

Vivien Carlotta Voss

Verwaltungsnetzwerke als Organisationsform föderaler Kooperation

Eine Untersuchung anhand der gemeinsamen
Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Bund,
Länder und Kommunen



Nomos

Verwaltungswissenschaften in juristischer Perspektive

herausgegeben von

Prof. Dr. Veith Mehde,
Prof. Dr. Utz Schliesky und
Prof. Dr. Jan Ziekow

Band 6

Vivien Carlotta Voss

Verwaltungsnetzwerke als Organisationsform föderaler Kooperation

Eine Untersuchung anhand der gemeinsamen
Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Bund,
Länder und Kommunen



Nomos

Die Open-Access-Veröffentlichung dieses Titels wurde durch die Dachinitiative „Hochschule.digital Niedersachsen“ des Landes Niedersachsen ermöglicht.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Kiel, Univ., Diss, 2023

1. Auflage 2023

© Vivien Carlotta Voss

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0591-8

ISBN (ePDF): 978-3-7489-4103-3

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748941033>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zur Einreichung im September 2021 berücksichtigt.

Mein herzlicher Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Utz Schliesky für die Gewährung wissenschaftlichen Freiraums bei gleichzeitiger Unterstützung, wann immer ich sie brauchte. Die Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften bot mir zur Anfertigung nicht nur die Gelegenheit; sie lieferte auch wichtige Impulse zum Gelingen. Dank gebührt neben meinem Doktorvater den Mitherausgebern Prof. Dr. Veith Mehde und Prof. Dr. Jan Ziekow für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Verwaltungswissenschaften in juristischer Perspektive“.

Herrn Prof. Dr. Christoph Brüning danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich darüber hinaus den Kolleginnen und Kollegen des Lorenz-von-Stein-Instituts sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der OS75-Kaffeerunde. Sie haben mir nicht nur wertvolle Unterstützung beim Korrekturlesen zukommen lassen, sondern stets für eine gute und herzliche Arbeitsatmosphäre gesorgt. Die gemeinsame Zeit werde ich in bester und langer Erinnerung behalten.

Meinen Eltern, Dr. Annegret Voss und Friedhelm Voss, sowie meinem Ehemann, Kevin Voss, gilt mein größter Dank. Meine Eltern haben mir einen universitären Werdegang erst ermöglicht und mich bei allen Vorhaben liebevoll und bedingungslos unterstützt. Meinem Ehemann danke ich besonders herzlich für seine Liebe, Begleitung, Aufmunterung, Geduld und Unterstützung während der Promotionsphase und weit darüber hinaus.

Kiel, März 2023

Vivien Voss

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	9
Einleitung	21
Erster Teil: Verwaltungszusammenarbeit durch Netzwerke	27
I. Vom Organismus- zum Netzwerkbegriff?	27
II. Formen der interbehördlichen und intraföderalen Kooperation	30
III. Pluralität der Netzwerkverständnisse	44
IV. Rechtsdogmatische Betrachtung von Netzwerken	66
V. Kategorisierung bestehender Verwaltungsnetzwerke in der Verwaltungsorganisation	169
VI. Zusammenfassung	175
Zweiter Teil: Kooperation von Bund und Ländern zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Verwaltungsnetzwerke?	177
I. Ausgangslage: E-Government und Digitalisierung	177
II. Entwicklung des E-Governments und der föderalen IT-Zusammenarbeit in Deutschland	182
III. Die Rechtsgrundlagen der föderalen IT-Zusammenarbeit im Einzelnen	192
IV. Projekte, Maßnahmen und Bausteine bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	248
V. Organisation und Aufgaben der intraföderalen Akteure bei der OZG-Umsetzung	274
VI. OZG-Umsetzung in den Bundesländern am Beispiel Schleswig-Holsteins	298
VII. Intraföderale Vernetzungen bei der OZG-Umsetzung	309
VIII. Organisationsrechtliche Einordnung der OZG-Zusammenarbeit	328
IX. Netzwerkbedingte Rechtsprobleme in Verwaltungsnetzwerken föderaler IT-Zusammenarbeit	350

Inhaltsübersicht

X. Handlungsoptionen: Positivierung der Verwaltungsnetzwerke föderaler IT-Zusammenarbeit?	378
XI. Regelungsvorschlag	400
Zusammenfassung der Ergebnisse	403
Literaturverzeichnis	407

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
Erster Teil: Verwaltungszusammenarbeit durch Netzwerke	27
I. Vom Organismus- zum Netzwerkbegriff?	27
1. Der organische Staatsbegriff	27
2. Hinführung zum Netzwerkbegriff	28
II. Formen der interbehördlichen und intraföderalen	
Kooperation	30
1. Begriff der Behörde	30
2. Bilaterale Kooperation	31
a) Die Amtshilfe	31
b) Weitere Arten formeller Kooperation	34
c) Informelle Kooperation	35
3. Multilaterale Kooperation	35
a) Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund	35
aa) Überblick	35
bb) Insbesondere: Zusammenarbeit aufgrund der EU-	
Dienstleistungsrichtlinie	37
b) Gemeinschaftsaufgaben und	
Verwaltungszusammenarbeit nach dem Grundgesetz	40
aa) Überblick	40
bb) Insbesondere: IT-Zusammenarbeit nach	
Art. 91c GG	41
c) Weitere intraföderale Kooperationen	42
4. Schlussfolgerungen	44
III. Pluralität der Netzwerkverständnisse	44
1. Bildliche und sprachliche Bedeutung	45
2. Bedeutung in anderen Disziplinen	47
a) Mathematische Graphentheorie	47
b) Informatik	49
c) Soziologie	51
aa) Soziale Netzwerke	52
bb) Netzwerke in der (soziologischen) Systemtheorie	54

d) Geschichtswissenschaften	56
aa) Netzwerkartige Strukturen im „Heiligen Römischen Reich“	57
bb) Das „Netzwerk der Fürsten“	59
cc) Die Staatsform des „Heiligen Römischen Reiches“	60
dd) Schlussfolgerung für das heutige Staatsverständnis	61
e) Politikwissenschaften	61
f) Verwaltungswissenschaften	63
3. Abgrenzung zu Netzen und Vernetzung	65
4. Zwischenergebnis	65
IV. Rechtsdogmatische Betrachtung von Netzwerken	66
1. Zivilrechtswissenschaftliche Rezeption: Hybride Netzwerke bei Gunther Teubner	67
2. Rezeption durch die Verwaltungsrechtswissenschaften	69
a) Problemstellung	69
b) Begrifflichkeiten und Definitionsansätze	72
c) Arten und Ausgestaltung von (Verwaltungs-)Netzwerken	74
aa) Art der Akteure	74
bb) Aufgabenbereich	75
cc) Außenwirkung und internes Handeln	76
dd) Informations- und Kooperationsnetzwerke	76
ee) Formelle und informelle Netzwerke	77
ff) Intendierte und nicht-intendierte Entstehung	79
d) Struktureigenschaften von (Verwaltungs-)Netzwerken	79
aa) Ebenenübergreifende Zusammenarbeit und Hybridität	79
bb) Gleichrangigkeit der Akteure	81
cc) Informationsaustausch und Wissensgenerierung	83
dd) Dauerhaftigkeit	84
ee) Prozessorientierung	85
ff) Vertrauen, Flexibilität, Lernfähigkeit, Agilität	86
e) Organisationsrechtliche Kategorisierung	88
f) Deskriptiver Begriff oder Rechtsbegriff?	90
g) Zurechnung	92
h) Zwischenergebnis	93

3. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Grenzen für	
Verwaltungsnetzwerke	94
a) Die Zuständigkeitsordnung	94
aa) Verankerung im Rechtsstaatsprinzip	94
bb) Verankerung im Demokratieprinzip	98
cc) Sonderkonstellationen	99
(1) Verfahren über die einheitliche Stelle	99
(2) Zuständigkeitsverlagerung im Fachplanungsrecht	100
dd) Konsequenzen für Netzwerke	101
b) Sog. „Verbot der Mischverwaltung“	103
aa) Grundsätze und Herleitung	103
bb) Zusammenwirken auf dem Gebiet der IT zur Aufgabenerfüllung	107
cc) Vereinbarkeit verfassungsrechtlicher Ausnahmen mit Art. 79 Abs. 3 GG	112
dd) Konsequenzen für Verwaltungsnetzwerke	114
c) Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes	115
d) Demokratische Legitimation in Verwaltungsnetzwerken	118
aa) Monistisches Legitimationsmodell der Verwaltung	118
(1) Personelle Legitimation	119
(2) Sachlich-inhaltliche Legitimation	120
(3) Funktionelle und institutionelle Legitimation	120
(4) Zusammenwirken und Legitimationsniveau	121
(5) Abweichung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	122
bb) Alternative Legitimationskonzepte: Plurale Legitimation	123
(1) Grundlagen	123
(2) Bewertung	125
(a) Kritik und Zuspruch des Schrifttums	125
(b) Bewertung	127
(3) Zwischenergebnis	129
cc) Gewährleistung demokratischer Legitimation in Verwaltungsnetzwerken	130
(1) Grenzen für Verwaltungsnetzwerke nach monistischem Legitimationsmodell	130

(2) Gewinne für Verwaltungsnetzwerke durch plurale Legitimation?	134
e) Einflussnahme Privater in Verwaltungsnetzwerken und ihre verfassungsmäßigen Grenzen	135
f) Kommunale Selbstverwaltung und Aufgabenübertragungsverbot	140
g) Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)	141
h) Besonderheiten bei verwaltungsinternem Handeln	143
i) Zwischenergebnis	144
4. Maßnahmen und Lösungsvorschläge zur Gewährleistung verfassungsrechtlicher Anforderungen in Verwaltungsnetzwerken	145
a) Organisationsrechtliche Einordnung	145
aa) Merkmale einer Organisationsform	145
bb) Voraussetzungen für die Einführung einer neuen Organisationsform	147
cc) Entwicklung anderer Organisationsformen anhand von Beispielen	149
dd) Rechtsfähigkeit und organisatorische Selbstständigkeit	151
ee) Verwaltungsnetzwerk als „konkretisierte/ konkretisierungsbedürftige Organisationsform“	152
ff) Zwischenergebnis	154
b) Spezifische Vorschriften für Netzwerke	154
c) Zuständigkeitsverzahnung	155
aa) Modell	155
bb) Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit	157
d) Maßnahmen zur Begrenzung des Einflusses Privater	161
e) Aufsicht und Kontrolle	166
f) Zwischenergebnis	167
5. Definition des Netzwerkbegriffs	167
6. Abgrenzung Netzwerk von sonstigen Verwaltungskooperationen	168
7. Zwischenergebnis	169
V. Kategorisierung bestehender Verwaltungsnetzwerke in der Verwaltungsorganisation	169
1. Behördennetzwerke im europäischen Verwaltungsrecht	169

2. Nationale Sicherheitsnetzwerke zum Informationsaustausch	171
3. Öffentlich-private Partnerschaften als Netzwerke?	172
4. Vorformen von Konsolidierungen im öffentlichen Sektor	173
5. Innovations- und Digitalisierungsnetzwerke (der Verwaltung)	174
6. Zwischenergebnis	175
VI. Zusammenfassung	175
Zweiter Teil: Kooperation von Bund und Ländern zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Verwaltungsnetzwerke?	
I. Ausgangslage: E-Government und Digitalisierung	177
II. Entwicklung des E-Governments und der föderalen IT-Zusammenarbeit in Deutschland	182
1. Lage vor der Föderalismusreform II (2009)	182
2. Einführung des Art. 91c GG durch die Föderalismusreform II	184
3. Die E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im bundesstaatlichen Gefüge	186
a) E-Government-Gesetz des Bundes	186
b) Kompetenzgrenzen	187
c) Aufgabenübertragungsverbot	189
d) E-Government-Gesetze der Länder	190
4. Einführung des Art. 91c Abs. 5 GG und des Onlinezugangsgesetzes	191
III. Die Rechtsgrundlagen der föderalen IT-Zusammenarbeit im Einzelnen	192
1. Verfassungsrechtliche Grundlage der IT-Zusammenarbeit: Art. 91c GG	192
a) Bedeutung	192
b) Normstruktur und Regelungsstandort	195
c) Europarechtliche Bezüge	197
2. Grundlagen der Zusammenarbeit	198
a) Regelungsgehalt von Art. 91c Abs. 1 und 2 GG	198
b) Konkretisierung durch den IT-Staatsvertrag	200
aa) Koordination durch den IT-Planungsrat	200

bb) Rechtsnatur des IT-Staatsvertrags und der Beschlüsse des IT-Planungsrates	202
cc) Rechtsnatur des IT-Planungsrates	203
3. Horizontale Kooperation der Länder und Verbindungsnetz	205
4. Der Portalverbund von Bund und Ländern	205
a) Verfassungsrechtliche Verankerung: Art. 91c Abs. 5 GG	206
aa) Gesetzgebungskompetenz des Bundes	206
bb) Reichweite	207
(1) Schaffung neuer elektronischer Angebote oder Zusammenführung?	207
(2) Verpflichtung der Kommunen	209
(a) Wortlaut	210
(b) Historische Auslegung	210
(c) Systematik	211
(d) Sinn und Zweck	214
(e) Zwischenergebnis	214
b) Konkretisierung durch das Onlinezugangsgesetz	215
aa) „Portalverbund“ und „Verwaltungsportale“	215
bb) Zentraler Gegenstand: Verwaltungsleistungen	216
(1) Begriff	216
(2) Unmöglichkeit elektronischer Abwicklung	221
(3) Eröffnung mehrerer Zugangswege	223
cc) Kommunen als Adressaten	224
dd) Nutzerzentrierung und Nutzerkonten	225
ee) Elektronische Abwicklung, IT-Sicherheit und Kommunikationsstandards	228
ff) Datenschutz und Datencockpit	231
gg) Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte	233
hh) Kostentragung – Finanzielle Mehrbelastung für Kommunen?	235
c) Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	238
d) Landesgesetzlicher (und fachgesetzlicher) Transformationsbedarf	240
e) Zurechnung und Verantwortungsklarheit im Portalverbund	242
f) Kritische Würdigung der Regelungen des Onlinezugangsgesetzes	243

g) Ergebnis	248
IV. Projekte, Maßnahmen und Bausteine bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	248
1. Umsetzungskatalog	249
2. Digitalisierungsprogramm Föederal	250
a) Übergreifendes Themenfeldmanagement	250
b) Zusammenarbeit im Themenfeld	252
c) Digitalisierungslabore	255
d) Rechtliche Verbindlichkeit von Programmmanagement-Dokument und Leitfaden	257
e) Nachnutzung und Nachnutzungsmodelle	258
3. Digitalisierungsprogramm Bund	261
4. Portalverbund und Online-Gateway	262
5. Interoperable Servicekonten bzw. Nutzerkonten	264
6. Föderales Informationsmanagement (FIM)	266
a) Verbindlichkeit des FIM	266
b) Eigenschaften und Ziele von FIM	269
7. Koordinierungsprojekt Registermodernisierung und Übergang zum Steuerungsprojekt Registermodernisierung	270
8. Föderales Projektmanagement	272
9. Exkurs: Parallele Umsetzung der Single-Digital-Gateway-VO	273
V. Organisation und Aufgaben der intraföederalen Akteure bei der OZG-Umsetzung	274
1. Politisch-strategische und übergreifend-koordinierende Ebene	274
a) Digital-politische Gremien	274
b) IT-Planungsrat	275
c) Föderale IT-Kooperation (FITKO)	276
d) Bundesministerium des Innern	277
e) Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien	278
f) Fachministerkonferenzen und Ministerpräsidentenkonferenz	278
2. Akteure und Rollen nach Umsetzungsprojekten	279
a) Digitalisierungsprogramm Föederal	279
aa) Koordinierende Ebene	281
(1) FITKO	281

(2) Bundesministerium des Innern	281
(3) Federführende Bundesministerien und Länder	281
(4) Steuerungskreis	282
(5) Themenfeldverantwortlicher (Rolle)	283
(6) OZG-Koordinator eines Bundeslandes (Rolle)	283
bb) Projektebene	284
(1) Mitarbeitende Bundesländer und Kommunen	284
(2) Fachvertreter aus Bund und Ländern	285
(3) Externe Dienstleister	285
(4) Nutzer	286
(5) Sonstige anlassbezogen eingebundene Akteure	287
(6) Leistungsverantwortlicher (Rolle)	287
(7) Leistungsverantwortlicher Nachnutzung (Rolle)	287
(8) Umsetzungs Koordinator (Rolle)	288
b) Portalverbund und Online-Gateway	288
aa) Federführung: Bundesministerium des Innern	288
bb) Koordinierungsgruppe Portalverbund	289
cc) Steuerungsgruppe Online-Gateway	289
dd) Arbeitsgruppe „Nutzererlebnis Portalverbund“	290
c) Interoperable Servicekonten/Nutzerkonten	290
aa) Bayerisches Staatsministerium für Digitales	290
bb) Projektgruppe „eID-Strategie“	291
cc) Koordinierungs- bzw. Steuerungsprojekt Unternehmenskonto	292
dd) Kompetenzzentrum interoperable Servicekonten (KIOSK)	292
d) Föderales Informationsmanagement (FIM)	293
aa) FITKO	293
bb) Betreiber der FIM-Bausteine	293
cc) Fachgruppe FIM: Landesvertreter	294
dd) FIM-Bundesredaktionen	294
ee) FIM-Landesredaktionen	294
ff) KoSIT	295
e) Registermodernisierung	295
aa) Koordinierungs- und Steuerungsprojekt Registermodernisierung	295
bb) Akteure der dauerhaften Registermodernisierung	297

3. Ergebnis	298
VI. OZG-Umsetzung in den Bundesländern am Beispiel Schleswig-Holsteins	298
1. Übergeordnete Planung	299
2. Themenfeld Umwelt	300
a) Projektvorgehen	300
b) Akteure	302
3. Kommunale Umsetzung	303
a) IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH)	303
b) Projektvorgehen	304
c) Portalkonzept	306
d) Kommunikationsplattform	307
4. Ergebnis	308
VII. Intraföderale Vernetzungen bei der OZG-Umsetzung	309
1. Kooperation im Digitalisierungsprogramm Föderal	310
2. Vernetzung beim Projekt „Portalverbund“ und bei weiteren Umsetzungsprojekten	314
3. Vernetzung durch Nachnutzung und Kooperationsmodelle	316
4. „Vernetzte Register“ und Behördenvernetzung	321
5. (Technische) Vernetzung durch die Informationsplattformen	325
6. (Technische) Vernetzung durch Plattformlösungen („FIT-Connect“)	326
7. Ergebnis	328
VIII. Organisationsrechtliche Einordnung der OZG-Zusammenarbeit	328
1. Notwendigkeit einer näheren rechtlichen Einordnung	328
2. Herkömmliche Organisations- und Kooperationsformen	329
3. Die Umsetzungsprojekte und -kooperationen als Verwaltungsnetzwerke	331
a) Die Zusammenarbeit im Digitalisierungsprogramm Föderal	332
aa) Überwiegend staatliche Akteure	332
bb) Ebenenübergreifende Kooperation	333
cc) Weitgehende funktionale Gleichrangigkeit	333
dd) Organisationsform und Institutionalisierung	335
ee) Prozessorientierung	336

ff) Gemeinsame Entscheidungsfindung und Informationsaustausch	336
gg) Formelle bzw. informelle Zusammenarbeit	337
hh) Außen- bzw. Innenwirkung	338
ii) Intendierte oder nicht-intendierte Entstehung?	338
jj) Verfolgung gemeinsamer Ziele	339
kk) Zwischenergebnis	339
b) Projekt Portalverbund	339
c) Projekt Interoperable Servicekonten	341
d) Netzwerke bei der Nachnutzung	343
e) Bildung von „Registernetzwerken“	346
f) (Technische) Netzwerke durch Informationsplattformen und Plattformlösungen wie FIT-Connect	348
g) Gesamtumsetzung als Gesamtnetzwerk?	349
4. Ergebnis	350
IX. Netzwerkbedingte Rechtsprobleme in Verwaltungsnetzwerken föderaler IT-Zusammenarbeit	350
1. Rechtsprobleme bei der Nachnutzung von Online-Diensten	351
a) Unklare verfassungsrechtliche Verantwortlichkeiten	351
b) Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit	355
c) Entscheidungs- und Mitspracherechte bei der Weiterentwicklung von Online-Diensten?	358
d) (Rechtliche) Übertragbarkeit von Online-Diensten in andere Bundesländer?	360
e) Haftung, Rechtsbehelfs- und Rechtsschutzmöglichkeiten	363
aa) Haftung innerhalb der Nachnutzungs- Vertragsverhältnisse	363
bb) Haftung im Außenverhältnis	364
f) Kostentragung und Nutzungsrechte	368
2. Einwirkung Privater im Verwaltungsnetzwerk als Herausforderung für demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Verantwortung	371
3. Das Verwaltungsnetzwerk im Spannungsfeld zwischen Vergaberecht und Verwaltungskooperationsrecht	374
4. Zwischenergebnis	378

X. Handlungsoptionen: Positivierung der Verwaltungsnetzwerke föderaler IT-Zusammenarbeit?	378
1. Verwaltungsabkommen als nicht-netzwerkspezifische Regelung	379
2. Erforderlichkeit spezifischer Netzwerk-Rechtsgrundlagen	380
3. Ausgestaltung spezifischer Netzwerk-Rechtsgrundlagen	384
a) Mögliche Regelungsinhalte	384
aa) Teilnehmer des Netzwerks	384
bb) Umgang mit Privaten	384
cc) Begriffsdefinition	385
dd) Etwaiger Gründungsakt	385
ee) Aufgaben	388
ff) Verantwortlichkeit und Haftung	388
gg) Kontrolle	389
b) Problemlösung durch Rechtsetzung?	389
c) Regelungsstandorte	390
aa) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins OZG?	390
bb) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins Grundgesetz?	392
cc) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke ins allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht?	394
dd) Intraföderale Verwaltungsnetzwerke in den IT- Staatsvertrag?	395
d) Zwischenergebnis	398
4. Positivierung der „Registernetzwerke“?	398
5. Ergebnis	400
XI. Regelungsvorschlag	400
Zusammenfassung der Ergebnisse	403
Literaturverzeichnis	407

