetzungen nicht vorliegen. Dies wird für den Nutzer jedoch regelmäßig nur schwer oder gar nicht erkennbar sein.

Daher muss gewährleistet sein, dass die über den Widerspruch entscheidende Behörde (vgl. § 73 Abs.1 VwGO) dem Widerspruch auch dann abhilft, wenn sie feststellt, dass der Widerspruch aufgrund eines technischen Fehlers begründet ist. Sie entscheidet dann aufgrund eines Fehlers, der im Verantwortungsbereich eines anderen – nämlich des für den technischen Betrieb verantwortlichen – Rechtsträgers entstanden ist. Daraus ergeben sich jedoch Folgeprobleme, nämlich, ob die zuständige Behörde für die Beurteilung derartiger technischer Fehler überhaupt zuständig ist. Es ist stark in Zweifel zu ziehen, dass die für die Sachentscheidung zuständige Behörde formal auch die Zuständigkeit besitzt, über technische Fehler eines anderen Rechtsträgers zu entscheiden. Darüber hinaus ist auch zu bezweifeln, dass die zuständige Behörde hierfür die notwendige Sachkunde mitbringt. Die Zurechnung von Verantwortung („Zuständigkeitsverzahnung“²¹¹⁷) könnte hier Abhilfe schaffen.

Darüber hinaus sollte dem Nutzer die Möglichkeit eingeräumt werden, technische Fehler auch bei der für den technischen Betrieb verantwortlichen Stelle geltend zu machen. Dem könnte jedoch § 44a VwGO entgegenstehen, wonach Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen nicht isoliert geltend gemacht werden können.²¹¹⁸ Eine behördliche Verfahrenshandlung ist der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zufolge jede behördliche Maßnahme, die im Zusammenhang mit einem schon begonnenen und noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren steht und die

2117 S. dazu oben, I. Teil IV. 4. c).

2118 S.o. I. Teil IV. 3. g).

der Vorbereitung einer regelnden Sachentscheidung dient.²¹¹⁹ Fraglich ist, ob elektronische Übermittlungsvorgänge überhaupt Verfahrenshandlungen im Sinne des § 44a VwGO darstellen. Übermittelt eine Behörde ihre Erklärung nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 VwVfG an das Postfach des Nutzers im Verwaltungsportal, steht dies im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren, welches erst abgeschlossen ist, wenn dem Nutzer der Verwaltungsakt durch Abruf im Postfach bekannt gegeben wurde (§ 41 Abs. 2a VwVfG) und wenn der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist.²¹²⁰ Die Übermittlung darf gerade nicht Teil der Sachentscheidung selbst sein, sondern muss ihrer Vorbereitung dienen. Da die Übermittlung einen formal-technischen Vorgang darstellt, ist sie der Sachentscheidung selbst nicht zuzurechnen. Sie ist der rein tatsächliche Vollzug der staatlichen Entscheidung.²¹²¹ Einschränkung könnte man darauf hinweisen, dass die Sachentscheidung ihrer Übermittlung vorausgehe und daher die Übermittlung logisch nicht die Sachentscheidung vorbereiten könne. Hier sollte die Definition des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht zu wörtlich genommen werden. Da die Sachentscheidung in Form des Verwaltungsakts erst mit der Bekanntgabe wirksam wird, kann die Übermittlung insoweit auch als vorbereitende Maßnahme angesehen werden.

Da die elektronische Übermittlung demnach eine Verfahrenshandlung darstellt, könnten technische Fehler bei der Übermittlung nach § 44a VwGO nicht isoliert angefochten werden.²¹²² Es bleibt nur die Möglichkeit der inzidenten Überprüfung durch eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gegenüber der für die Sachentscheidung zuständigen Behörde.²¹²³ Eine rein auf technische Fehler gestützte Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gegenüber der für den technischen Betrieb verantwortlichen Stelle ist dem Nutzer verwehrt. Unter dem Gesichtspunkt der Gefahr technischen Versagens ist die Verfassungsmäßigkeit des § 44a VwGO daher erneut zu

2119 BVerwG NVwZ 2017, 489; BVerwG NVwZ-RR 2017, 423; s. auch *Stelkens/Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 8 ff.

2120 Vgl. *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 83; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 34 f.; a.A. *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 193 f.

2121 Vgl. *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 266.

2122 So i.E. auch *Heckmann/Albrecht*, in: Bauer/Heckmann (Hrsg.), VwVfG und E-Government, VwVfG, § 3a Rn. 137; *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), Recht der Telemediendienste, VwVfG, § 3a Rn. 58.

2123 *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), Recht der Telemediendienste, VwVfG, § 3a Rn. 58.

hinterfragen.²¹²⁴ Die Effektivität des Rechtsschutzes ist zumindest eingeschränkt, wenn die für den technischen Betrieb verantwortliche Stelle nicht haftbar gemacht werden kann. Auch hier kann eine Haftungszurechnung helfen, wodurch gewährleistet wäre, dass zumindest die sachentscheidende Behörde für technische Fehler haftbar gemacht werden kann, die an sich außerhalb ihres Verantwortungsbereichs liegen.

Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang besteht darin, dass in Fällen des technischen Versagens nach derzeitiger Rechtslage keine Amtshaftungsansprüche durchgreifen.²¹²⁵ Amtshaftungsansprüche setzen das Vorliegen menschlichen Verschuldens voraus, das bei technischem Versagen nicht gegeben ist. Die Ausweitung der Amtshaftung auf derartige Fälle würde zu einer öffentlich-rechtlichen Gefährdungshaftung führen.²¹²⁶ Eine solche ist aber im deutschen Staatshaftungsrecht nicht vorgesehen. Das ist keinesfalls selbstverständlich: Nach dem Staatshaftungsgesetz, welches in Folge fehlender Bundeskompetenz vom Bundesverfassungsgericht insgesamt für nichtig erklärt wurde,²¹²⁷ sollte das Versagen einer technischen Einrichtung als Pflichtverletzung gelten, wenn der Träger öffentlicher Verwaltung anstatt durch Personen durch diese Einrichtung öffentliche Gewalt selbstständig ausüben lässt (§ 1 Abs. 2 StHG).²¹²⁸ Seither blieb es dabei, dass der Staat über die Amtshaftung für Schäden, die aufgrund fehlerhafter technischer Einrichtungen entstehen, grundsätzlich nicht haftbar gemacht werden kann.²¹²⁹ Diese Rechtslage ist angesichts des zunehmenden Einsatzes von technischen Hilfsmitteln in der Verwaltung in Frage zu stellen. Der Staat wird vermehrt unter Einsatz von automatisierten Einrichtungen Verwaltungsakte erlassen (vgl. § 35a VwVfG), elektronisch kommunizieren (§ 3a VwVfG) sowie „Bots“ zur Entscheidungshilfe, behördenintern und zur Kommunikation mit dem Bürger einsetzen.²¹³⁰ Die Zuhilfenahme von

2124 Zur Verfassungsmäßigkeit allgemein *Eichberger*, Die Einschränkung des Rechtsschutzes gegen behördliche Verfahrenshandlungen, S. 211 ff.

2125 *Papier/Shirvani*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg (Hrsg.), MüKo BGB, § 839 Rn. 191 ff.

2126 *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 34 Rn. 114.

2127 BVerfGE 61, 149 (151, 208); s. hierzu v. *Danwitz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 34 Rn. 154.

2128 Umfassend hierzu *Jacobs*, Staatshaftungsrecht, Rn. 184 ff.

2129 Eine Ausnahme bildet der enteignungsgleiche Eingriff, etwa im „Ampelfall“, s. BGHZ 54, 332 (338), *Papier/Shirvani*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg (Hrsg.), MüKo BGB, § 839 Rn. 192.

2130 Dazu *Guggenberger*, NVwZ 2019, 844 (847 ff.).

Künstlicher Intelligenz ist längst kein Zukunftsthema mehr.²¹³¹ Die derzeit bestehenden Haftungslücken im Staatshaftungsrecht sind dann nicht mehr tragbar. Das gilt allerdings nicht nur bei der Nachnutzung von Software, die bei Fehlern zur Haftung führen kann, sondern generell im Bereich des Einsatzes von technischen Einrichtungen und KI in der Verwaltung. Insoweit dürften Änderungen des Staatshaftungsrecht im Hinblick auf den Einsatz technischer Einrichtungen mittelfristig notwendig werden.

f) Kostentragung und Nutzungsrechte

Die Kosten für die Erstentwicklung sollen gänzlich durch das umsetzende Bundesland getragen werden, können jedoch durch das Digitalisierungsbudget der FITKO oder aus dem Budget des Konjunkturpakets²¹³² erstattet werden.²¹³³

Die Kosten für den Betrieb der Leistung (insbesondere Lizenz-, Personal- und Serverkosten) sollen anteilig von umsetzenden und nachnutzenden Ländern getragen werden. Dasselbe gilt grundsätzlich für die Kosten der Weiterentwicklung.²¹³⁴ Sie sollen verursachungsgerecht und nach Maßgabe des Öffentlichen Preisrechts aufgeteilt werden (vgl. Ziffer 3.3. SaaS-

2131 Guggenberger, NVwZ 2019, 844 ff.; Martini, DÖV 2017, 443 ff.

2132 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2020/39. Zur Abgrenzung zwischen Konjunkturpaket und Digitalisierungsbudget s. FITKO, Vorschlag zur Abgrenzung der Mittelverwendung aus dem Digitalisierungsbudget und dem Konjunkturpaket, Stand: März 2021, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2021/Beschluss2021-01_Abgrenzung_Digitalisierungsbudget_Konjunkturpaket.pdf.

2133 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktemodell.pdf; s. auch Bundesministerium des Innern, Leitfaden zur OZG-Umsetzung (Online-Version), Kap. 10.2.3 (Finanzierungsmodelle für Nachnutzung Einer für Alle), abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>.

2134 Bundesministerium des Innern, Leitfaden OZG-Umsetzung (Online-Version), Kap. 10.2.3, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>.

Nachnutzungs-AGB).²¹³⁵ Das Entgelt soll sich regelmäßig am Selbstkostenpreis orientieren.²¹³⁶

Ungeklärt ist bislang, ob die Kostenkalkulation dem umsetzenden Land überlassen bleibt oder ob gemeinsam mehrere Kalkulationsmodelle entwickelt werden, die sowohl in die Verträge zwischen dem umsetzenden Land und der FITKO bzw. der FITKO und dem nachnutzenden Land aufgenommen werden.²¹³⁷ Für gemeinsam entwickelte Kalkulationsmodelle spricht, dass sich die Akzeptanz bei den Beteiligten erhöhen dürfte; allerdings bedeutet dies auch einen erhöhten Abstimmungsaufwand. Trotz fehlender direkter Vertragsverhältnisse müssten Absprachen mit weiteren Beteiligten im „Nachnutzungs-Netzwerk“ getroffen werden.

Die Kosten für den technischen Anschluss an eine Efa-Leistung sind durch die nachnutzenden Länder zu tragen, können jedoch ebenfalls durch das Digitalisierungsbudget der FITKO bzw. das Konjunkturpaket erstattet werden.²¹³⁸

Für die Aufteilung von Betriebs- und Weiterentwicklungskosten kommen verschiedene Modelle in Betracht.²¹³⁹ Zum einen könnte man sich hierbei am Königsteiner Schlüssel orientieren.²¹⁴⁰ Soweit nicht alle 16 Länder eine Leistung nutzen, müsste der Schlüssel jedoch proportional skaliert werden. Denkbar wäre es zudem, die Kosten aufwandsbasiert aufzuteilen, sodass die Zahl der Aufrufe einer Leistung in den Ländern für die Kosten maßgeblich ist. Alternativ könnten die Kosten auch paritätisch aufteilt werden; indes empfiehlt es sich nicht, dieses Modell in Reinform zu verwenden, da es weder individuelle Finanzkraft noch Abrufzahlen berücksichtigt.

2135 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 9, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktemodell.pdf.

2136 *FITKO*, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 23, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2137 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 9, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktemodell.pdf.

2138 *Bundesministerium des Innern*, Leitfaden OZG-Umsetzung (Online-Version), Kap. 10.2.3, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>.

2139 S. hierzu und im Folgenden *Bundesministerium des Innern*, Leitfaden OZG-Umsetzung (Online-Version), Kap. 10.2.3, abrufbar unter <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pageId=12587267>.

2140 Vgl. BAnz, Amtlicher Teil, Bekanntmachung des Königsteiner Schlüssels für das Jahr 2019 v. 21.04.2021.

Die Kosten für die Weiterentwicklung sollen nicht auf das regelmäßig zu entrichtende Entgelt addiert, sondern einmalig entrichtet werden.²¹⁴¹

Auch bei der Einräumung von Nutzungsrechten besteht die Besonderheit fehlender Vertragsverhältnisse: Lizenzverträge bestehen nur jeweils zwischen den umsetzenden Ländern und der FITKO sowie der FITKO und den nachnutzenden Ländern. Hinzu kommen die jeweiligen Verträge mit IT-Dienstleistern.²¹⁴² Die FITKO selbst benötigt an sich kein eigenes Nutzungsrecht, muss jedoch berechtigt sein, die Nutzungsrechte an nachnutzende Länder einzuräumen.²¹⁴³ Daher erfolgt im SaaS-Einstellungsvertrag die Nutzungsrechteinräumung des umsetzenden Landes an die FITKO zum Zweck der Unterlizenzierung durch die FITKO an das nachnutzende Land.²¹⁴⁴ Das umsetzende Land muss die Nutzungsrechte selbst innehaben und zur Weitergabe der Rechte an die FITKO berechtigt sein.²¹⁴⁵ Hier zeigen sich demnach weitere netzwerkbedingte Wechselwirkungen. Hat ein umsetzendes Land die Lizenzrechte selbst nicht inne – dies ist eine Angelegenheit zwischen dem umsetzenden Land und dem jeweiligen IT-Dienstleister – so kann es sie nicht auf die FITKO übertragen. Demzufolge könnte die FITKO Dritten die Lizenzrechte ebenfalls nicht wirksam übertragen und wäre ggf. Ansprüchen des Rechteinhabers (IT-Dienstleister) ausgesetzt.²¹⁴⁶

Darüber hinaus stellt sich bei Kündigungen die Frage, welche Auswirkungen eine Kündigung durch ein nachnutzendes Land auf die Kosten-

2141 FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 17, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2142 Hierzu FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 13, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2143 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 9, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2144 FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 16, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2145 FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 13, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2146 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 9, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

kalkulation für die verbleibenden Nutzer hat.²¹⁴⁷ Ebenso ist fraglich, wie rechtzeitig Ersatz gefunden werden kann, wenn ein umsetzendes Land gegenüber der FITKO kündigt, oder, wenn die FITKO gegenüber einem nachnutzenden Land kündigt. Hierbei handelt es sich ebenfalls um Netzwerkprobleme, da die Kündigung nur im jeweiligen Vertragsverhältnis erfolgt, jedoch (faktische) Auswirkungen auf andere Nutzer hat.

Eine ausgereifte Lösung für die Fragen der Kündigung scheint es bisher nicht zu geben. Die Frist für eine ordentliche Kündigung ist mit sechs Monaten zum Ende des Kalenderjahres lang bemessen (Ziffer 10 SaaS-Einstellungs-AGB bzw. Ziffer 9 SaaS-Nachnutzungs-AGB). So kann Zeit gewonnen werden, um für Ersatz zu sorgen, wenn ein Online-Dienst aufgrund der Kündigung eines umsetzenden Landes bzw. der FITKO wegfällt.²¹⁴⁸ Ob dies praktisch jedoch innerhalb dieser Zeit möglich ist, erscheint mehr als zweifelhaft.

2. Einwirkung Privater im Verwaltungsnetzwerk als Herausforderung für demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Verantwortung

Bei der OZG-Umsetzung ist eine ganze Reihe von Akteuren, die dem privaten Sektor zuzuordnen sind, involviert. Es fehlen aufgrund der mangelnden Publizitätspflicht und Transparenz jedoch verlässliche und unabhängige Aussagen hierzu.²¹⁴⁹ Indizien sind zumindest die stetig wachsenden Ausgaben der Bundesregierung für externe Dienstleister im IT-Bereich.²¹⁵⁰

An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass es auch Beratungsunternehmen gibt, die rein formell privatisiert sind, sich jedoch vollständig in

2147 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 11, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2148 FITKO, Hinweise zur Nutzung des FIT-Stores, Stand: März 2021, S. 19, abrufbar unter https://www.fitko.de/mm/Hinweise_zur_Nutzung_des_FIT-Stores_V1.0_Stand_17.03.2021.pdf.

2149 Vgl. zu diesem Problem bereits I. Teil IV. 4. d).

2150 Vgl. nur <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/berater-gibt-der-staat-zu-viel-fuer-externe-expertise-aus-17126567.html>. Ein großer Anteil der Beratungsleistungen für das Bundesministerium des Innern wird für Digitalisierungsprojekte beansprucht, s. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berater-175-millionen-euro-bundesregierung-gibt-mehr-geld-fuer-externe-berater-aus/25306402.html?ticket=ST-8905178-NOylcAAIG57OJKr52jxr-ap6>; <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/externe-berater-die-bundesregierung-kauft-gern-ibm-expertise-ein-16366549.html>.

öffentlicher Hand befinden.²¹⁵¹ Aufgrund der „Beherrschung“ durch öffentliche Träger kann hier grundsätzlich von einem geringeren Legitimationsdefizit als bei rein privaten Beratungsunternehmen ausgegangen werden. Gleichwohl bleibt es dabei, dass es sich um externe Berater handelt, die nicht in gleicher Weise legitimiert sind wie Amtswalter bzw. Beamte. Zu den weiteren privaten Akteuren gehören zudem privatrechtlich organisierte IT-Dienstleister und Softwareentwickler.

Um verfassungsrechtlichen Anforderungen und insbesondere den Anforderungen an demokratische Legitimation zu genügen, ist sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Begrenzung des Einflusses privater Berater, IT-Unternehmen etc. vorzunehmen. Die Einwirkung und Kontrolle durch staatliche Akteure muss gewährleistet bleiben.

Gerade bei Digitalisierungsprojekten besteht aufgrund der zumeist hohen Komplexität und Notwendigkeit von Expertise aus verschiedenen Fachrichtungen die Gefahr, dass die Einflussnahme von Beratern und IT-Unternehmen groß wird. Die quantitative Begrenzung Privater wurde bereits angesprochen, sie ist jedoch nicht allein ausschlaggebend, da auch schon einzelne private Akteure unter vielen staatlichen Akteuren für eine zu hohe inhaltliche Einflussnahme ausschlaggebend sein können. Wie bereits im 1. Teil dargestellt, dürfen Erstentscheidungen durch Private nicht derart steuernd auf das Verwaltungsnetzwerk einwirken, dass die Letztverantwortung der staatlichen Akteure im Verwaltungsnetzwerk leerläuft.²¹⁵² Eine Beratung darf sich nicht als eine Vorentscheidung gerieren. Eine echte Letztentscheidung muss möglich sein, während ein „Durchwinken“ aufgrund Zeitmangels die demokratische Legitimation der Entscheidung in Frage stellt.

In den Themenfeldern des Digitalisierungsprogramms Föederal und insbesondere in den Digitalisierungslaboren wurden und werden eine Vielzahl privater Berater sowie privater Nutzer eingesetzt.²¹⁵³ Die einzelnen Themenfelder und Unterprojekte sind so unterschiedlich und vielfältig, dass eine detailliertere Darstellung hier nicht möglich ist. Letztlich sind die Kriterien für das Handeln im Verwaltungsnetzwerk jedoch gleich: Eine Be-

2151 Ein Beispiel hierfür ist die Partnerschaften Deutschland GmbH, s. <https://www.pd-g.de/ueber-uns/die-gesellschafter-der-pd/unsere-gesellschafter>.

2152 S.o. I. Teil IV. 4. d).

2153 Vgl. nur die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Bildung, Vertretern der Länder, der Studierendenwerke, Nutzern und der Unternehmensberatung init AG bei digitalen BAföG-Leistungen, s. <https://www.init.de/arbeiten/bafog-digital>.

ratung kann in dem Einbringen spezialisierter Fachexpertise, dem Projektmanagement, der Moderation sowie der Strukturierung des Projekts liegen. So werden für die Entwicklung von Click-Dummies regelmäßig User-Experience-Experten zu Rate gezogen, die typischerweise keine Behördenmitarbeiter, sondern Mitarbeiter externer Beratungsunternehmen sind.²¹⁵⁴ Diese Form der Mitwirkung ist im Hinblick auf die Sicherung demokratischer Legitimation noch zulässig.²¹⁵⁵

Kritisch ist allerdings, dass gerade Formate wie das Digitalisierungslabor sehr auf kooperative Arbeitsweisen und das Agieren auf Augenhöhe (Gleichrangigkeit) angelegt sind. Das ist zwar für die Organisationsform Verwaltungsnetzwerk gerade typisch und bietet Vorteile.²¹⁵⁶ Es birgt jedoch die Gefahr, dass einigen Netzwerkteilnehmern zu viel Freiraum gelassen wird und eine Rückkopplung an die staatliche Letztentscheidung verschimmt. Hier sollte man sich auch vergegenwärtigen, dass die zunächst verwaltungsintern angelegten Projekte dem Erfordernis demokratischer Legitimation ebenso unterliegen wie Entscheidungen, die gegenüber Bürgern und Unternehmen mit Außenwirkung ergehen.²¹⁵⁷

Um die Anforderungen zu erfüllen, sollten in Verwaltungsnetzwerken bestimmte Verfahrensweisen als Sicherungsmaßnahmen etabliert werden. Zuallererst muss die Mitwirkung privater Personen und Organisationen in geeigneter Form transparent gemacht werden. Zur Gewährleistung hinreichender Kontrolle sollten mehrere staatliche Akteure die Vorschläge und Ausarbeitungen Privater überprüfen. Besser noch ist eine verpflichtende Mitarbeit der staatlichen Akteure auch bei Teilaufgaben, sodass es nicht zu einer vollständigen Aufgabenübernahme kommen kann.

Die kooperative Mitwirkung von Nutzern – insbesondere zielgruppengerecht ausgewählten Bürgern und Unternehmern – ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Sie sollen Anstöße liefern und Ideen beisteuern, um die Umsetzung möglichst nutzerfreundlich zu gestalten. Es steht nicht zu befürchten, dass Nutzer im Rahmen der Digitalisierungslabore oder sonst in den Themenfeldern ganze Aufgaben übernehmen und „fertige Lösungen“ präsentieren, die ungeprüft durch staatliche Akteure übernommen werden. Vielmehr wird eine Mitwirkung von Nutzern, die keine professionelle Beratung ausüben, unbedenklich sein. Das Format der Digitalisierungslabore

2154 Ebenda.

2155 Vgl. 1. Teil IV. 4. d).

2156 S.o. 1. Teil IV. 2. d) bb).

2157 Vgl. oben 1. Teil IV. 3. h).

baut gerade darauf auf, dass die Bedürfnisse der Nutzer besser verstanden werden,²¹⁵⁸ ohne dass hiermit die staatliche Letztentscheidungsverantwortung in Frage gestellt wird.

Im Rahmen der Nachnutzung von Online-Diensten hat sich gezeigt, dass sich das Verschwimmen von Verantwortungsgrenzen als ein Problem zwischen staatlichen Akteuren darstellt. Doch auch die Vermischung staatlicher und privatrechtlicher Verantwortlichkeiten ist bei der Nachnutzung problematisch. Gerade bei der Nachnutzung sind IT-Dienstleister mehr denn je involviert. Es kann sich sowohl um öffentlich-rechtlich organisierte als auch um privatrechtlich organisierte IT-Dienstleister handeln. Denkbar ist auch, dass öffentlich-rechtliche IT-Dienstleister private Dienstleister unterbeauftragen. Letztendlich ist entscheidend, dass auch bei den Nachnutzungs-Netzwerken die Entscheidungsgewalt über das „Ob“ und „Wie“ der Entwicklung, des Betriebs und der Überlassung von Software nicht zugunsten von privatrechtlich organisierten IT-Dienstleistern aufgegeben werden darf.

3. Das Verwaltungsnetzwerk im Spannungsfeld zwischen Vergaberecht und Verwaltungskooperationsrecht

Ein weiteres typisches Problem bei Digitalisierungsprojekten der Verwaltung besteht darin, die Anforderungen des Vergaberechts einerseits und des Verwaltungskooperationsrechts andererseits in angemessenen Ausgleich zu bringen. Es mangelt nach wie vor an geeigneten (rechtlich verankerten) Kooperationsmodellen für die öffentliche Verwaltung, insbesondere für die Umsetzung gemeinsamer Digitalisierungsprojekte.²¹⁵⁹ Es müssen Ausnahmenvorschriften im Vergaberecht bemüht werden, um Kooperationen zu rechtfertigen. Dies zeigt sich konkret anhand des ursprünglichen Nachnutzungsmodells, welches auf § 108 Abs. 6 GWB gestützt und mittels einer Verwaltungsvereinbarung etabliert wird.²¹⁶⁰ Gravierender ist das Problem

2158 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, Stand: März 2019, S. 30 ff., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

2159 Ausführlich hierzu *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (321 ff.).

2160 S. dazu oben 2. Teil VII. 3. – S. auch *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 2, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktemodell.pdf.

beim FIT-Store-Modell, welches gerade nicht auf § 108 Abs. 6 GWB gestützt werden kann, da nicht alle Beteiligten zwingend eigene Sachleistungen erbringen.²¹⁶¹ Aber auch andere Kooperationen, die nicht unmittelbar mit der Nachnutzung im Rahmen der OZG-Umsetzung in Verbindung stehen, sind dem Problem ausgesetzt. Wenn bspw. eine Software für behördeninterne Bearbeitung (E-Akte, Vorgangsbearbeitung) gemeinsam genutzt werden soll, bestehen grundsätzlich ebenfalls vergaberechtliche Pflichten. Eine bereits seit Jahren praktizierte Lösung besteht darin, IT-Dienstleister rechtlich so auszugestalten, dass sie gegenüber ihren Trägern „inhousefähig“ im Sinne des § 108 Abs. 1 GWB sind. Das ist etwa bei der Dataport (AöR) der Fall.²¹⁶² Die Praxis, die Klippen des Vergaberechts mittels der Ausnahmetatbestände zu umschiffen, erfährt jedoch immer wieder Grenzen durch die Gerichte.²¹⁶³ Das Grundproblem wird durch die Ausnahmetatbestände nicht gelöst, da bereits kleinere Fehler hinsichtlich des Kontrollkriteriums (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB) und des Tätigkeitskriteriums (§ 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB) ausreichen, um die Inhousefähigkeit auszuhebeln.²¹⁶⁴

Grundlegend handelt es sich hierbei um die Problematik der Grenzziehung zwischen Vergaberecht und staatlichem Organisationsrecht. Vor der Einführung von Art. 91c GG wurde auch über die Möglichkeit eines Verwaltungsverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit diskutiert.²¹⁶⁵ Der Verwaltungsverband wäre durch Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern gegründet worden. Damit wäre eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit von Bund und Ländern geschaffen worden.²¹⁶⁶ Der Verwaltungsverband selbst wäre zwar an das Vergaberecht gebunden gewesen; innerhalb des Verbandes wären Kooperationen als Organisationsentscheidung verfassungsrechtlich gerechtfertigt gewesen und hätte somit eine klare Abgren-

2161 FITKO, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss_s2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2162 Vgl. §§ 2, 4, 5 Dataport-Satzung.

2163 Vgl. EuGH, Urt. v. 04.06.2020 – Rs. C-429/19, NZBau 2020, 457; OLG Düsseldorf NZBau 2013, 327; grundlegend zu den damals noch nicht kodifizierten Ausnahmen s. EuGH, Urt. v. 18.11.1999 – Rs. C-107/98, Slg. I 1999, 8121 („Teckal“-Entscheidung).

2164 Allgemein hierzu Pünder/Klafki, in: Pünder/Schellenberg (Hrsg.), Vergaberecht, GWB, § 108 Rn. 17 ff.

2165 Eingehend Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (325 ff.).

2166 Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (327).

zung zu den Verpflichtungen des Vergaberechts ermöglicht.²¹⁶⁷ Eine einfachgesetzliche Regelung hätte gerade nicht ausgereicht, weil es hier um Organisationsformen für Kooperationen von Gebietskörperschaften geht, die – jedenfalls soweit es um die Abgrenzung zu öffentlichen Aufträgen geht – nur im Grundgesetz erfolgen sollte.²¹⁶⁸ Im Übrigen sind einfachgesetzliche Ausnahmen von der Einstufung bestimmter öffentlicher Aufträge ohnehin nicht vereinbar mit der EuGH-Rechtsprechung.²¹⁶⁹

Fraglich ist, inwieweit das Netzwerkmodell möglicherweise eine alternative Lösung bereithält. Kennzeichnend für ein Netzwerk ist nach hiesigem Verständnis, dass es keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist.²¹⁷⁰ Die Grundlage der vergaberechtsfreien Zusammenarbeit durch den Verwaltungsverband beruht gerade darauf, dass dieser Zusammenschluss eine Organisationsentscheidung dargestellt, indem eine eigene Rechtspersönlichkeit gegründet wird. Es handelt sich hierbei um ein „Inhouse-Geschäft im engeren Sinn“, bei dem keine Austauschbeziehungen mit Dritten vorliegen und es sich demnach nicht um einen öffentlichen Auftrag im Sinne des § 97 Abs. 1 S. 1 GWB handelt.²¹⁷¹

Beim Netzwerk liegt ein Inhouse-Geschäft im engeren Sinn mangels eigener Rechtspersönlichkeit nicht vor. Das Netzwerk steht organisationsrechtlich zwischen vertraglicher Kooperation und eigenständiger juristischer Person. Für diese „Zwischenorganisationsform“ hält das Vergaberecht möglicherweise eine weitere Ausnahme bereit. Nach § 108 Abs. 6 GWB sind bestimmte Formen der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit vom Vergaberecht ausgenommen, wenn die Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele und ausschließlich im öffentlichen Interesse erfolgt. Notwendig ist nach diesen Kriterien insbesondere, dass ein „kooperatives Konzept“ vorliegt.²¹⁷² Ob es ausreicht, wenn statt eigener Sachleistungsbeiträge lediglich eine Kostenerstattung durch einen Beteiligten erfolgt, ist

2167 Ebenda.

2168 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (324).

2169 EuGH, Urt. v. 13. 01. 2005, Rs. C-84/03, Slg. I 2005, 142; *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (324).

2170 S.o. 1. Teil IV. 4. a) ff); 1. Teil IV. 5.

2171 *Pünder/Klafki*, in: *Pünder/Schellenberg* (Hrsg.), *Vergaberecht, GWB, § 108 Rn. 2; Faber*, DVBl. 2001, 248 (250).

2172 *Dreher*, in: *Immenga/Mestmäcker* (Hrsg.), *Wettbewerbsrecht, GWB, § 108 Rn. 72 ff.*

umstritten.²¹⁷³ Ein Indiz für die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung wird in einer dauerhaften Vertragsbeziehung gesehen.²¹⁷⁴

Damit erkennt das Vergaberecht nur ausgewählte Formen institutionalisierter Kooperation unter bestimmten Voraussetzungen an. Erfüllt das Netzwerk diese Voraussetzungen, kann es unter § 108 Abs. 6 GWB fallen, wodurch die Kooperation dem Vergaberecht nicht unterliegt. Doch können längst nicht alle Netzwerke zwischen Gebietskörperschaften den Anforderungen genügen. Wie gesehen, ist insbesondere das vereinbarte FIT-Store-Modell kein Fall des § 108 Abs. 6 GWB. Es erfüllt zwar – jedenfalls nach wohl h.M. – die Voraussetzungen der inversen Inhouse-Vergabe nach § 108 Abs. 3 GWB. Dadurch sind multilaterale Vertragsbeziehungen jedoch ausgeschlossen. Dies bringt eine Bandbreite an Folgeproblemen mit sich.²¹⁷⁵

Allerdings hätte die Möglichkeit bestanden, eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und allen Ländern oder zumindest zwischen dem Bund und kooperationsbereiten Ländern abzuschließen.²¹⁷⁶ In einer solchen Rahmenvereinbarung hätten sich Bund und Länder verpflichtet, für die von ihnen übernommenen Themenfelder IT-Lösungen zu entwickeln und diese den übrigen Kooperationsbeteiligten zur Nutzung zu Verfügung zu stellen.²¹⁷⁷ Die faktisch bestehenden multipolaren Beziehungen der Netzwerkakteure hätten somit auch rechtlich abgebildet werden können, ohne eine vergaberechtliche Ausschreibungspflicht auszulösen. Aufgrund der Bedenken, Handlungsspielräume der Bundesländer zu sehr zu beschneiden, wurde die verpflichtende Lösung zugunsten der Freiwilligkeit – und einer damit einhergehenden größeren Flexibilität – verworfen. Nunmehr wurde ein anderer Weg gewählt, indem Bund und Länder ein Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des OZG (kurz: OZG-VwAbk.) als „Dach-

2173 Dafür *Burgi*, Vergaberecht, § 11 Rn. 41; *Gurlit*, in: *Burgi/Dreher* (Hrsg.), GWB, § 108 Rn. 39; *Krönke*, NVwZ 2016, 568 (573); *Ziekow*, NZBau 2015, 258 (263); *Portz*, in: *Kulartz/Kus/Portz/Prieß* (Hrsg.), GWB, § 108 Rn. 243 ff.; a.A. OLG Koblenz VergabeR 2015, 192 (194 f.); *Brockhoff*, VergabeR 2014, 625 (633); v. *Engelhardt/Kaelble*, in: *Müller-Wrede* (Hrsg.), GWB, § 108 Rn. 84.

2174 *Dierkes/Scharf*, VergabeR 2014, 752 (754).

2175 S. dazu bereits 2. Teil VII. 3., 2. Teil IX. 1.

2176 Hierzu *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 13 ff., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

2177 *FITKO*, Kooperationsmodelle Verwaltungsdigitalisierung, Stand: April 2020, S. 14 f., abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-21_Anlage_Eckpunktmodell.pdf.

abkommen“ abgeschlossen haben.²¹⁷⁸ Hierdurch wurde die Grundlage für (freiwillige) Einzelvereinbarungen gelegt, vgl. § 3 OZG-VwAbk. Die Präambel des Verwaltungsabkommens weist ausdrücklich auf den Kooperationsstatbestand nach § 108 Abs. 6 GWB hin. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Verwaltungsabkommen hierzu noch nicht ausreicht, da gerade die Freiwilligkeit der Einzelvereinbarungen dem entgegensteht.

Somit kann das Netzwerk als „neue“ Kooperationsform die Problematik der Grenzziehung zwischen Vergaberecht und Verwaltungskooperationsrecht regelmäßig nicht lösen. Unter bestimmten Voraussetzungen können Netzwerke jedoch dem Kooperationsstatbestand des § 108 Abs. 6 GWB unterfallen und finden so als vergaberechtliche Ausnahme Berücksichtigung.

4. Zwischenergebnis

Netzwerktypische Rechtsprobleme sind in den „OZG-Verwaltungsnetzwerken“ vordringlich aufgrund der Nachnutzung, der Einwirkung Privater und der vergaberechtlichen Grenzen entstanden und sorgen für Rechtsunsicherheit. Daher muss weiter untersucht werden, ob regulatorischer Handlungsbedarf besteht.

X. Handlungsoptionen: Positivierung der Verwaltungsnetzwerke föderaler IT-Zusammenarbeit?

Eine regulatorische Handlungsoption besteht in der Positivierung von Verwaltungsnetzwerken als Kooperationsform. Wie gesehen, können die verschiedenen Kooperationen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unter den Begriff des Verwaltungsnetzwerks gefasst werden. Der Begriff ist jedoch bisher in diesem Kontext weder rechtlich noch tatsächlich verankert. Nach Darstellung der Definitionsmerkmale von Verwaltungsnetzwerken²¹⁷⁹ sowie nach Subsumtion unter diese Merkmale²¹⁸⁰ ist die vorliegende Arbeit zu dem Zwischenergebnis gekommen, dass es sich bei der IT-Zusammenarbeit um miteinander verflochtene Verwaltungsnetzwerke handelt. Zuvor wurden die „Verwaltungsnetzwerke föderaler IT-Zusammenarbeit“ weder identifiziert noch indirekt in bestehende Vorschriften „hineingelesen“. Da

2178 S.o. 2. Teil III. 4. c).

2179 S.o. 1. Teil IV.

2180 S.o. 2. Teil VIII.

diese aber, wie die vorliegende Arbeit gezeigt hat, als eigene Organisationsform existieren und daher dogmatisch betrachtet mehr als nur die Summe ihrer Akteure darstellen, ist fraglich, ob eine Positivierung des Netzwerkmodells aus (verfassungs-)rechtlichen Gründen, aber auch aufgrund der entstandenen Rechtsprobleme, erforderlich ist und wie sie in diesem Falle ausgestaltet werden könnte.

1. Verwaltungsabkommen als nicht-netzwerkspezifische Regelung

Das Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zwischen Bund und Ländern signalisiert vermehrten Kooperationsbedarf, ohne dass hiermit ausdrücklich neue rechtliche Kooperationsformen wie Verwaltungsnetzwerke ermöglicht werden sollen. Das Abkommen berührt Handlungsfelder wie Themenfeldarbeit, Nachnutzung, Plattformen, Dauerbetrieb von Onlinediensten und Registermodernisierung, vgl. § 5 Nr. 1 OZG-VwAbk. Somit betrifft es in ihrem Kern die Handlungsfelder der identifizierten Netzwerke.

Diese in § 2 OZG-VwAbk formulierten „Grundsätze“ kommen (politischen) Absichtserklärungen bzw. Programmsätzen sehr nahe. Zugleich zeigen sie das für ein Netzwerk typische Phänomen, anstelle von hierarchischer bzw. imperativer Steuerung auf die freiwillige Einhaltung von Regeln zu setzen.²¹⁸¹ Nicht zuletzt kann es gerade ein solches „Dachabkommen“ kaum leisten, konkretere Vorgaben zu normieren.

Wenngleich das Verwaltungsabkommen zeigt, dass die Kooperation zwischen Bund und Ländern zur OZG-Umsetzung einen verstärkten Normierungsbedarf im Bereich des Vollzuges hervorgerufen hat, ist hierdurch weder eine eigene Kooperationsform geschaffen worden noch wurde die legitimierende Wirkung eines parlamentarischen Gesetzes erreicht. Dennoch kann es als ein Schritt in die richtige Richtung aufgefasst werden, da der gestiegene Kooperationsbedarf nicht mehr lediglich durch informelle politische Absichtserklärungen seinen Niederschlag findet. Mithin ist das Verwaltungsabkommen keine hinreichende Grundlage für eine netzwerkspezifische Positivierung.

2181 S.o. I. Teil IV. 2. d) ff).

2. Erforderlichkeit spezifischer Netzwerk-Rechtsgrundlagen

Allgemein relevant für die Frage nach einer gesetzlichen Grundlage sind insbesondere die Kriterien der Außenwirkung, der Wesentlichkeit für Grundrechte und der Intensität der Zusammenarbeit.²¹⁸² Im Übrigen kommt es darauf an, ob die identifizierten rechtlichen Probleme mit den bisherigen Instrumenten wie Beschlüssen des IT-Planungsrates oder auf informellem Wege gelöst werden können oder gerade nicht.

Ein in diesem Kontext besonders relevantes Kriterium ist die Gefahr der Beeinflussung durch private Akteure: Hier sind Legitimationsdefizite zu befürchten.²¹⁸³ Um dem entgegenzuwirken, wäre eine gesetzliche Regelung, die die Grenzen privater Einflussnahme regelt, denkbar.²¹⁸⁴

Das Digitalisierungsprogramm Föederal, aber auch das Projekt Portalverbund und die „Allianzen“ zur Nachnutzung stehen hier exemplarisch für enge Kooperationen, die sich an diesen Kriterien messen lassen müssen.

So stellen sich die Arbeiten der Themenfelder und des themenfeldübergreifenden Programmmanagements zunächst als verwaltungsinterne Vorgänge dar. Wenn in den Themenfeldern, insbesondere in den Digitalisierungslaboren, die erforderlichen OZG-Referenzinformationen und Click-Prototypen für Online-Anträge erarbeitet werden, wird hierdurch keine außenwirksame Entscheidung gegenüber Bürgern getroffen. Das ist wegen der Zuständigkeitsordnung auch nicht möglich; die Kompetenz für die Bearbeitung der Verwaltungsleistungen verbleibt bei den sachlich und örtlich zuständigen Behörden. Eine Außenwirkung wird auch nicht deshalb begründet, weil Nutzer in den Digitalisierungslaboren mitwirken. Die Grundrechte der Nutzer werden hierbei nicht berührt; vielmehr sind sie funktional Teil des Verwaltungsnetzwerks.²¹⁸⁵

In ähnlicher Weise können die Arbeiten am Portalverbund als technische Infrastruktur bzw. Verknüpfung der Verwaltungsportale oder auch die Allianzen zur Nachnutzung zunächst als verwaltungsinterne Vorgänge betrachtet werden. Nichtsdestotrotz hat die Arbeit der Netzwerke das Ziel, Verwaltungsleistungen künftig außenwirksam für Bürger und Unternehmen anzubieten. Im Bereich der Leistungsverwaltung sind die Anforderun-

2182 S.o. 1. Teil IV. 4. b); vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168 f.).

2183 S.o. 2. Teil IX. 2.

2184 Vgl. 1. Teil IV. 4. b), d).

2185 S.o. 2. Teil VIII. 3. a).

gen an den Gesetzesvorbehalt grundsätzlich geringer.²¹⁸⁶ Je nach Leistung besteht – insbesondere im Bereich der Sozial- und Familienleistungen – jedoch auch eine grundrechtliche Dimension, die die Anforderungen steigen lässt.²¹⁸⁷ Die Dienste werden durch ein Land oder eine „Umsetzungsbündnis“ im Idealfall so konzipiert, dass sie nachnutzbar sind. Sobald über einen gemeinsam entwickelten Online-Antrag eine Verwaltungsleistung beantragt werden kann, entsteht zwangsläufig eine Außenwirkung. Entscheidend ist jedoch, dass die Zusammenarbeit im Netzwerk dem Ergebnis (Online-Antrag) vorgelagert ist. Dieser Vorgang ist hinsichtlich der Frage der Grundrechtsrelevanz vergleichbar mit dem Charakter vorbereitender parlamentarischer Akte: Auch diese besitzen (noch) keine Grundrechtsrelevanz, da es ihnen hierzu an der *unmittelbaren* Wirkung im Rechtskreis von Grundrechtsträgern fehlt.²¹⁸⁸

Es kann somit unterschieden werden zwischen der Netzwerk-Arbeit, die die Entwicklung des Online-Antrags ermöglicht hat und ihn insoweit vorbereitet, und des eigentlichen Angebots des Online-Antrags mit Außenwirkung, für den die zuständigen Behörden feststehen. Nach wertender Betrachtung besitzt die Arbeit im Netzwerk demnach keine unmittelbare grundrechtsrelevante Außenwirkung.

Im Übrigen agieren die Umsetzungsprojekte nicht im „rechtsfreien Raum“: Vielmehr sind sie auf der Grundlage von Beschlüssen des IT-Planungsrates entstanden²¹⁸⁹ und setzen die Beschlüsse des IT-Planungsrates um.²¹⁹⁰ Die Beschlüsse des IT-Planungsrates ergehen auf der Grundlage des IT-Staatsvertrags, welcher seinerseits auf Art. 91c Abs. 1, 2 GG basiert. Zudem speist der IT-Planungsrat selbst seine Legitimation aus dem Staatsvertrag (vgl. § 1 Abs. 1 IT-StV), sodass mithin ein rechtlicher Rahmen jeweils auch für die Umsetzungsprojekte besteht. Hinzu kommt das OZG-Verwal-

2186 BVerfGE 8, 155 (167 f.); BVerwG NVwZ 2004, 623; *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 155; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 281 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 118.

2187 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 281 f.

2188 Daher können mit der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG nur „Akte der öffentlichen Gewalt“, d.h. unmittelbar nach außen wirksame rechtliche Maßnahmen angegriffen werden, vgl. *Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 93 Rn. 86.

2189 Vgl. IT-Planungsrat, Entscheidung 2016/31; Entscheidung 2018/38; Entscheidung 2019/01.

2190 Vgl. nur IT-Planungsrat, Entscheidung 2018/22; Entscheidung 2018/38; Entscheidung 2019/42; Entscheidung 2020/03.

tungsabkommen, welches als Dachabkommen für Einzelvereinbarungen der Umsetzenden fungiert.

Indes handelt es sich bei den genannten Rechtsgrundlagen nicht um netzwerk-spezifische rechtliche Grundlagen, wie sie seitens des Schrifttums für Netzwerke gefordert werden.²¹⁹¹ Das gilt ebenso wenig für § 1 Abs. 1 OZG: Hiernach sind Bund und Länder zur Digitalisierung ihrer Verwaltungsleistungen verpflichtet; die Vorschrift entfaltet jedoch keine organisations- oder kooperationsrechtliche Dimension. Sie impliziert lediglich, dass Kooperationen zur Umsetzung entscheidend sind.

Eine spezifische gesetzliche Regelung wäre schon deshalb ratsam, um die notwendige quantitative und qualitative Begrenzung des Einflusses Privater in den jeweiligen Umsetzungsvorhaben bzw. Projekten zu gewährleisten. Wie gesehen, ist ihre Beratung und Unterstützung zulässig, wenngleich es einer Letztentscheidung staatlicher Akteure bedarf, die nicht durch die Vorentscheidung Privater vorweggenommen werden darf. Gerade, weil die Grenzen staatlicher und privater Kontrolle hier nicht leicht zu bestimmen sind, sollten wenigstens gesetzliche Mindestanforderungen verankert werden. Diese müssen nachprüfbar Grenzen privater Einflussnahme definieren.

Des Weiteren ist bei Untersuchung der Nachnutzungen deutlich geworden, dass hier Schwierigkeiten hinsichtlich der Zurechnung von Verantwortung für Online-Dienste bestehen. Daher könnte eine gesetzliche Regelung eine Verantwortungszurechnung („Zuständigkeitsverzahnung“) vorsehen. Ohne gesetzliche Regelung wäre eine solche Zurechnung kaum möglich, da hier in die Zuständigkeitsordnung und -verteilung eingegriffen wird.

Ferner könnte die Intensität der Kooperation hier dazu führen, dass eine parlamentarische Rechtsgrundlage zu schaffen ist. Als weniger intensive Zusammenarbeit gilt insoweit der bloße informale Erfahrungsaustausch. Auch der Austausch von Informationen, die keine Rechte Dritter berühren, ist unproblematisch. Demgegenüber ist eine hohe Intensität der Zusammenarbeit gegeben, soweit die Kooperation gemeinsame Arbeitsergebnisse hervorbringt,²¹⁹² was insbesondere bei Kooperationsnetzwerken regelmäßig der Fall sein dürfte.²¹⁹³

In den Umsetzungsprojekten werden nicht lediglich Informationen und Erfahrungen ausgetauscht. Das wäre nur dann der Fall, wenn sich die Teil-

2191 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168 ff.).

2192 S.o. I. Teil IV. 4. b).

2193 Vgl. oben, I. Teil IV. 2. c) dd).

nehmer bspw. regelmäßig trafen, um etwa über ihre Vorgehensweisen bei der OZG-Umsetzung zu sprechen, letztlich die Vorgaben aber individuell umsetzen würden. Es ist jedoch gerade Kernidee der Umsetzungsprojekte, die OZG-Vorgaben nicht siloartig, sondern arbeitsteilig und kooperativ umzusetzen. Ziel ist es, konkrete, gemeinsame und nachnutzbare Ergebnisse zu produzieren. Die Intensität dieser Kooperationen, die nicht zuletzt zur Einordnung als institutionalisierte Organisationsform „Netzwerk“ geführt hat, spricht für die Erforderlichkeit einer spezifischen rechtlichen Grundlage.

Mithin sind spezifische Rechtsgrundlagen für das hier beschriebene Verwaltungsnetzwerk nicht aufgrund der Wesentlichkeit für Grundrechte geboten, wohl aber aufgrund der Intensität der Zusammenarbeit, der Verantwortungszurechnung und der notwendigen Einhegung des Einflusses Privater.

Darüber hinaus sollten nicht nur einfachgesetzliche Änderungen, sondern auch neue Tatbestände in der Verfassung diskutiert werden. Wie bereits erwähnt, fehlt es nach wie vor an einem übergreifenden Kooperationsstatbestand im Grundgesetz, der die intraföderale Bewältigung von Querschnittsaufgaben bzw. die Modalitäten der Erfüllung von Sachaufgaben regelt.²¹⁹⁴

Im Übrigen kann selbst dann, wenn eine spezifische Rechtsgrundlage nicht als zwingend notwendig erachtet wird, eine Chance in einer deklaratorischen Regelung bestehen:²¹⁹⁵ Sie böte die Möglichkeit, eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Netzwerkbegriff zu erreichen und den Organisationsformenkanon insoweit auch formell-gesetzlich zu erweitern.

2194 S. näheres unter 2. Teil X. 3. c) bb).

2195 Das zeigt auch ein Vergleich mit Art. 91c GG: In Bezug auf die Absätze 1 bis 3 wurde z.T. vertreten, dass diese nicht zwingend notwendig gewesen wären, soweit beim Zusammenwirken Sachentscheidungsbefugnisse nicht vermengt würden (dazu *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8; *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 3; diff. *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 4). Gleichwohl wird Art. 91c GG eine klärende und befriedende Wirkung zugesprochen, insbesondere um Zweifel an Verstößen gegen das sog. „Verbot der Mischverwaltung“ auszuräumen, dazu *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 4; *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 (194).

3. Ausgestaltung spezifischer Netzwerk-Rechtsgrundlagen

Eine spezifische Rechtsgrundlage würde nicht oder jedenfalls nicht nur an den jeweiligen Umsetzungsbeteiligten anknüpfen. Diese sind für sich genommen basislegitimiert.²¹⁹⁶ Vielmehr würde eine solche Regelung das Verwaltungsnetzwerk als Organisationsform in den Blick nehmen.

a) Mögliche Regelungsinhalte

aa) Teilnehmer des Netzwerks

Die potenziellen Akteure eines Verwaltungsnetzwerks sollten in der Rechtsgrundlage genannt werden. Diese können nur abstrakt bezeichnet werden, da hier eine große Anzahl von Stellen in Betracht kommt. Neben Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen bieten sich weitere „öffentliche Stellen“ an. Der Begriff der öffentlichen Stelle könnte hier verwendet werden, zumal er bereits Eingang in das OZG (§ 7 Abs. 1, 2) sowie in das IDNrG (§ 6 Abs. 2) gefunden hat. Es erscheint sinnvoll, diesen genauer zu definieren, etwa im Hinblick darauf, ob auch von der öffentlichen Hand beherrschte juristische Personen des Privatrechts als öffentliche Stellen in diesem Sinne zählen.

bb) Umgang mit Privaten

Zudem sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen Private (insbesondere natürliche und juristische Personen des Privatrechts) im Verwaltungsnetzwerk mitwirken können. Diese Voraussetzungen sollten auch klar nach den bereits dargestellten Kriterien benannt werden: Die Mitwirkung ist nur als unterstützende und beratende Tätigkeit zulässig. Sie muss offengelegt, also transparent gemacht werden. Die privaten Akteure müssen zahlenmäßig die Minderheit im Netzwerk darstellen und die Letztentscheidung über Maßnahmen im Netzwerk muss durch öffentliche Stellen ausgeübt werden.

2196 Allgemein zur Basislegitimation s.o. I. Teil IV. 3. c).

cc) Begriffsdefinition

Des Weiteren sollte eine gesetzliche Regelung die Begriffsdefinition des Verwaltungsnetzwerks enthalten. Aus der Definition sollte insbesondere deutlich werden, dass es sich um eine nicht-rechtsfähige Organisation handelt. Im Übrigen kann auf die hier vorgeschlagene Definition des Netzwerks bzw. Verwaltungsnetzwerks verwiesen werden.²¹⁹⁷

Da das Verwaltungsnetzwerk als „konkretisierte Organisationsform“²¹⁹⁸ stets in seinem jeweiligen Kontext zu betrachten ist, müssen sich die Regelungen nicht zwangsläufig auf die IT-Zusammenarbeit beziehen. Dies hängt allerdings auch vom Regelungsstandort ab, auf den noch einzugehen sein wird.²¹⁹⁹

dd) Etwaiger Gründungsakt

Fraglich ist, wie die Bildung der konkreten Verwaltungsnetzwerke rechtlich erfolgen soll. Ihre gesetzliche Einfassung kann nur eine Rahmenregelung darstellen. Die Errichtung durch Gesetz wäre wohl nicht möglich, da die möglichen OZG-Verwaltungsnetzwerke zu zahlreich und ausdifferenziert sind. Die Regelung im Gesetz geriete dann zu kleinteilig und unflexibel.

Denkbar wären zunächst informelle Absprachen zwischen den Teilnehmenden.²²⁰⁰ Diese Lösung birgt wiederum die Gefahr der rechtlichen Wirkungslosigkeit. Es ist gerade Zweck der positiv-rechtlichen Erfassung, die Wirkungslosigkeit zu vermeiden. Eine positiv-rechtliche Erfassung wäre paradox, wenn kein Formalisierungsakt oder Verfahren zur Bildung bzw. Errichtung eines Verwaltungsnetzwerkes vorgesehen wäre.

Die Errichtung könnte auch aufgrund des Rahmengesetzes durch Rechtsverordnung erfolgen. Grundsätzlich ist diese Regelungsoption für Organisationsformen (Behörden, Anstalten etc.) naheliegend. Indes wurde das Netzwerk als flexible Organisationsform charakterisiert und sollte diese Flexibilität behalten können. Hier zeigt sich das Dilemma der Zwischenstellung des Netzwerks: Es steht zwischen herkömmlichen Organisationen und

2197 S.o. I. Teil IV. 5.

2198 S.o. I. Teil IV. 4. a) ee).

2199 S. 2. Teil X. 3. c).

2200 Vgl. oben I. Teil IV. 2. ee).

vertraglich begründeten Kooperationen.²²⁰¹ Für diese Zwischenform fehlt es an rechtlich zugeschnittenen Instrumenten zur Errichtung.

Gleichwohl bedarf es jedenfalls eines formellen Errichtungs- oder Gründungsaktes, durch welchen die Netzwerkakteure ihren Willen zum Zusammenschluss zu einem Verwaltungsnetzwerk bekunden. Insoweit bietet sich als Instrument der öffentlich-rechtliche Vertrag an (vgl. §§ 54 ff. VwVfG), da er den Zwecken der Formalisierung bei gleichzeitiger Flexibilität am nächsten kommt.²²⁰² Somit wird eine rechtlich „neue“ Organisationsform durch ein bewährtes Instrument gegründet. Insoweit bestehen keine grundlegenden rechtlichen Bedenken, den öffentlich-rechtlichen Vertrag als Instrument zu verwenden. In der Rechtsgrundlage muss dann jedoch auf die Möglichkeit der Gründung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag hingewiesen und die Voraussetzungen müssten benannt werden. Insbesondere ist hier das Verhältnis zu den Rechtsgrundlagen der §§ 54 ff. VwVfG bzw. der jeweiligen Landesgesetze zu klären. Da es sich um intraföderale Verträge handelt, wäre eine Regelung dergestalt sinnvoll, dass die §§ 54 ff. VwVfG lediglich sinngemäß zur Anwendung gelangen.

Die Voraussetzungen für den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages müssen stets im Einzelfall geprüft werden. So kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nur unter Beteiligung einer Behörde geschlossen werden (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG).²²⁰³ Es kann im Regelfall davon ausgegangen werden, dass die jeweiligen OZG-Verwaltungsnetzwerke unter Behördenbeteiligung entstehen, zumal hier der funktionale Behördenbegriff zugrunde gelegt wird (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG). Die hier identifizierten Verwaltungsnetzwerke weisen allesamt die Beteiligung mindestens einer Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG auf.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag entbindet die Beteiligten nicht von den Pflichten des Vergaberechts. Sofern kein Fall des § 108 Abs. 6 GWB vorliegt,²²⁰⁴ müssen bestimmte Aufträge und Leistungen innerhalb des Netzwerks nach den Vorschriften des GWB ausgeschrieben und vergeben werden.

Um insbesondere aufgrund der Mitwirkung Privater die erforderliche Publizität herzustellen, sollten die Verträge auf der Internetseite des IT-Planungsrates veröffentlicht werden. Eine Veröffentlichung im elektronischen

2201 Vgl. hierzu die auch die zivilrechtswissenschaftliche Rezeption, s.o. I. Teil IV. 1.

2202 Vgl. *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 54 Rn. 70 ff.

2203 Dazu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 54 Rn. 25 ff.

2204 Vgl. oben 2. Teil IX. 3.

Bundesanzeiger, wie sie bei Beschlüssen des IT-Planungsrates erforderlich ist (§ 1 Abs. 5 S. 2 IT-StV), erscheint nicht notwendig.

Alternativ ist an die Errichtung eines oder mehrerer Verwaltungsnetzwerke durch Beschluss des IT-Planungsrates zu denken. Der IT-Planungsrat entscheidet auf Antrag des Bundes oder dreier Länder, § 1 Abs. 5 S. 1 IT-StV. Beschlüsse des IT-Planungsrates, die keine Standards nach § 2 IT-StV betreffen, sind nach hier vertretener Auffassung für alle Vertragspartner verbindlich, sofern sie einstimmig ergangen sind.²²⁰⁵ Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung kann diese Verbindlichkeit nicht herstellen, da sie den verfassungsrechtlich geregelten Sonderfall darstellt, vgl. Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG.

Daneben bestünde die Möglichkeit einer qualifizierten oder einfachen Mehrheitsentscheidung zur Bildung spezifischer Netzwerke, die jedoch nicht allgemein verbindlich wäre und deren rechtliche Wirkung daher fragwürdig wäre. Im Übrigen könnte auch ein Beschluss gefasst werden, der ausdrücklich vorsieht, dass er nur in den zustimmenden Gebietskörperschaften verbindliche Rechtswirkung entfaltet (§ 8 Abs. 2 S. 3 2. Hs. GO IT-PIR).

Aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses sind die Hürden für einen Beschluss des IT-Planungsrates über die Bildung von Netzwerken insgesamt hoch. Für jedes einzelne Netzwerk müsste ein einstimmiger Beschluss ergehen. Das Einstimmigkeitserfordernis schränkt die Tauglichkeit des Beschlusses insoweit ein, als dass nicht jedes Verwaltungsnetzwerk zwangsläufig aus allen Ländern und dem Bund bestehen wird. Schon jetzt bestehen viele Projekte und Unterprojekte nur aus einigen Ländern, ggf. dem Bund und weiteren Partnern.

Vorteil der Bildung durch Beschluss wäre, dass eine Offenlegung automatisch erfolgen würde, da die Beschlüsse des IT-Planungsrates ohnehin einer Veröffentlichungspflicht unterliegen (§ 1 Abs. 5 IT-StV).

In der Abwägung erscheint das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages vorzugswürdig: Es ist flexibler und erfordert keine einstimmigen Entscheidungen des IT-Planungsrates. Zwar sind die Hürden für eine Rahmenregelung in einem Gesetz bzw. im IT-Staatsvertrag selbst demgegenüber recht hoch.²²⁰⁶ Diese Änderungen müssten jedoch nur einmal erfolgen, während Entscheidungen über Netzwerke anderenfalls jedes Mal einen neuen Beschluss des IT-Planungsrates erfordern würden.

2205 S.o. 2. Teil IV. 6. a).

2206 S. dazu 2. Teil X. 3. c).

ee) Aufgaben

Des Weiteren sollte die gesetzliche Regelung bestimmte „Aufgabenbereiche“ bzw. Handlungsfelder von Verwaltungsnetzwerken nennen. Zu denken ist hier zum einen an die Bereiche, die auf der Grundlage von Beschlüssen des IT-Planungsrates bearbeitet werden (insbesondere Digitalisierungsprogramm Föderal, Projekt Portalverbund etc.). Insoweit würde das Verwaltungsnetzwerk dazu dienen, die Beschlüsse des IT-Planungsrates arbeitsteilig und kooperativ umzusetzen. Zum anderen besteht gerade im Hinblick auf die Nachnutzung, Entwicklung, Betrieb und Weiterentwicklung von Software sowie der arbeitsteiligen Bereitstellung von interoperablen Basis-komponenten²²⁰⁷ noch vermehrtes, bisher nicht ausgeschöpftes Kooperationspotenzial. Es sollte sich hierbei um eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung handeln.

ff) Verantwortlichkeit und Haftung

Darüber hinaus sollten rechtliche Verantwortlichkeiten und die Haftung innerhalb des Verwaltungsnetzwerks normiert werden. Im Grundsatz sollte – entsprechend der rechtlichen und organisatorischen Unselbstständigkeit der Netzwerke – gelten, dass die Vertragspartner für die jeweiligen Handlungsbeiträge oder Maßnahmen im Verwaltungsnetzwerk rechtlich verantwortlich und haftbar bleiben. Etwas anderes sollte jedoch in zwei Fällen gelten: Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit sollte es eine Bestimmung geben, wonach diese nach Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO nur einer Behörde zugewiesen wird.²²⁰⁸ Zudem kann eine allgemeinere Aufangregelung zur Zurechnung von (sonstiger) rechtlicher Verantwortlichkeit für den Fall erfolgen, dass einzelne Handlungsbeiträge oder Maßnahmen einem Vertragspartner nicht eindeutig zugerechnet werden können.

2207 Vgl. § 5 Nr. 1 des Verwaltungsabkommens zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

2208 Dies kann durch Gesetz, Staatsvertrag oder u.U. auch durch einfache Verwaltungsvereinbarung erfolgen, s.o. 2. Teil IX. 1. b) sowie Böllhoff/Botta, NVwZ 2021, 425 (429 ff.).

gg) Kontrolle

Um eine hinreichende Kontrolle zu ermöglichen, sollte ein Verwaltungsnetzwerk im Bereich der IT-Kooperation dem IT-Planungsrat zu gegebener Zeit über den Fortgang der jeweiligen Projekte Bericht erstatten. Dies wird bereits jetzt so praktiziert, da der IT-Planungsrat die Projekte steuern, koordinieren und auch kontrollieren muss (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 IT-StV). Eine dahingehende Ergänzung im IT-Staatsvertrag erscheint nicht notwendig.

b) Problemlösung durch Rechtsetzung?

Als ein Hauptproblem in Verwaltungsnetzwerken wurde die Einflussnahme von Privaten identifiziert.²²⁰⁹ Externe Beratung und die Hinzuziehung von Bürgern stellen ein Phänomen in der Verwaltungswirklichkeit dar, welches es zu regulieren gilt. Dem trägt die vorgeschlagene Regelung Rechnung, indem sie den quantitativen und qualitativen Einfluss Privater im Verwaltungsnetzwerk einhegt. Zudem trägt die Regelung dazu bei, dass die Teilnahme Privater im Verwaltungsnetzwerk transparent gemacht wird. Dadurch entsteht auch ein Rechtfertigungsdruck, im Einzelfall deutlich zu machen, weshalb eine Teilnahme Privater notwendig ist.

Das Problem der mangelnden Verantwortungsklarheit in Verwaltungsnetzwerken kann durch die vorgeschlagene Regelung zumindest zum Teil gelöst werden. Es kommt aber auch hier auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsnetzwerks im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages an. Bei der Nachnutzung von Online-Diensten besteht weiterhin das Problem, dass die Verträge im FIT-Store-Modell aus vergaberechtlichen Gründen nur bilateral geschlossen werden können. Entweder müssen daher Vergabeverfahren durchgeführt werden oder es wird ein „Kooperationsmodell“ angewandt, welches unter § 108 Abs. 6 GWB fällt.

Bei den anderen identifizierten Verwaltungsnetzwerken kann dem Zu-rechnungsproblem durch die Neuregelung jedoch begegnet werden.

Generell wird durch die gesetzliche Fixierung eine neue Organisationsform in das positive interföderale Kooperationsrecht eingefasst, die zwischen herkömmlichen Organisationsformen und losen, informellen Zu-

2209 S.o. 2. Teil IX. 2.

sammenschlüssen steht. Der Organisationsformenkanon wird somit bereichert.

c) Regelungsstandorte

Die skizzierten Regelungsmöglichkeiten könnten an verschiedenen Regelungsstandorten eingebracht werden.

aa) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins OZG?

Angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs der intraföderalen Verwaltungsnetzwerke mit der OZG-Umsetzung erscheint eine Normierung dort *prima facie* naheliegend. Der Bund müsste jedoch die Gesetzgebungskompetenz besitzen, um eine derartige Änderung vorzunehmen. Fraglich ist, ob die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 91c Abs. 5 GG eine Regelungskompetenz für „Verwaltungsnetzwerke zur Umsetzung des OZG“ umfassen würde.

Die Gesetzgebungskompetenz umfasst nach ihrem Wortlaut den „übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern“. Eine organisationsrechtliche Dimension, d.h. ob und wie Bund und Länder hierbei zusammenarbeiten können oder müssen, lässt sich dem zunächst nicht entnehmen. Zwar erzeugt Art. 91c Abs. 5 GG einen faktischen Zwang zur Kooperation. Die Grundlage für das „Zusammenwirken“ von Bund und Ländern findet sich jedoch nach wie vor in Art. 91c Abs. 1 GG. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass Art. 91c Abs. 5 GG im Kontext der Verwaltungszusammenarbeit steht und Art. 91c Abs. 1 GG insoweit konkretisiert.²²¹⁰ Es ist zweifelhaft, ob Art. 91c Abs. 5 GG eine Grundlage für institutionalisierte Organisationsformen des Zusammenwirkens bietet, da diese bislang nur auf Art. 91c Abs. 1, 2 GG i.V.m. dem IT-Staatsvertrag gestützt werden.

Der Wortlaut („übergreifender informationstechnischer Zugang“) lässt keinen Rückschluss auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit zu. Es könnte jedoch eine Annexkompetenz des Bundesgesetzgebers bestehen, zu regeln, wie oder mit welchen Organisationsformen dieser „übergreifende informationstechnische Zugang“ realisiert werden sollte.

²²¹⁰ Siegel, DÖV 2018, 185 (187).

Für die Beurteilung der hinreichenden Reichweite der Kompetenznorm wird es auf die Ausgestaltung einer etwaigen Regelung ankommen. Da Verwaltungsnetzwerke als Organisationsform nur eine Möglichkeit der Umsetzung darstellen, es jedoch rechtlich nicht zwingend erforderlich ist, so weit in die Kompetenz der Länder (und in die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen) einzugreifen, würde der Bund mit einer verbindlichen Anordnung den Kompetenzrahmen des Art. 91c Abs. 5 GG verlassen. Im Übrigen wäre hiervon auch aus praktischen Gründen abzuraten, da eine weitere Zwangsregelung die Kooperationsbereitschaft der Länder dämpfen könnte.

Mit der Kompetenzgrundlage des Art. 91c Abs. 5 GG vereinbar sein könnte eine „Kann“-Regelung, womit der Bund die Bildung von Verwaltungsnetzwerken ausdrücklich auf eine legitimatorische Grundlage stellen, sie aber nicht verpflichtend anordnen würde. Der Eigenstaatlichkeit der Länder und der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen könnte somit Rechnung getragen werden. Da es zur Bildung der Verwaltungsnetzwerke ohnehin konkreter Gründungsakte bedarf, bestünde bei einer derartigen Regelung nicht die Gefahr einer „verdeckten“ zwangsweisen Kooperation.

Dieser Weg begegnet dennoch Bedenken. Es droht die Gefahr einer Umgehung der für die IT-Zusammenarbeit vorgesehenen Instrumente und Verfahren nach Art. 91c Abs. 1, 2 GG i.V.m. dem IT-Staatsvertrag. Durch den IT-Staatsvertrag wird die Zusammenarbeit durch sämtliche Länder und den Bund legitimiert. Das Entscheidungsverfahren des IT-Planungsrates ist hinreichend in § 1 Abs. 5 bis 7 IT-StV geregelt und dient der Wahrung der Interessen der Länder. Die Einführung einer für das positive Recht weitgehend neuen²²¹¹ Organisationsform durch Bundesgesetz würde das im IT-Staatsvertrag vorgesehene Verfahren in unzulässiger Weise umgehen.

Hinzu kommt, dass die Organisationsform Verwaltungsnetzwerk dann nur für die OZG-Umsetzung normiert wäre, weitere und nachfolgende (Digitalisierungs-)Projekte hiervon aber nicht umfasst wären.

Somit scheidet eine Normierung intraföderaler Verwaltungsnetzwerke im OZG nach hiesiger Auffassung aus.

2211 Ausnahmen bilden vereinzelte Regelungen in anderen Zusammenhängen, etwa in Art. 30, 32 Abs. 2, 33, 34 DLR, § 50a GWB, § 14 Abs. 2 Nr. 2 ROG.

bb) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins Grundgesetz?

Wie bereits im ersten Teil dieser Arbeit festgestellt, bedarf es mit Blick auf die Legitimation von Netzwerken einer Weiterentwicklung der Dogmatik vom sog. „Verbot der Mischverwaltung“ und insoweit hinsichtlich gemeinsam zu erfüllender Querschnittsfunktionen einer Erweiterung der Kooperationstatbestände in der Verfassung.²²¹² Daher wäre nicht nur zu überlegen, wie die konkret identifizierten Netzwerke im Rahmen der IT-Zusammenarbeit (einfachgesetzlich) legitimiert werden können, sondern ob ein grundlegenderer Ansatz über eine Änderung des Grundgesetzes angestrebt werden sollte.

Ähnliche Überlegungen gab es bereits im Zusammenhang mit der Einfügung des Art. 91c GG und der Föderalismusreform II. Alternativ zu Art. 91c GG war die Einführung eines allgemeinen Kooperationstatbestandes (in einen neuen Art. 37a GG) sowie eines „Verwaltungsverbandes“ als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit (als Art. 37b GG) diskutiert worden.²²¹³ Hierdurch wäre es nicht nur ermöglicht worden, in ganz bestimmten, vom Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenbereichen intraföderal zusammenzuarbeiten (wie es bisher in Art. 91a ff. GG der Fall ist). Vielmehr wäre eine übergreifende Kooperationsmöglichkeit geschaffen worden.²²¹⁴

Mit einer Regelung wie dem vorgeschlagenen Art. 37a GG bestünde die Möglichkeit, verschiedene und nicht vorher definierte Aufgaben durch Bund und Länder auf der Grundlage von Staatsverträgen gemeinsam zu

2212 S.o. I. Teil IV. 3. b) dd).

2213 Hierzu *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 305 (308 ff.); *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 188 f.

2214 Entwurf des Art. 37a GG (Zusammenarbeit von Bund und Ländern): „Bund und Länder können durch Staatsvertrag die gemeinsame Erledigung der ihnen obliegenden Aufgaben beschließen. Der Staatsvertrag kann vorsehen, dass die beteiligten Gebietskörperschaften die Zusammenarbeit durch allgemeine Verwaltungsvorschriften ausgestalten. Hierfür kann das Mehrheitsprinzip vereinbart werden. [...]“ Die Entwürfe sind abgedruckt bei *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 188 f.

erbringen. Der Problematik der Ausschreibungspflicht nach Vergaberecht hätte mit Art. 37b GG²²¹⁵ begegnet werden können.²²¹⁶

Die bereits dargestellten Regelungsinhalte wären in der vorgeschlagenen Regelungstiefe nicht für eine grundgesetzliche Änderung geeignet, sondern für einfachgesetzliche Normierungen. Eine Einfügung ins Grundgesetz, ob durch neue Art. 37a, b oder im Rahmen der Art. 91a ff., könnte aber eine abstrakte Rahmenregelung liefern. Fraglich ist dabei, ob der Begriff des Verwaltungsnetzwerkes in das Grundgesetz eingeführt werden sollte. Einerseits ist er bisher in der juristischen Begriffsbildung noch nicht etabliert, was für die Einführung in das Grundgesetz hinderlich ist. Andererseits könnte er – wie es auch beim Begriff des Verwaltungsverbandes vorgeschlagen wurde – im Grundgesetz selbst definiert werden. Problematisch wäre hieran wiederum die fehlende Etablierung im Organisationsrecht. Der Verwaltungsverband wurde in den Entwürfen als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit definiert; hierbei handelt es sich um eine gefestigte Rechtsform. Andere Rechtsformen wie die Anstalt des öffentlichen Rechts oder Stiftungen nennt das Grundgesetz nicht, sondern überlässt dies dem einfachen Gesetzesrecht. Das Verwaltungsnetzwerk wäre eine völlig neue Organisationsform, die qua Grundgesetz eingeführt werden würde. Ein großer Vorteil bestünde darin, dass nicht lediglich die hier beschriebenen Verwaltungsnetzwerke der OZG- und IT-Zusammenarbeit eine allgemeine Rechtsgrundlage bekämen. Andere Verwaltungsnetzwerke könnten ebenfalls legitimiert werden und damit insbesondere Querschnittsfunktionen oder andere gemeinsam zu erledigende Funktionen auf eine verfassungsrechtliche Grundlage gestellt werden.

Nachdem im Jahr 2009 lediglich Art. 91c GG eingeführt wurde, sollte erneut in Erwägung gezogen werden, zumindest eine mit dem damaligen Vorschlag der Art. 37a, b GG vergleichbare Regelung einzuführen. Art. 91c GG wäre dann nicht überflüssig, da dieser auch spezifische Regelungen (u.a. zum Verbindungsnetz sowie zum Portalverbund) enthält. Zudem müsste eine Definition des Verwaltungsnetzwerkes nicht zwingend in einem neuen Grundgesetzzatbestand erfolgen. Dies könnte durch einfaches Gesetzesrecht geschehen.

2215 „Der Bund und die Länder können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch Staatsvertrag der Beteiligten. [...]“; abgedruckt bei *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 189.

2216 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 305 (321 ff.).

cc) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins allgemeine
Verwaltungsverfahrenrecht?

Des Weiteren wäre gerade in Kombination mit einer Rahmenregelung im Grundgesetz²²¹⁷ zu überlegen, Verwaltungsnetzwerke als Organisationsform in das allgemeine Verwaltungsverfahren- bzw. -organisationsrecht (insbesondere VwVfG des Bundes) einzuführen. Gerade in Kombination mit einer Rahmenregelung im Grundgesetz wäre dies zu erwägen.

Hierbei kommt es maßgeblich auf den Anwendungsbereich des VwVfG des Bundes an. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gilt es für Behörden des Bundes. Die Regelung in § 1 Abs. 2, wonach das VwVfG auch für Behörden der Länder sowie Kommunen für anwendbar erklärt wird, ist in ihrer Wirkung bedeutungslos.²²¹⁸ Nach § 1 Abs. 3 VwVfG sind die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder vorrangig bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ist somit subsidiär, soweit die Länder eigene vollwertige Landesverwaltungsgesetze („Vollregelungen“) erlassen haben.²²¹⁹ Das ist bei den meisten Ländern der Fall. Einige (darunter Niedersachsen und Sachsen) haben eine dynamische Verweisung auf die Bestimmungen des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes aufgenommen.²²²⁰ Im Ergebnis würde eine Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes in den meisten Ländern keine unmittelbare Änderung der Rechtslage bewirken.

Eine Anpassung der Landesgesetze wäre allerdings vor dem Hintergrund der Simultangesetzgebung zu erwarten, die in der Regel als Reaktion auf Änderungen auf der Bundesebene die Anpassung größerer Unterschiede zwischen Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen bewirkt.²²²¹

Rahmenregelungen über Verwaltungsnetzwerke im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht hätten dennoch nur eine begrenzte Wirkmacht: Zu der Frage, ob und inwieweit das VwVfG im Falle der Mischverwaltung anwendbar ist, lässt sich § 1 VwVfG wenig entnehmen. Das ist auch der

2217 2. Teil X. 3. c) bb).

2218 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 63; *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 109; *Funke-Kaiser*, in: Obermayer/Funke-Kaiser (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 69.

2219 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 75 ff.; *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 120.

2220 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 80 ff.; *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einl. Rn. 285.

2221 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 86.

grundsätzlichen Trennung der Verwaltungsräume geschuldet.²²²² Teilweise wird angenommen, die Anwendbarkeit des VwVfG des Bundes hänge vom Sachzusammenhang, in dessen Interesse die betroffene Behörde handle, ab.²²²³ Andere verweisen darauf, dass bei landeseigener Verwaltung die Anwendbarkeit des Bundes-VwVfG nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 VwVfG begründet werden könne.²²²⁴ Dies erscheint jedoch aufgrund der Subsidiaritätsklausel in § 1 Abs. 3 VwVfG nicht konsequent.

Letztendlich wird es im Bereich der „Mischverwaltung“ stets Konstellationen geben, in denen das Bundes-VwVfG nicht anwendbar ist. Somit könnte eine Rahmenregelung über intraföderale Verwaltungsnetzwerke jeweils nur partiell zur Anwendung gelangen. Setzt sich das intraföderale Netzwerk aus Stellen des Bundes und mehrerer Länder zusammen, entstehen Rechtsunsicherheiten darüber, welches Verwaltungsverfahrensgesetz anzuwenden ist. Im Übrigen liegt es wohl außerhalb der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, verwaltungsorganisatorische Regelungen – wozu eine Rahmenregelung über Verwaltungsnetzwerke zählen würde – für die Länder zu erlassen (vgl. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG).

Eine allgemeine Regelung für intraföderale Verwaltungsnetzwerke im VwVfG wäre somit wenig geeignet, da sie lediglich Stellen des Bundes erfassen könnte. Grundsätzlich sind aber auch Verwaltungsnetzwerke denkbar, die nicht intraföderal wirken, sondern lediglich staatliche Akteure aus einem Bundesland in sich vereinen. Für diese Fälle kann eine gesetzliche Regelung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen sinnvoll sein, um die neue Organisationsform auf eine legitimatorische Grundlage zu stellen. Der Bund und die Länder könnten – im Wege der Simultangesetzgebung – entsprechende Gesetze erlassen.

dd) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke in den IT-Staatsvertrag?

Da die intraföderale Wirkung von Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder begrenzt ist, rückt der IT-Staatsvertrag selbst als Regelungsstandort in den Fokus. Der IT-Staatsvertrag ist zuletzt u.a. aufgrund der Regelungen zur Errichtung der FITKO geändert

2222 *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 49.

2223 *Ronellenfitsch*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 55; *Albrecht*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 1 Rn. 39.

2224 So *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 50.

worden.²²²⁵ Hierdurch wurde eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes und der Länder errichtet, um den IT-Planungsrat zu unterstützen (vgl. §§ 5 ff. IT-StV). Organisationsrechtliche Erweiterungen sind dem IT-Staatsvertrag somit nicht fremd. Eine Änderung erfordert jedoch die Zustimmung der Länderparlamente sowie des Bundestages und trifft damit auf eine hohe Hürde.²²²⁶ Dem Vorbehalt des Gesetzes wäre genügt, da ein Staatsvertrag den Rang eines entsprechenden Landes- bzw. Bundesgesetzes aufweist.²²²⁷

Zu klären ist, inwieweit die hier vorgeschlagenen Regelungsinhalte in den IT-Staatsvertrag transferiert werden könnten. Grundsätzlich können in Staatsverträgen Regelungen enthalten sein, die in die Kompetenz sowohl des Bundes als auch der Länder fallen.²²²⁸ Der IT-Staatsvertrag basiert im Wesentlichen auf Art. 91c Abs. 1 und 2 GG. Der persönliche Anwendungsbereich des Art. 91c Abs. 1 GG umfasst zunächst Bund und Länder. Die Kommunen sollen durch Art. 91c Abs. 1 GG nicht unmittelbar erfasst sein.²²²⁹ Sie sind jedoch staatsorganisatorisch Teil der Länder und fallen daher nicht kategorisch als Regelungsadressaten weg. Das zeigt sich schon daran, dass Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände im IT-Planungsrat beratend teilnehmen können (§ 1 Abs. 2 S. 3 IT-StV). Insoweit kommt es maßgeblich auf die konkrete Regelung an, die auch weitere Regelungsadressaten umfassen sollte, solange deren Rechte (bspw. das Recht auf kommunale Selbstverwaltung) hinreichend Berücksichtigung finden.

Im Übrigen sind die Kommunen nach hier vertretener Auffassung von Art. 91c Abs. 5 GG erfasst,²²³⁰ was auch für die erweiterte Auslegung des Art. 91c Abs. 1 GG spricht. Im Verwaltungsabkommen zur OZG-Umsetzung²²³¹, welches ebenfalls auf Art. 91c Abs. 1 GG gestützt werden kann, sind die Kommunen Regelungsadressaten (vgl. Präambel). Um den Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) Rechnung zu tragen, sollte kein absoluter Kontrahierungszwang („Muss“-Regelung) normiert werden. Eine Bestimmung, wonach bei Beschlüssen

2225 IT-Staatsvertrag, neugefasst durch Bekanntgabe v. 13.12.2019, BGBl. 2019 I, S. 2852.

2226 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 58; vgl. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 156 ff.

2227 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 59, 62; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 172 ff.

2228 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 54.

2229 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 15.

2230 S. hierzu ausführlich oben, 2. Teil III. 4. a) bb) (2).

2231 S.o. 2. Teil X. 1.

des IT-Planungsrats, die eine intraföderale und kooperative Umsetzung erfordern, Verwaltungsnetzwerke errichtet werden sollen, stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar. Dieser ist aber verhältnismäßig und daher gerechtfertigt: Zum einen stellt die flächendeckende Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, die insbesondere in den Kommunen erfolgen muss, einen wichtigen Grund des Gemeinwohls²²³² dar. Zum anderen lässt die Soll-Bestimmung Raum für Ausnahmen, um im Interesse der Kommunen auf atypische Sachverhalte reagieren zu können.

Fraglich ist, ob weitere Rechtsträger adressiert werden können, insbesondere sonstige öffentliche Stellen und Private. Generell gilt, dass die Regelungen auch im IT-Staatsvertrag keinen absoluten Kontrahierungszwang beinhalten sollen. Erst durch die entsprechenden öffentlich-rechtlichen Verträge werden die Verwaltungsnetzwerke verbindlich. Es bestehen keine Bedenken, auch diese Rechtsträger zu adressieren, solange dies zur OZG-Umsetzung notwendig ist. Wie gesehen, ist die intraföderale und sektorenübergreifende Zusammenarbeit zur OZG-Umsetzung notwendig geworden. Insbesondere lässt sich die Vorgabe zur Schaffung neuer Online-Verwaltungsleistungen nicht ohne die institutionalisierte Zusammenarbeit in den Themenfeldern umsetzen.²²³³ Somit könnten als Akteure eines Verwaltungsnetzwerks auch weitere öffentliche Stellen sowie Private im IT-Staatsvertrag genannt werden.

Die Aufgaben und Handlungsfelder der Verwaltungsnetzwerke könnten grundsätzlich weit gefasst werden, solange sie sich auf das Zusammenwirken im Sinne des Art. 91c Abs. 1 GG beziehen. Konkretisierend könnte auf das Onlinezugangsgesetz, aber auch auf die Registermodernisierung Bezug genommen werden. Für die Erwähnung der Registermodernisierung muss jedoch gelten, dass die Kooperation nur zulässig ist, soweit sie zur vernetzten Zusammenarbeit der Register erforderlich ist.²²³⁴

Etwas allgemeiner könnte in Regelungen im IT-Staatsvertrag auch darauf verwiesen werden, dass Verwaltungsnetzwerke insbesondere dazu gebildet werden können, um die Beschlüsse des IT-Planungsrates arbeitsteilig und kooperativ umzusetzen.

Fraglich ist, ob die konkrete Zuweisung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit (Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO) im IT-Staatsvertrag erfolgen

2232 Allgemein zu diesem Rechtfertigungsgrund *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Kap. 3 Rn. 122 ff.

2233 S.o. 2. Teil IV. 2., V.

2234 S.o. 2. Teil VII. 4.

könnte. Zwar ist es grundsätzlich möglich, die Festlegung der Verantwortlichkeit durch einen Staatsvertrag vorzunehmen.²²³⁵ ErwGr. 41 S. 2 DSGVO verlangt jedoch eine ausreichend bestimmte Definition der Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung.²²³⁶ Der IT-Staatsvertrag wäre voraussichtlich nicht der richtige Standort für eine derart detaillierte Regelung über datenschutzrechtliche Fragen. Es könnte lediglich eine allgemeine Bestimmung aufgenommen werden, wonach die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit gesondert durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung²²³⁷ zu regeln ist.

Hinsichtlich der übrigen vorgeschlagenen Regelungsinhalte bestehen keine durchgreifenden Bedenken, diese im IT-Staatsvertrag anzubringen.

Regelungstechnisch würde es sich anbieten, dem IT-Staatsvertrag einen weiteren Abschnitt anzufügen (vor Abschnitt IV, Schlussbestimmungen), um Regelungen zu den Verwaltungsnetzwerken dort zu verankern.

d) Zwischenergebnis

Für eine grundlegende Rahmenregelung wäre ein neuer grundgesetzlicher Kooperationsstatbestand für Bund und Länder zu erwägen, angelehnt an Vorschläge während der Föderalismusreform II.

Im Übrigen würde, soweit es die hier beschriebenen intraföderalen Verwaltungsnetzwerke zur IT-Zusammenarbeit betrifft, eine Regelung im IT-Staatsvertrag ausreichen. Eine Konkretisierung sollte durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen. Die Regelungen sollten im Wesentlichen folgende Inhalte bereithalten: Die möglichen Akteure und Aufgabenbereiche, eine Begriffsdefinition der Verwaltungsnetzwerke, die Verantwortungszurechnung sowie Einschränkungen für die Teilnahme Privater.

4. Positivierung der „Registernetzwerke“?

Wie gesehen, sind die Projekte zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und des Registermodernisierungsgesetzes von anderen Formen der verstärkten Behördenzusammenarbeit zu unterscheiden. Zu diesen Formen der

2235 *Bollhöff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (429 ff.).

2236 S. hierzu *Bollhöff/Botta*, NVwZ 2021, 425 (429 ff.).

2237 S.o. 2. Teil IX. 1. b).

verstetigten Zusammenarbeit gehören auf europäisch-nationaler Ebene u.a. die Verwaltungszusammenarbeit zur Kontrolle des Dienstleistungsverkehrs (Art. 28 ff. DLRL, §§ 8a ff. VwVfG)²²³⁸ und auf nationaler Ebene insbesondere die Behördenvernetzung auf Grundlage des Registermodernisierungsgesetzes.²²³⁹

Letztere Behördenvernetzung soll künftig aufgrund der Art. 14 ff. SDG-VO grenzüberschreitend stattfinden. Hier entstehen Behördennetzwerke im organisationsrechtlichen Sinne.

Nichtsdestotrotz wären sie durch die dargestellte Ausgestaltung zur Normierung intraföderaler Verwaltungsnetzwerke nicht direkt erfasst. Die intraföderalen Verwaltungsnetzwerke dienen der Umsetzung von Digitalisierungsprojekten im Zusammenhang mit Art. 91c GG, während Netzwerke zwischen registerführenden Stellen und anderen Behörden auf einem automatisierten Datenaustausch beruhen, der perspektivisch das Prinzip einmaliger Erfassung ermöglichen soll. Dass beide Arten von Netzwerken sehr ähnlich sind und letztlich der „Vernetzung“ von Stellen innerhalb und außerhalb der Verwaltung dienen, ist nicht von der Hand zu weisen. Indes ist die Schaffung rechtlicher Grundlagen im IT-Staatsvertrag und durch konkretisierte öffentlich-rechtliche Verträge ist hier weder rechtlich noch tatsächlich sinnvoll.

Mit dem Registermodernisierungsgesetz wurde eine erste Grundlage für mehr automatisierten Datenaustausch und somit für ein verdichtetes Behördennetzwerk gelegt. Der nächste Schritt könnte etwa der Austausch von Nachweisen sein, wie es Art. 14 Abs. 1 SDG-VO verlangt. Diese Rechtsgrundlagen ermöglichen den automatisierten Datenaustausch und erfüllen damit den wesentlichen Zweck des Netzwerks. Weitere typische Probleme der Verwaltungsnetzwerke treten jedoch kaum auf: Der Einfluss durch Private ist bei den Registernetzwerken nicht unmittelbar gegeben.²²⁴⁰ Die datenschutzrechtliche Verantwortung wurde durch § 8 Abs. 1 IDNrG ebenfalls geklärt: Sie liegt bei der jeweils abrufenden Stelle. Eine weitergehende Regelung zur Zurechnung und entsprechenden Haftungsfragen erscheint nicht zwingend notwendig.

2238 S. dazu I. Teil II. 3. bb).

2239 S.o. 2. Teil VIII. 3. e).

2240 Dies ist beim „Kordinierungsprojekt Registermodernisierung“ anders, welches ebenfalls als interföderales Verwaltungsnetzwerk unter den o.g. Voraussetzungen etabliert werden kann.

Eine gegenüber dem IT-Staatsvertrag allgemeinere Regelung könnte in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder erfolgen.²²⁴¹ Diese könnten jedoch keine intraföderalen „Registernetzwerke“ erfassen, sondern nur partiell (etwa zwischen Stellen des Bundes wie der Registermodernisierungsbehörde und dem Bundeszentralamt für Steuern) wirken.

5. Ergebnis

Nach alledem ist die Schaffung spezifischer Rechtsgrundlagen für die föderalen Verwaltungsnetzwerke der IT-Zusammenarbeit geboten. Durch neue Rechtsgrundlagen im IT-Staatsvertrag würde mit Blick auf die Einführung des Netzwerks als Organisationsform, Zurechnungsregelungen und die Eingrenzung privater Einflussnahme Rechtssicherheit geschaffen werden. Die erneute Änderung des Staatsvertrags ist mit Aufwand verbunden, wäre jedoch nicht nur geeignet, um bessere organisatorische Voraussetzungen für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zu schaffen, sondern könnte eine Rahmenregelung auch für künftige interföderale IT-Projekte bieten.

XI. Regelungsvorschlag

Im IT-Staatsvertrag könnte zur Einführung der Verwaltungsnetzwerke ein neuer „Abschnitt IV“ eingefügt werden. Die einzelnen Bestimmungen könnten wie folgt lauten:

§ 11 (neu) [Verwaltungsnetzwerk]

- (1) Zur Umsetzung der IT-Zusammenarbeit im Rahmen von einzelnen Projekten und Programmen können Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen, weitere öffentliche Stellen sowie Private unter den Voraussetzungen dieses Abschnitts Verwaltungsnetzwerke gründen.
- (2) Verwaltungsnetzwerke sollen gegründet werden, soweit die Beschlüsse des IT-Planungsrates eine intraföderale und kooperative Umsetzung erfordern.

2241 S.o. 2. Teil X. 3. c) cc).

§ 12 (neu) [Begriffsbestimmungen]

- (1) Ein Verwaltungsnetzwerk ist eine nicht-rechtsfähige Organisationsform, die sich durch die Verbindung und Verflechtung überwiegend staatlicher Akteure auszeichnet, die in ihrer Funktion als Netzwerkteilnehmer weitgehend gleichrangig und ebenenübergreifend zur Verfolgung eines gemeinsamen Ziels zusammenarbeiten.
- (2) Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Abs. 4 des VwVfG des Bundes und der entsprechenden Vorschriften der Länder einschließlich der der Aufsicht des Bundes, der Länder und der Kommunen unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
- (3) Als öffentliche Stellen gelten neben Behörden auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle oder Aufsicht von Behörden im Sinne des Absatzes 2 unterliegen.

§ 13 (neu) [Gründung]

Die Gründung eines Verwaltungsnetzwerks erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den mitwirkenden Stellen. Das Vertragsdokument wird auf der Internetseite des IT-Planungsrates in geeigneter Form veröffentlicht.

§ 14 (neu) [Handlungsfelder und Aufgabenbereiche]

Handlungsfelder und Aufgabenbereiche der Verwaltungsnetzwerke sind insbesondere

1. die Umsetzung von Koordinierungsprojekten und Anwendungen des IT-Planungsrates,
2. die fachliche Konzeption und Steuerung von Vorhaben der intraföderalen Verwaltungsdigitalisierung,
3. der Aufbau einer übergreifenden digitalen Infrastruktur,
4. Entwicklung, Betrieb, Weiterentwicklung und Nachnutzung von Online-Diensten und entsprechender Software.

§ 15 (neu) [Mitwirkung Privater]

Die Mitwirkung Privater ist im Verwaltungsnetzwerk zulässig, soweit

1. sie unterstützend und beratend tätig sind,
2. sie nicht mehr als ein Viertel der Netzwerkteilnehmenden bilden,
3. öffentlichen Stellen durch den zugrundeliegenden öffentlich-rechtlichen Vertrag Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten eingeräumt wurden und
4. die Letztentscheidung über Maßnahmen im Verwaltungsnetzwerk durch öffentliche Stellen ausgeübt wird.

§ 16 (neu) [Verantwortlichkeit]

- (1) Die Teilnehmer des Verwaltungsnetzwerks bleiben für ihre jeweiligen Maßnahmen rechtlich selbst verantwortlich und haftbar.
- (2) Der öffentlich-rechtliche Vertrag muss Regelungen für den Fall vorsehen, dass einzelne Handlungsbeiträge oder Maßnahmen einem Vertragspartner nicht eindeutig zugerechnet werden können. Insbesondere ist für diese Fälle zu regeln, welcher öffentlichen Stelle der Handlungsbeitrag zugerechnet wird und wie ein Ausgleich im Innenverhältnis zu leisten ist.
- (3) Soweit im Rahmen von Datenverarbeitungen mehrere Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO in Betracht kommen, wird nur ein datenschutzrechtlich Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO durch Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung benannt.