

## Einleitung

„Das OZG hat über die vergangenen drei Jahre eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern etabliert und Verantwortliche in Bund, Ländern und Kommunen direkt miteinander vernetzt.“<sup>1</sup>

So lautete das Fazit des ehemaligen Beauftragten des Bundes für Informationstechnik, *Klaus Vitt*, zum Ende seiner Amtszeit Anfang 2020. Einer „Vernetzung“ scheint etwas Neues, für den föderalistischen Bundesstaat Innovatives anzuhafte. Die Forderung nach mehr Vernetzung in der öffentlichen Verwaltung nimmt mit Blick auf die wachsende Digitalisierung gesellschaftlicher und staatlicher Bereiche zu.<sup>2</sup> Gemeint ist etwa, dass sich die Verwaltung insbesondere über Kommunikationsmittel wie das Internet verstärkt mit Bürgern<sup>3</sup> in Verbindung setzen soll. Die verwaltungsinterne Vernetzung, etwa zur Übermittlung von Daten, ist hiermit ebenfalls angesprochen. Des Weiteren müsse die Verwaltung in ihren Digitalisierungsprojekten „agile Methoden“ anwenden.<sup>4</sup> Die übergeordneten Schlüsselbegriffe, welche diese neuen Formen der Aufgabenerfüllung beschreiben, lauten „E-Government“ oder „Digitalisierung der Verwaltung“.

Der Vernetzung oder gar einer institutionalisierten Verfestigung in Form eines Netzwerks scheinen jedoch oftmals Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen entgegenzuwirken.<sup>5</sup> Der getrennte Verwaltungsvollzug in Bund, Ländern und Kommunen steht – trotz der Kooperationsmöglichkeit nach Art. 91c GG – in dem Ruf, eine allzu enge Zusammenarbeit zu behindern. Der gedankliche Ansatz beim (Verwaltungs-)Netzwerk liegt jedoch darin, den jeweiligen Vollzugsebenen gerade nicht ihre rechtliche und tatsächliche

---

1 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/interviews/Webs/OZG/DE/klaus-vitt-namensbeitrag.html>. Sämtliche in dieser Arbeit zitierte Internetquellen wurden zuletzt am 27.08.2021 aufgerufen.

2 Vgl. *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 39 ff.; *Denkhaus*, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, Kap. 1 Rn. 9 f.

3 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

4 Vgl. *Hill*, DÖV 2018, 497 ff.

5 Vgl. *Schliesky*, DÖV 2004, 809 ff.

Eigenständigkeit zu nehmen, sondern sie in die Lage zu versetzen, so zu kooperieren, dass sie gemeinsam Lösungen entwickeln können.

Indes fehlt es bislang an einem grundsätzlichen und nachhaltigen Ansatz, Hinderungsgründe für mehr Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zu durchbrechen. Der Entwicklungsstand der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland wird regelmäßig noch als niedrig bewertet; in einschlägigen europäischen und internationalen Vergleichen liegt Deutschland nach wie vor im hinteren Drittel.<sup>6</sup> Vereinzelte Fortschritte wurden zuletzt aufgrund der Möglichkeit der digitalen Anträge für Corona-Hilfen beschleunigt.<sup>7</sup> Da hierdurch keine wesentliche Beschleunigung bei der Auszahlung erreicht werden konnte, blieb ein wirklicher Mehrwert für Unternehmen aus.<sup>8</sup>

Konzepte, die den Ansatz verfolgen, „Silos“ oder Hierarchien in Behördenstrukturen „aufzubrechen“, mehr föderale Zusammenarbeit zu forcieren oder agile Methoden anzuwenden, können nicht nur an Beharrungskräften, sondern auch an rechtlichen Vorgaben scheitern. Teilweise entsteht aber der Eindruck, dass rechtliche Grenzen aufgrund mangelnder Veränderungsbereitschaft zuweilen vorgeschoben werden. Selbstverständlich lassen sich neue Organisationsformen nicht ohne Weiteres und ohne Rücksicht auf das Gefüge des föderalen Staates mit seiner dezentralen Macht- und Kompetenzverteilung einführen. Hierzu bedarf es einer genaueren rechtlichen Einfassung.

Der Bedarf an neuen und vor allem *anderen* Formen der Kooperation staatlicher Akteure ist nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Digitalisierung gewachsen, die mittlerweile nahezu alle Bereiche der Gesellschaft und des Staates betrifft und durchdringt. Kann und muss es nicht jenseits von Behörden, Anstalten, Körperschaften oder auch Public Private Partnerships neue Möglichkeiten der staatlich organisierten Aufgabenerfüllung geben? Könnte sich hinter dem Terminus des Netzwerks eine derartige innovative Organisationsform verbergen, die auch rechtlich hinreichend erfasst werden kann?

---

<sup>6</sup> Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, Monitor Digitale Verwaltung #4, Stand: September 2020, S. 1, 20, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1783152/14635b15fe7f6902039abcd653de6c61/20200909-monitordigitaleverwaltung-4-data.pdf>.

<sup>7</sup> S. <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html>.

<sup>8</sup> Vgl. *Bardt/Hüther*, IW-Kurzbericht No. 2/21.

Der Begriff des Netzwerkes ist in den letzten Jahren immer mehr zu einem Schlüssel- oder Leitbegriff avanciert. Er ist in diversen Wissenschaftsdisziplinen vertreten und kann jenseits des metaphorischen Gehalts unterschiedlichste Bedeutungen annehmen. In den Rechtswissenschaften hat er ebenfalls Einzug gehalten.<sup>9</sup> Als Kategorie des Organisationsrechts sind Netzwerke jedoch noch zu selten Teil eines verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskurses.<sup>10</sup> Der zentrale Vorwurf lautet, dass der Begriff des Netzwerkes zu einer Umgehung der für das Recht essenziellen Unterscheidungskategorien führe.<sup>11</sup>

Netzwerke sind für das Recht der Verwaltungsdigitalisierung deshalb so interessant, weil sie schon in metaphorischer Hinsicht auf die durch die Kommunikationstechnik bedingte Vernetzung anspielen. Wenn sich Behörden, sonstige öffentliche Stellen und Private zunehmend durch die Möglichkeiten des Internets und anderer Kommunikationsmittel vernetzen, so erscheint das Netzwerk als Organisationsform eines kooperativen Staates reizvoll. Die rein technische Vernetzung ist längst möglich, es fehlt jedoch oftmals eine geeignete Organisationsform, um die Behördenvernetzung auch organisationsrechtlich zu realisieren und abzusichern.

Gerade Netzwerke, an denen auch Private beteiligt sind, sei es nur geringfügig durch vereinzelte Hinzuziehung oder umfassend durch intensiven, stetigen Austausch, bringen besondere Herausforderungen mit sich. Sie stellen – wie auch andere Formen der staatlichen Kooperation mit Privaten – die hergebrachte Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft in Frage. Aber auch Behördennetzwerken wird mit Skepsis begegnet, brechen sie doch vermeintlich die für Weisungsketten und demokratische Legitimation notwendigen Hierarchien auf. Kurzum: Netzwerke stehen paradigmatisch für ein – seit dem Diskurs um das Neue Steuerungsmodell – nicht ganz neues, aber doch ein *anderes* Verständnis des Gewährleistungsstaates.

Neuen Auftrieb hat das Thema der Verwaltungsdigitalisierung spätestens mit dem Inkrafttreten des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahr 2017

---

9 Vgl. *Boysen et al. (Hrsg.)*, Netzwerke, *passim*; *Möllers*, in: *Oebbecke (Hrsg.)*, Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 ff.; *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, *passim*; *Schliesky*, DÖV 2009, 641 ff.; *Schwind*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht, *passim*; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, *passim*; *v. Lewinski*, NVWZ 2017, 1483 ff.

10 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 15.

11 Von einer entdifferenzierenden Wirkung spricht insoweit *Möllers*, in: *Oebbecke (Hrsg.)*, Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295 ff.).

erhalten. Durch das Onlinezugangsgesetz werden Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektro-nisch verfügbar zu machen. Die Umsetzung stellt ein gewaltiges, alle staatlichen Ebenen übergreifendes Mammutprojekt dar. Neue Kooperationen sind hierdurch zwangsläufig erforderlich geworden und finden bereits statt. Gefordert wird insoweit, die „neue Kultur der Kooperation“ beizubehalten und flächendeckend auszubauen.<sup>12</sup> Denn:

*„Innovationen werden erst durch Vernetzung nachhaltig. Wenn eine Verstetigung durch Vernetzung gelingt, dann dürfte die Transformation der öffentlichen Verwaltung sehr spannend werden.“<sup>13</sup>*

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes soll in dieser Arbeit als Referenzmaterie für Verwaltungsnetzwerke dienen, oder allgemeiner: das Recht der Digitalen Verwaltung, welches sich zuletzt insbesondere in Gestalt des Onlinezugangsgesetzes manifestiert hat. Bei der Digitalisierung der Verwaltung liegt die Vermutung nahe, dass technische Vernetzungen auch ein gewisses Maß an organisatorischer Vernetzung erfordern. Dass es nahezu unmöglich ist, ebenenübergreifende Digitalprojekte mit dem üblichen Ansatz der ländereigenen Umsetzung – und dort streng getrennt nach Ressortzuständigkeit – voranzubringen, ist nichts Neues. Einige Weichenstellungen, wie die Etablierung des IT-Planungsrates<sup>14</sup> und der Föderalen IT-Kooperation (FITKO)<sup>15</sup>, wurden bereits auf den Weg gebracht. Dennoch lautet eine zentrale These dieser Arbeit, dass es nach wie vor an geeigneten, rechtlich etablierten Organisationsformen fehlt, um die Verwaltungsdigitalisierung auch auf den Ebenen unterhalb des IT-Planungsrates und anderer steuerner Organisationen ebenenübergreifend und koordiniert anzugehen.

Gegenstand der Untersuchung im ersten Teil ist die ausführliche Auseinandersetzung mit Netzwerken als Organisationsform in der Verwaltungsrechtswissenschaft. Zugleich werden die hiermit verbundenen Probleme, die im Kern verfassungsrechtlicher Natur sind, erörtert.

Nach einer historischen Annäherung mittels des organischen Staatsbegriffs und der Darstellung verschiedener Kooperationsformen, die in der

---

12 Seckelmann/Brunzel, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 1 (9).

13 Ebenda.

14 §§ 1 ff. IT-Staatsvertrag; dazu Martini, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 18 f.; Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 36.

15 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 50 ff.; Martini, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 19.

Verwaltungsorganisation existieren, wird der Begriff zunächst aus den Perspektiven anderer Wissenschaftsdisziplinen erörtert. Unter Beachtung der Möglichkeiten und Grenzen der Rezeption des Terminus‘ aus anderen Disziplinen wird der Begriff sodann aus verwaltungsrechtswissenschaftlicher Sicht beleuchtet. Es folgt eine Analyse der verfassungsrechtlichen Probleme, die sich u.a. aufgrund der Zuständigkeitsordnung, demokratischen Legitimation und des möglichen Einflusses Privater ergeben. Sodann werden – noch losgelöst von der konkreten Referenzmaterie – Lösungsmöglichkeiten zur Gewährleistung verfassungsrechtlicher Anforderungen aufgezeigt.

Im zweiten Teil wird zunächst die Kooperation von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informationstechnik, insbesondere die konkrete gemeinsame Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die damit verbundene Einrichtung des sog. Portalverbunds, näher beleuchtet.

Nach Erörterung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Grundlagen werden die wichtigsten intraföderalen Projekte der OZG-Umsetzung sowie die handelnden Akteure der IT-Zusammenarbeit, ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweise untersucht und beschrieben. Sodann erfolgt eine Einordnung, ob es sich hierbei um Verwaltungsnetzwerke nach der im ersten Teil gefundenen Definition handelt.

Im Anschluss werden die sich hieraus ergebenden rechtlichen Probleme erörtert und rechtlicher Handlungsbedarf im Sinne etwaiger netzwerk-spezifischer Regelungen aufgezeigt.

