

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?	
	177
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 Datcockpit	231
gg) Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte	233
hh) Kostenträgung – 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 Föderal	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 intraföderalen 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 Föderal	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 Föederal	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 Föederal	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 Nachnutzungsvertragsverhältnisse	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

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.“¹

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 anzuhaften. Die Forderung nach mehr Vernetzung in der öffentlichen Verwaltung nimmt mit Blick auf die wachsende Digitalisierung gesellschaftlicher und staatlicher Bereiche zu.² Gemeint ist etwa, dass sich die Verwaltung insbesondere über Kommunikationsmittel wie das Internet verstärkt mit Bürgern³ 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.⁴ Die übergeordneten Schlüsselbegriffe, welche diese neuen Formen der Aufgabenerfüllung beschreiben, lauten „E-Government“ oder „Digitalisierung der Verwaltung“.

Der Vernetzung oder gar einer institutionalisierten Verstetigung in Form eines Netzwerks scheinen jedoch oftmals Kompetenz- und Zuständigkeitsgrenzen entgegenzuwirken.⁵ 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.⁶ Vereinzelt Fortschritte wurden zuletzt aufgrund der Möglichkeit der digitalen Anträge für Corona-Hilfen bescheinigt.⁷ Da hierdurch keine wesentliche Beschleunigung bei der Auszahlung erreicht werden konnte, blieb ein wirklicher Mehrwert für Unternehmen aus.⁸

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 Erfassung.

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?

6 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>.

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

8 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.⁹ Als Kategorie des Organisationsrechts sind Netzwerke jedoch noch zu selten Teil eines verwaltungsrechtswissenschaftlichen Diskurses.¹⁰ Der zentrale Vorwurf lautet, dass der Begriff des Netzwerkes zu einer Umgehung der für das Recht essenziellen Unterscheidungskategorien führe.¹¹

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 elektronisch 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.¹² Denn:

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

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-Planungsrates¹⁴ und der Föderalen IT-Kooperation (FITKO)¹⁵, 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 steuern-der 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 §§ 1ff. 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, EGVG/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.

Erster Teil: Verwaltungszusammenarbeit durch Netzwerke

I. Vom Organismus- zum Netzwerkbegriff?

1. Der organische Staatsbegriff

Die Diskussion um das Wesen der Verwaltung, um eine Definition des Verwaltungsbegriffs, wird bereits seit Jahrzehnten geführt und ist längst nicht abgeschlossen.¹⁶ Hiermit verknüpft ist die noch viel ältere Frage nach der Rechtsform des Staates selbst. Bevor der Staat durch Vertreter des staatsrechtlichen Positivismus als juristische Person verstanden wurde¹⁷ und Anfang des 19. Jahrhunderts eine Entwicklung begann, die ein modernes Verständnis der Verwaltung vorzeichnete,¹⁸ gab es Vorstellungen von Staat und Verwaltung, die hiervon deutlich abwichen.¹⁹ So herrschte zu Zeiten des *Johannes von Salisbury* (ca. 1115 bis 1180), der sich u.a. auf *Plutarch* bezieht, die Idee vom Staat als Organismus, als lebendes Wesen, welches erst durch miteinander in Verbindung stehende Gliedmaßen und Organe handeln kann.²⁰ Hieran knüpft der Staats- und Verwaltungswissenschaftler *Lorenz von Stein* (1815 bis 1890) an, indem er den Staat als ein tatsächliches Dasein mit Körper und Seele beschreibt.²¹ Die Organe des Staates bilden das Staatsoberhaupt, der Staatswille und die Tat des Staates.²² Die Verwaltung gehöre Letzterem an, sie sei der „thätige Staat“.²³ *Stein* stellt dabei das Individuum in den Mittelpunkt: Der Staat setzt sich bei ihm aus einzelnen

16 Zum heutigen Begriff *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 13 Rn. 6 ff.; *Detterbeck*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Rn. 1 ff.

17 Hierzu *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 25 Rn. 4, § 32 Rn. 16; *Laband*, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, S. 56 ff.; *Wyduckel*, *Ius Publicum*, S. 274 ff.

18 *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 13 Rn. 14 ff.

19 Zum antiken Staatsverständnis bei Platon und Aristoteles, welches hier nicht weiter vertieft werden soll: *Kreiner*, *Demokratie als Idee*, S. 29 ff.

20 *Seit*, *Johannes von Salisbury, Policraticus*, S. 164 ff.; *Schliesky*, *DÖV* 2009, 641 ff.; *Schliesky* (Hrsg.), *Digitale Räume*, S. 15.

21 *V. Stein*, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, Rn. 5 ff.

22 *Ebenda*.

23 *V. Stein*, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, Rn. 7.

Persönlichkeiten zusammen und bildet so selbst eine Persönlichkeit.²⁴ Entscheidend ist hierbei, dass die Individuen ihre Individualität behalten und daher nicht in einem zentralen Gesamtgebilde aufgehen.²⁵

Hierzu im Kontrast stehen die Darstellungen *Otto Mayers*, für den die juristische Person des öffentlichen Rechts eine zentrale Figur des Verwaltungsrechts ist.²⁶ Interessanterweise lehnt es *Mayer* jedoch ab, den Staat selbst als juristische Person aufzufassen. Die juristische Person wäre hier „eine kleinliche Künstelei, unwürdig der majestas, vor der wir stehen“.²⁷ Die Folge war, dass *Mayer* die unmittelbare Staatsverwaltung aus der Betrachtung des Verwaltungsorganisationsrechts ausklammerte und diese somit nicht als Teil des Verwaltungs- sondern des Verfassungsrechts ansah.²⁸

2. Hinführung zum Netzwerkbegriff

Das Verständnis von einer streng an der territorialen Zuständigkeitsordnung orientierten Verwaltung stimmt zunehmend nicht mehr mit dem heutigen Bild der europäisierten und internationalisierten Verwaltung überein.²⁹ Eine weitere Möglichkeit, die Komplexität der Verwaltung zu erfassen, stellt die Kategorie des Netzwerkes dar.³⁰ Nach *Ladueur* muss die Verwaltung zu einem „Netzwerkstaat“ werden.³¹

Der Netzwerkbegriff ist vielschichtig; je nachdem, in welchem wissenschaftlichen Kontext er verwendet wird, kommen ihm unterschiedliche Bedeutungen zu.³² Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht wird der Begriff herangezogen, um die wachsende Pluralisierung der Verwaltung durch Europäisierung, Internationalisierung und das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure zu beschreiben.³³

24 *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (642), mit Verweis auf *v. Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, S. 10.

25 Vgl. *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (642).

26 Vgl. *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II, S. 366 ff.

27 *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II, S. 329.

28 *S. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 143.

29 *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 15; *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (645).

30 *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 61.

31 *Ladueur* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 21 Rn. 107; vgl. auch *Ladueur*, Die Verwaltung 26 (1993), 137 (152 ff.).

32 S. unten, I. Teil III.

33 *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 15; vertiefend s. unten, I. Teil IV. 2.

Aus modellhafter Perspektive besteht ein Netzwerk grundsätzlich aus mehreren untereinander verbundenen Knoten, die miteinander in einer bestimmten Beziehung stehen.³⁴ Nach einer frühen Definition im verwaltungsorganisatorischen Kontext sind Netzwerke von Verwaltungsorganisationen die mehr oder weniger lose Koppelung von Organisationseinheiten.³⁵

Netzwerken wird u.a. eine ebenenübergreifende und verflechtende Funktion zugesprochen.³⁶ Allgemein kennzeichnen sie eine Entwicklung vom hierarchischen hin zum kooperativen Staat.³⁷ Stets sind drei oder mehr Akteure, die in einem weitgehend gleichrangigen Verhältnis zueinander stehen, involviert.³⁸ Die Kooperationen können etwa innerhalb der staatlichen Sphäre (in Behörden- oder Verwaltungsnetzwerken)³⁹ oder durch öffentlich-private Partnerschaften realisiert werden.⁴⁰ In Behördennetzwerken sind die Akteure stets Hoheitsträger.⁴¹ Eine zu beantwortende Frage dieser Arbeit wird sein, ob es sich bei Netzwerken um eine denkbare Organisationsform für die öffentliche Verwaltung handelt.

Das Netzwerk kann nur funktionieren, indem man die einzelnen Knoten, die Akteure, in den Blick nimmt und sie zugleich als einen Teil eines großen Ganzen betrachtet. Dahinter verbirgt sich das Konzept eines dezentral aufgebauten Gesamtgebildes. Hieran zeigt sich die inhaltliche Ähnlichkeit des organischen Verwaltungs- und Staatsbegriffs bei *Lorenz von Stein*

34 Grundlegend im Hinblick auf den sozialwissenschaftlichen Netzwerkbegriff: *Castells*, *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*, S. 568.

35 *Trute*, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, S. 249 (262).

36 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 131 f.; *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 139.

37 Vgl. *Möllers*, in: *Oebbecke* (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, S. 285 (295 f.); *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 147; *Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, S. 211 ff.; zur Kooperation und Netzwerkbildung auf europäisch-nationaler Ebene *Schmidt-Aßmann*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 25 f.; *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*; *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*.

38 S. hier nur *Schöndorf-Haubold*, in: *Boysen et al.* (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (151, 153). – Zur rechtlichen Problematik fehlender Hierarchien s. unten I. Teil IV. 2. a), d) bb).

39 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 139; *Schmidt-Aßmann*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 26.

40 *Ladeur*, *FS Bull*, S. 639 (652); allgemein zu Public Private Partnerships vgl. *Ziekow/Windoffer*, *Public private partnership*, passim.

41 *Schmidt-Aßmann*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 26; *Schliesky*, *DÖV* 2009, 641 (643).

und des Netzwerkbegriffs.⁴² In diesem Sinne kann der organische Verwaltungsbegriff *von Steins* als eine Vorform des Netzwerkbegriffs interpretiert werden.

II. Formen der interbehördlichen und intraföderalen Kooperation

Netzwerke, insbesondere die hier im Zentrum stehenden Behörden- oder Verwaltungsnetzwerke, dienen unter anderem einer verbesserten Kommunikation und Kooperation.⁴³ Es gibt jedoch auch andere Kooperationsformen, die netzwerktypische Elemente aufweisen können, es aber nicht müssen. Bevor der Begriff des Netzwerks näher beleuchtet werden kann, sollen einige behördliche und intraföderale Kooperationsformen untersucht und systematisiert werden.

Im hier verwendeten Sinn erstreckt sich der Begriff der Kooperation auf die verwaltungsorganisatorischen Formen der Zusammenarbeit von Behörden und in kollegial strukturierten Verwaltungsgremien,⁴⁴ ohne eine Aussage über die Anzahl der Kooperationspartner oder die Dauerhaftigkeit und Intensität der Zusammenarbeit zu treffen. Der Fokus liegt hier auf der interbehördlichen Kooperation, das heißt auf der Kooperation *zwischen* organisatorisch getrennten Behörden.

Der Intensitätsgrad der Kooperation kann von Kommunikation zum Zwecke des Informationsaustauschs über die gemeinsame Vorbereitung bis hin zur gemeinsamen Entscheidung reichen.

1. Begriff der Behörde

Vor Erörterung der verschiedenen Kooperationsformen soll kurz auf den Begriff der Behörde eingegangen werden.

Behörde im funktionellen Sinne ist jede Stelle mit Organcharakter, die organisatorisch selbstständig ist und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung

42 Vgl. *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (642).

43 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S.149 (150); *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 94 ff., 113 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 25 f.

44 *Schulze-Fielitz*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 12 Rn. 66.

wahrnimmt.⁴⁵ Dieser Begriff liegt auch § 1 Abs. 4 VwVfG zugrunde.⁴⁶ Typischerweise äußert sich die organisatorische Selbstständigkeit durch die Befugnis, eigenverantwortlich und im eigenen Namen mit Außenwirkung zu handeln.⁴⁷ Damit ist der funktionelle Behördenbegriff sehr weit.

Daneben gibt es das organisatorisch-institutionelle Verständnis, das auf die Errichtung der Stelle durch einen Verwaltungsträger (und nicht durch Organe der Gesetzgebung oder Rechtsprechung) abstellt.⁴⁸ Organisatorische und funktionelle Zuordnung können auseinander fallen. Die funktionelle Zuordnung hängt von der konkret zugewiesenen Aufgabe ab.⁴⁹ Das bedeutet, dass beispielsweise ein Landrat als Organ Aufgaben des Landes wahrnehmen kann und somit funktionell Landesbehörde ist,⁵⁰ organisatorisch bleibt der Landrat jedoch Kreisbehörde (vgl. § 50 KrO SH⁵¹).⁵²

2. Bilaterale Kooperation

a) Die Amtshilfe

Die Amtshilfe kann als Grundform der formellen Kooperation zwischen Behörden angesehen werden. Verfassungsrechtlich ist sie in Art. 35 Abs. 1 GG verankert, wodurch alle Behörden des Bundes und der Länder verpflichtet sind, sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Im 2. Abschnitt des VwVfG (§§ 4 bis 8) finden sich einfachgesetzliche Konkretisierungen zu ihrem Inhalt, den Voraussetzungen und ihrer Durch-

45 Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 89; Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 36.

46 Hierzu Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 51 ff.; Stelkens/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 230 ff.; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 88.

47 OVG Münster NJW 1967, 949; OVG Münster NVwZ 1986, 761; ähnlich BVerwGE 9, 172 (178); Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 231; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 95.

48 Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 36 (Fn. 187).

49 Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 36.

50 Vgl. § 3 des Gesetzes zur Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein, GVOBl. SH 1996, S. 406.

51 Kreisordnung für Schleswig-Holstein, GVOBl. SH 2003, S. 94.

52 Dieser Vorgang wird als Organleihe bezeichnet, allgemein hierzu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 54; Burgi, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 17.

führung. Nach § 4 Abs. 1 VwVfG ist Amtshilfe die auf Ersuchen geleistete ergänzende Hilfe einer Behörde gegenüber einer anderen Behörde.

Zum sachgerechten Verwalten gehört ein Informationsstand, der zu einer sachgerechten Entscheidung befähigt.⁵³ Die notwendigen Informationen können oftmals nur mit Hilfe einer anderen Behörde beschafft werden. Dem steht jedoch die grundsätzliche Trennung der Staatsgewalten entgegen.⁵⁴ Diese besteht sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht, d.h. zwischen den Verwaltungen von Bund und Ländern,⁵⁵ zwischen den Verwaltungen der Länder untereinander und innerhalb eines Landes⁵⁶ sowie zwischen der Legislative, Exekutive und Judikative.⁵⁷ Die damit einhergehenden Kompetenzabgrenzungen führen unweigerlich zur Notwendigkeit der Amtshilfe als Kooperationsinstrument.⁵⁸ Neben der Informationsbeschaffung (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG) ermöglicht sie es, personelle oder sachliche Kapazitäten anderer Behörden zu nutzen; so kann Mehrfacharbeit vermieden werden.⁵⁹

Kennzeichnend für die Amtshilfe ist zunächst, dass sie nur im Einzelfall erbeten und gewährt werden kann.⁶⁰ Eine dauerhafte Hilfe oder gar wechselseitige Zusammenarbeit scheidet somit grundsätzlich aus, da eine defizitäre Personal- oder Sachmittelausstattung nicht über die Amtshilfe

53 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 76 f.

54 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 IV Rn. 20 ff.

55 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 V Rn. 109.

56 *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 2.

57 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 V Rn. 28. Im Verhältnis von Bund und Ländern wird häufig der Begriff der vertikalen Gewaltenteilung oder Gewaltenteilung gebraucht, während das Verhältnis der Legislative, Exekutive und Judikative als horizontale Gewaltenteilung bezeichnet wird. Dies ist jedoch insoweit irreführend, als dass die Länder aufgrund ihrer Gleichrangigkeit ebenfalls im horizontalen Verhältnis zueinander stehen.

58 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 4 Rn. 7; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 5.

59 *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 6.

60 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 8; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 30; *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 4 Rn. 19; *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 20.

ausgeglichen können werden soll.⁶¹ Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zur dauerhaften Kooperation in Netzwerken.⁶²

Die Amtshilfe bewirkt nicht, dass die Kompetenzen oder Eingriffsbefugnisse der ersuchten oder gar der ersuchenden Behörde erweitert werden.⁶³ Die Gesamtverantwortung verbleibt bei der ersuchenden Behörde.⁶⁴

In der Regel sind an der Amtshilfe nur zwei Behörden beteiligt. Der Wortlaut des Gesetzes legt die rein bilaterale Kooperation an einigen Stellen nahe; die §§ 5 bis 8 VwVfG nennen jeweils die „ersuchende“ Behörde und die „ersuchte“ Behörde. Gleichwohl schließt der Wortlaut die Beteiligung mehrerer Behörden nicht kategorisch aus. Kommen mehrere Behörden für die Hilfe in Betracht, soll nur eine Behörde ausgewählt werden (§ 6 VwVfG). Denkbar wäre es, dass eine ersuchte Behörde aufgrund desselben Sachverhalts eine dritte Behörde um Amtshilfe bittet. Diese Konstellation ist gesetzlich allerdings nicht vorgesehen. Denn die ersuchte Behörde darf die Hilfe nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG verweigern. Systematik und Zweck des Gesetzes sprechen ebenfalls gegen die Beteiligung mehrerer Behörden. Bei den Vorschriften zur Amtshilfe handelt es sich um Ausnahmeregelungen,⁶⁵ die mehrpoligen Beziehungen verschiedener Behörden würden dem Ausnahmecharakter widersprechen. Damit ist die Amtshilfe, anders als die Kooperation im Netzwerk, typischerweise auf zwei Akteure beschränkt.⁶⁶

Darüber hinaus ist nach § 4 Abs. 1 VwVfG lediglich eine ergänzende Hilfe vorgesehen; ein ganzes Verwaltungsverfahren kann nicht übernommen werden.⁶⁷ Handelt es sich hierbei um eine eigene Aufgabe der ersuchten Behörde, liegt nach der Negativdefinition in § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG keine Amtshilfe vor. Die Hilfe wird nur auf Ersuchen, d.h. nicht von Amts we-

61 *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 20; *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 4 Rn. 19; vgl. hierzu auch *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 81; s. aber *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 9.

62 S. dazu unten I. Teil IV. 2. d) dd).

63 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 5; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 7.

64 *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 3; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 5.

65 *Holznel*, in: Hoffmann/Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 28.

66 Ebenso *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 80, die hiervon ohne nähere Erläuterung ausgeht.

67 *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 4 Rn. 17.

gen, erteilt.⁶⁸ Der sog. „Spontanhilfe“ sind dabei enge Grenzen gesetzt.⁶⁹ Diese strengen Vorgaben haben dazu geführt, dass für den Zugriff auf verschiedene Informationssysteme Sondervorschriften erlassen wurden (dazu sogleich).⁷⁰

b) Weitere Arten formeller Kooperation

Auf kontinuierliche Formen der Zusammenarbeit und den stetigen Informationsaustausch sind die Amtshilfenvorschriften, wie gesehen, nicht ausgelegt. Daher sind weitere Fälle der formellen Kooperation zwischen Behörden durch Spezialgesetze geregelt.⁷¹ Einen Großteil bilden Mitteilungs- und Informationsbeschaffungspflichten.⁷² Beispiele hierfür finden sich in Vorschriften des Sicherheitsrechts; so ist das Bundeskriminalamt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 BKAG⁷³ verpflichtet, die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten.⁷⁴ Gem. § 163 StPO wirken Polizei und Staatsanwaltschaft bei strafrechtlichen Ermittlungen zusammen. Die Ermittlung des Sachverhalts kann an die Polizei delegiert werden, wobei die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen leitet (Leitungs- und Kontrollbefugnis).⁷⁵ Spiegelbildlich ist die Polizei gem. § 163 Abs. 2 S. 1 StPO verpflichtet, die Staatsanwaltschaft über den Stand der Ermittlungen zu unterrichten.⁷⁶

68 *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 21.

69 *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 32; *Funke-Kaiser*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 21.

70 *Holznagel*, in: Hoffmann/Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 31 ff.

71 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 82 f.

72 Hierzu ausführlich *Holznagel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 32 ff.

73 Bundeskriminalamtgesetz vom 1. Juni 2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019 I S. 400).

74 Weitere Beispiele bei *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 82 f.; zu den europäischen Sicherheitskooperationen *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (151 ff.).

75 *Griesbaum*, in: Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur StPO*, § 160 Rn. 4.

76 *Griesbaum*, in: Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur StPO*, § 160 Rn. 24 ff.

c) Informelle Kooperation

Informelle Kooperation zwischen zwei Behörden ist dadurch gekennzeichnet, dass keine formell-gesetzlichen Regelungen darüber existieren, ob und in welchem Umfang die Kooperation stattfinden darf und muss.⁷⁷ Sie beschränkt sich zumeist auf die Kommunikation und den Informationsaustausch per E-Mail, Telefon oder das persönliche Gespräch.⁷⁸ Da der Informationsaustausch gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, ist er durch die Kooperationswilligkeit und -fähigkeit der beteiligten Behörden bedingt.⁷⁹ Rechtlich sind der informellen Kommunikation durch den Gesetzesvorbehalt, die grundgesetzliche Kompetenzordnung, den Datenschutz und den Geheimnisschutz Grenzen gesetzt.⁸⁰

3. Multilaterale Kooperation

Die Kooperation verschiedener Behörden ist nicht auf zweiseitige Beziehungen beschränkt. Multilaterale interbehördliche Zusammenarbeit findet sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene statt; letztere ist durch einige grundgesetzliche Vorgaben determiniert.

a) Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund

aa) Überblick

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind nicht nur auf politisch-legislativer Ebene, sondern auch auf Verwaltungsebene miteinander verbunden. Die ursprünglich bilateral geprägte Europäische Verwaltungszusammenarbeit ist seit einigen Jahren verstärkt zu einer vielfältigen und

77 Innerhalb einer Behörde wird die Kommunikation im Regelfall nicht durch formell-gesetzliche Vorgaben, sondern durch Binnenrecht festgelegt; s. dazu *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 9 ff.

78 *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 40.

79 *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 39.

80 *Holznapel*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 24 Rn. 41, 61 ff.; *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 83.

mehrpolygonale Kooperation im sog. Europäischen Verwaltungsverbund⁸¹ angewachsen.⁸² Zu dieser Entwicklung haben zahlreiche europäische Rechtsakte sowie Mitteilungen und Bekanntmachungen der EU-Kommission beigetragen.⁸³

Kennzeichnend ist für die Zusammenarbeit, dass sie sowohl vertikal zwischen der Unionsverwaltung und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen als auch horizontal zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen stattfindet.⁸⁴ Sie wird in mehreren unionsrechtlichen Referenzgebieten,⁸⁵ etwa im Produktzulassungsrecht,⁸⁶ Wettbewerbsrecht, Regulierungsrecht, Verbraucherschutzrecht und im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie praktiziert.⁸⁷ Dabei sind in der Regel mehrere mitgliedstaatliche oder europäische Behörden beteiligt.

Beispielhaft kann das „European Competition Network“ genannt werden. Für die Verfahren sind nach Art. 4, 5, 11 ff. der Verordnung zur Durchführung der Wettbewerbsregeln⁸⁸ entweder eine einzelne nationale Wettbewerbsbehörde, mehrere nationale Wettbewerbsbehörden oder allein die Kommission zuständig.⁸⁹ Zunehmend ist daher auch in der Literatur

81 Hierzu *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI*, § 5 Rn. 16, 27 ff.; *Ruffert*, *DÖV* 2007, 761 ff.

82 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 4 ff.

83 Beispielhaft: Art. 11 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln; „Mitteilung über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt“ (KOM (94) 29); „Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden“ (Abl. C 101/2004, S. 43-53); Mitteilung „Europäische Agenturen – Mögliche Perspektiven“ (KOM (2008) 135).

84 *Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 4; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI*, § 5 Rn. 25.

85 Zur Methode der Systembildung anhand von Referenzgebieten *Schmidt-Aßmann*, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Kap. 1 Rn. 13; *Ruffert*, *DÖV* 2007, 761 (762 Fn. 4).

86 Umfassend *Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 118 ff.

87 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 26 ff.; *Ruffert*, *DÖV* 2007, 761 (762 ff.).

88 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln.

89 *Ruffert*, *DÖV* 2007, 761 (764); s. auch die Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden (Abl. C 101/2004, S. 43-53).

von „Netzwerken“ die Rede,⁹⁰ wobei „Network“ im Sinne des Erwägungsgrundes 15 der Verordnung zur Durchführung der Wettbewerbsregeln mit „Netz“ oder mit „Netzwerk“ übersetzt werden kann.⁹¹ Der Unterschied der Netzwerkkoooperation gegenüber anderen Formen der Zusammenarbeit besteht somit in der Mehrzahl der beteiligten Akteure und in der dauerhaften Kooperation.⁹²

bb) Insbesondere: Zusammenarbeit aufgrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Mit Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (DLRL)⁹³ wurde die grenzüberschreitende Kooperation von europäischen und nationalen Behörden weiter vorangetrieben. U.a. mussten aufgrund der Richtlinie zwei neue Verfahrensarten in nationales Recht umgesetzt werden: Das Verfahren über sog. Einheitliche Ansprechpartner (Art. 6 ff. DLRL) und die europäische Verwaltungszusammenarbeit bei der Kontrolle der Dienstleistungserbringer und Dienstleistungen (Art. 28 ff. DLRL). Der deutsche Gesetzgeber hat durch die §§ 8a ff. VwVfG eine richtlinienüberschießende Umsetzung vorgenommen, indem er den Anwendungsbereich auf sämtliche EU-Rechtsakte⁹⁴ auch außerhalb des Dienstleistungsbereichs erstreckt hat.⁹⁵ Der Begriff der „Verwaltungszusammenarbeit“ soll verdeutlichen,

90 Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 26; Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund; Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, Schliesky, DÖV 2009, 641 ff.

91 Frenzel, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 247 (251).

92 Sydow, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 79; vgl. auch Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 21; vertiefend s. unten, I. Teil IV. 2. b).

93 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 v. 27.12.2006; hierzu Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EuR, AEUV, Art. 57 Rn. 70 ff.; zur Umsetzung in der deutschen Verwaltung Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I-III.

94 Im Wortlaut des § 8a VwVfG („Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft“) ist noch vom damaligen Sprachgebrauch und Rechtsverständnis geprägt, dazu Schulz, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 3.

95 Schulz, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 2; Riedel, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 8a Rn. 2; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor §§ 71a-71e Rn. 10; Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 104.

dass es sich hierbei gegenüber der Amtshilfe um eine dauerhafte gegenseitige Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Behörden handelt, die durch die automatisierte Einsichtnahme von Registern oder den Zugriff auf Datenbanksysteme unterstützt wird.⁹⁶ Somit wurde ein „permanenter Kontrollverbund“⁹⁷ geschaffen. Die Besonderheit gegenüber der vorher praktizierten europäischen Amtshilfe besteht darin, dass unter Umgehung des zuständigen Ministeriums ein direkter Kontakt der Behörden entsteht.⁹⁸ Kritisiert wird allerdings, dass § 8a VwVfG lediglich Behörden anderer Mitgliedstaaten, nicht jedoch die EU-Kommission nennt.⁹⁹ § 8d VwVfG wiederum, der insbesondere der Umsetzung des Vorwarnmechanismus¹⁰⁰ in Art. 29 Abs. 3 und Art. 32 Abs. 1 DLRL dient, nennt neben den anderen Mitgliedstaaten die EU-Kommission und verdeutlicht somit die Entstehung multipolarer Kooperationsbeziehungen. Hierin besteht ein weiterer Unterschied zur zweiseitigen Amtshilfe nach §§ 4 ff. VwVfG.¹⁰⁰

Vor dem Inkrafttreten und der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie war die Zusammenarbeit im europäischen Verwaltungsverbund durch sekundärrechtliche Regelungen geprägt, die sich jeweils nur auf ein bestimmtes Rechtsgebiet bezogen.¹⁰¹ Die übergreifende Regelung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht bedeutet somit einen Meilenstein bei der Weiterentwicklung multilateraler Kooperation.

Des Weiteren wurden zur Umsetzung des „Einheitlichen Ansprechpartners“ die §§ 71a bis 71e VwVfG eingefügt.¹⁰² Hierbei handelt es sich um eine Verfahrensart, bei der eine „einheitliche Stelle“¹⁰³ als Verfahrensmittler im Sinne eines aktiven Unterstützers zwischen dem Antragsteller und der

96 *Schliesky/Schulz*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I, S. 309 (314); *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 8a Rn. 5; *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 4; *Caralp*, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 105.

97 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 8a Rn. 6; *Schliesky*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I, S. 1 (29).

98 *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 25.

99 *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 27. 100 S.o. I. Teil II. 2. a).

101 *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 9; § 8a Rn. 10; *Schulz*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 8a Rn. 8; s. hierzu bereits oben, I. Teil II. 4. a) aa).

102 Hierzu *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 71a Rn. 1 ff.

103 Zur abweichenden Terminologie *Ruge*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a bis 71e Rn. 14.

jeweils zuständigen Behörde fungiert.¹⁰⁴ Das Verfahren findet Anwendung, sofern dies durch Rechtsvorschrift angeordnet wird (§ 71a Abs. 1 VwVfG). Der Anwendungsbereich ist demnach nicht auf die Dienstleistungsrichtlinie beschränkt.¹⁰⁵ Anordnungen finden sich u.a. in § 5b HwO¹⁰⁶ und § 6 GewO¹⁰⁷ sowie in Landesgesetzen.¹⁰⁸ Die verschiedenen Behördenkontakte sollen über die einheitliche Stelle gebündelt stattfinden; Hintergrund ist das sog. One-Stop-Government-Konzept.¹⁰⁹ Die örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten werden hierdurch nicht berührt.¹¹⁰

Somit bildet die einheitliche Stelle den Mittelpunkt der Zusammenarbeit verschiedener Behörden, sonstiger Stellen und dem Bürger.¹¹¹ Je komplexer das Verwaltungsverfahren, desto mehr Stellen sind sowohl im Inland als auch im Ausland beteiligt, die unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Verwaltungsebene und außerhalb ihrer üblichen Hierarchiebeziehung miteinander kommunizieren und kooperieren.¹¹² Auch in dieser Hinsicht hat die Dienstleistungsrichtlinie weiteren Formen multilateraler interbehördlicher Kooperation den Weg geebnet.¹¹³

104 Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a-71e Rn. 6.

105 Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a-71e Rn. 12.

106 Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I, S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I, S. 1654).

107 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I, S. 202), zuletzt geändert durch Art. 34 des Gesetzes vom 07. Juli 2021 (BGBl. I, S. 2363).

108 Hierzu Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a-71e Rn. 12.

109 Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a-71e Rn. 6; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 71a Rn. 1 ff.; umfassend Schulz, One-Stop Government.

110 Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 71a Rn. 2; Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 71a Rn. 5.

111 Neidert, Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner, S. 149; Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 100.

112 Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 100.

113 Anzumerken ist jedoch insoweit, dass auch in § 71d VwVfG a.F. ein „Sternverfahren“ geregelt war, welches die Beteiligung mehrerer Akteure vorsah.

b) Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit nach dem Grundgesetz

aa) Überblick

Nicht nur das europäische Recht kennt und regelt die ebenenübergreifende Zusammenarbeit, sie ist vielmehr auch im Grundgesetz zu finden. Der Abschnitt VIIIa (Art. 91a ff. GG) ist mit dem Titel „Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“ überschrieben. Unter Gemeinschaftsaufgaben versteht man eine besondere Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern als Ausprägung des Modells des kooperativen Föderalismus.¹¹⁴ Nach Art. 91a Abs. 1 GG ist stets die vertikale Kooperation, d.h. die Mitwirkung des Bundes erforderlich. Fehlt es an der vertikalen Kooperation oder an der Intensität der Zusammenarbeit, so handelt es sich begrifflich um Verwaltungszusammenarbeit im Sinne der Überschrift.¹¹⁵ In diesem Sinne bildet „Verwaltungszusammenarbeit“ einen Auffangbegriff.¹¹⁶

Während eine Zusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsverbund mittlerweile als Normalzustand erachtet wird,¹¹⁷ gilt die horizontale und vertikale Kooperation des Bundes und der Länder als verfassungsrechtliche Ausnahme.¹¹⁸ Hintergrund ist das sog. „Verbot der Mischverwaltung“¹¹⁹, auch als Grundsatz der administrativen Trennung von Bund und Ländern¹²⁰ bezeichnet.

114 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn.; Schwarz, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91a Rn. 11.

115 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 6, 20, 21.

116 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 19; vgl. auch Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 11.

117 Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 28a.

118 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 34 f.; Volkmann/Kaufhold, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91a Rn. 26; Schwarz, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91a Rn. 5 ff.

119 Vertiefend zur Terminologie und Rechtsprechung s. unten, I. Teil IV. 3. b). Vielbeachtet war insoweit die SGB-II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 119, 331 (365); s. hierzu auch BVerfGE 137, 108 (143); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 1 ff.; Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 15 Rn. 27a.

120 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 27.

Dogmatisch wird das sog. „Verbot der Mischverwaltung“ u.a. aus dem Verhältnis der Art. 83 ff. GG zu den Art. 91a ff. GG hergeleitet.¹²¹ Die Art. 91a ff. GG regeln insoweit verfassungsrechtlich zulässige Ausnahmen.¹²²

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf den verschiedenen Gebieten ist kein Selbstzweck. Sie ist vielmehr notwendig, um strukturelle Unterschiede und divergierende Entwicklungen zwischen den Ländern auszugleichen.¹²³ Somit handelt es sich bei der Verwaltungszusammenarbeit um ein Instrument, welches die Nachteile, die durch die Eigenstaatlichkeit der Länder entstehen können, verringern soll.

bb) Insbesondere: IT-Zusammenarbeit nach Art. 91c GG

Als im besonderen Maße nachteilig erweist sich die föderale Struktur Deutschlands bei der Digitalisierung der Verwaltung.¹²⁴ Seit Jahren wird beklagt, Deutschland hänge im Bereich des E-Governments¹²⁵ hinterher.¹²⁶ Statt flächendeckender und verbindlicher IT-Standards und Online-Verwaltungsleistungen haben sich inkongruente Insellösungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene herausgebildet.¹²⁷ Die Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die übergreifende Verwaltungs-

121 BVerfGE 119, 331 (365); *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e, Rn. 34; *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 117 ff.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 1, Art. 91c Rn. 4; *Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, vor Art. 91a Rn. 1; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029).

122 BVerfGE 137, 108 (145 f.); *Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, Art. 91a Vorb. Rn. 2; *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 35.

123 *Glaser*, in: Bonner Kommentar (Hrsg.), vor Art. 91a-91e, Rn. 13.

124 *Schliesky/Hoffmann*, DÖV 2018, 193 ff.; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 ff.; *Rüscher*, DVBl. 2017, 1530 (1531).

125 Zum Begriff v. *Lucke/Reinermann*, in: Reinermann/v. Lucke (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, S. 1; Mitteilung der EU-Kommission „Die Rolle elektronischer Behördendienste (eGovernment) für die Zukunft Europas“, KOM (2003) 567 vom 26.09.2003, S. 8; vgl. auch § 2 Nr. 1 EGovG SH.

126 *Siegel*, DÖV 2018, 185 ff.; zum Vergleich Deutschlands mit anderen EU-Staaten s. *Nationaler Normenkontrollrat*, Monitor Digitale Verwaltung #2, Stand: Mai 2019, S. 12, abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1604240/59e2e82ce93c139966cabe9b33d37330/2019-04-30-monitor-digitale-verwaltung-2-data.pdf?download=1>.

127 *Siegel*, DÖV 2009, 181 ff.

zusammenarbeit tritt bei der Digitalisierung der Verwaltung somit besonders deutlich zutage.¹²⁸

Mit Art. 91c GG wurde eine Norm in die Verfassung aufgenommen, die die Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik ermöglicht. Es handelt sich hierbei nicht um eine (echte) Gemeinschaftsaufgabe, sondern um die verfassungsrechtliche Erlaubnis für das Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie von Ländern und Ländern.¹²⁹ Auf der Grundlage von Art. 91c Abs. 1 und Abs. 2 GG wurde der sog. IT-Staatsvertrag ratifiziert.¹³⁰ Zentrales Gremium bei der IT-Zusammenarbeit ist der IT-Planungsrat (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 IT-Staatsvertrag).

Durch Gesetz vom 13. Juli 2017 ist Art. 91c GG um einen weiteren Absatz ergänzt worden.¹³¹ Die Vorgabe der Schaffung eines „übergreifenden informationstechnischen Zugangs“ wurde durch das Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 umgesetzt.¹³² Ziel ist die erleichterte Auffindbarkeit und Bereitstellung von Online-Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen.¹³³ Hierzu soll bis Ende 2022 ein Online-Portalverbund geschaffen werden (vgl. § 1 OZG). Zur Umsetzung ist eine aus deutscher Sicht beispiellose Zusammenarbeit aller Ebenen erforderlich – hierauf ist noch näher einzugehen.¹³⁴

c) Weitere intraföderale Kooperationen

Neben den ausdrücklichen Kooperationsmöglichkeiten, die das Grundgesetz offenhält, bestehen eine Vielzahl weiterer Formen intraföderaler Zusammenarbeit.¹³⁵ Diese umfassend zu systematisieren, fällt nicht leicht,

128 Zur Frage des deklaratorischen oder konstitutiven Charakters der Vorschrift s. *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 5; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 4.

129 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c, Rn. 4.

130 Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG, BGBl. 2019 I, S. 2852.

131 BGBl. 2017 I, S. 2347.

132 BGBl. 2017 I, S. 3122.

133 BT-Drs. 18/11135, S. 5.

134 Hierzu 2. Teil IV-XI.

135 Vgl. hierzu *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 52 ff.

„weil gerade das Feld des kooperativen Föderalismus stark durch Improvisation gekennzeichnet ist.“¹³⁶

Insbesondere sind die Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen zu nennen.¹³⁷ Es handelt sich hierbei um eine Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene.¹³⁸ Die Fachministerkonferenzen sind freiwillige Konferenzen der Länder,¹³⁹ an denen die Minister in der Regel persönlich teilnehmen. Teilweise sind die entsprechenden Bundesminister als ständige Gäste ohne Stimmrecht vertreten.¹⁴⁰

Zu den ältesten Konferenzen mit vergleichsweise umfangreichen Gremienstrukturen zählen die Innenminister- und die Kultusministerkonferenz.¹⁴¹ Die Themen der Innenministerkonferenz werden von deren sechs ständigen Arbeitskreisen vorbereitet, denen die jeweiligen Abteilungsleiter der Innenressorts angehören.¹⁴² Die Vorbereitung der Beratungen und Entscheidungen der Kultusministerkonferenz übernimmt das dort angesiedelte Gremium der Amtschefkonferenz, welches sich aus den Staatssekretären zusammensetzt.¹⁴³ Generell unterscheiden sich die Verfahren der einzelnen Ministerkonferenzen kaum voneinander.¹⁴⁴ Zur Entlastung werden die Konferenzen in der Regel intensiv durch Vorkonferenzen der Amtschefs oder der Staatssekretäre vorbereitet.¹⁴⁵

Die Beschlüsse der Konferenzen haben mangels verfassungsrechtlicher Grundlage eine rein politische Bindungswirkung, solange daraus keine exekutiven oder legislativen Maßnahmen der Länder erwachsen.¹⁴⁶ Die Konferenzen sind auch nicht rechtsfähig;¹⁴⁷ dennoch können ihre Entscheidungen insbesondere in Krisenzeiten von großer Bedeutung und Tragweite sein. Während der Corona-Pandemie in den Jahren 2020/2021 hat die Mi-

136 So *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 31.

137 Hierzu *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 37 ff.; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 53 f.

138 *Krumm*, Föderale Staaten im Vergleich, S. 182 ff.

139 *Krumm*, Föderale Staaten im Vergleich, S. 183 f.

140 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 40; vgl. für die Innenministerkonferenz <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html>.

141 <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/aufgaben/aufgaben-node.html>.

142 Ebenda.

143 <https://www.kmk.org/kmk/mitglieder.html>.

144 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 41.

145 Ebenda.

146 *Krumm*, Föderale Staaten im Vergleich, S. 185.

147 *Rudolf*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 141 Rn. 52.

nisterpräsidentenkonferenz gemeinsam mit der Bundeskanzlerin massive Einschränkungen des öffentlichen und privaten Lebens, darunter weitgehende Schließungen von Geschäften, Schulen, Universitäten und Freizeiteinrichtungen sowie Kontaktsperren beschlossen.¹⁴⁸ Die Beschlüsse waren zunächst rechtlich unverbindlich, wurden jedoch von allen Bundesländern angesichts der Gefahrenlage und der drohenden Überlastung des Gesundheitssystems rechtsverbindlich umgesetzt, wobei einzelne Bundesländer auch Abweichungen zugelassen haben.¹⁴⁹

4. Schlussfolgerungen

Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die multilaterale interbehördliche Kooperation in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Maßgeblich hierzu beigetragen haben nicht nur europäische Vorgaben wie die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihre entsprechende Umsetzung, sondern auch die Einführung des Art. 91c GG und insbesondere dessen jüngste Ergänzung in Form eines fünften Absatzes. Sofern diese rechtlichen Vorgaben dazu führen, dass sich das Zusammenwirken von einer punktuellen und nur bilateralen Zusammenarbeit hin zu einer multilateralen und dauerhaften Zusammenarbeit verdichtet, so liegt der Schluss nahe, dass die überkommenen Organisationsformen des Verwaltungsrechts zur Erklärung dieser Phänomene an ihre Grenzen stoßen. Insoweit könnte die Kategorie des Netzwerkes eine Lösung bieten, um diese Formen der Zusammenarbeit angemessen zu erfassen, zu systematisieren und hieraus rechtliche Implikationen herzuleiten.

III. Pluralität der Netzwerkverständnisse

Der Netzwerkbegriff ist vielschichtig und mehrdeutig. Daher ist es nicht einfach, ihn insbesondere für die Verwaltungsrechtswissenschaft greifbar zu machen. Die Verwaltungsrechtswissenschaft hat aber als ein interdis-

148 Vgl. bspw. den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.03.2021, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/corona-beschluss-22-03-1880004>.

149 Vgl. nur Ersatzverkündung der Landesverordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein (Corona-Bekämpfungsverordnung) vom 29.05.2021.

ziplinär orientierter Teil der Rechtswissenschaft¹⁵⁰ ein Interesse an der Rezeption des Netzwerkbegriffes.¹⁵¹ Dazu ist ein Blick auf das allgemesprachliche Verständnis und die Bedeutung des Netzwerkbegriffs in anderen Disziplinen sinnvoll.

1. Bildliche und sprachliche Bedeutung

Die Reflexion von Netzwerken mag Verschiedenes vor dem geistigen Auge hervorrufen, etwa ein Spinnennetz. Auch ein gleichmäßig gewebtes Fischernetz ist eine naheliegende Assoziation. Etwas weniger plastisch, dafür aber umso naheliegender, werden die meisten an das Internet als weltweites Informationsnetz(-werk) oder an die Sozialen Netzwerke wie Facebook, Twitter usw. denken. Das Internet selbst enthält eine beachtliche Menge an Einträgen über Netzwerke. Die Google-Suche nach dem Begriff „Netzwerk“ ergibt über 137 Millionen Treffer, während die Stichworte „Angela Merkel“ 93,5 Millionen und die „Europäische Union“ 89 Millionen Treffer erhalten.

Gemein ist den beschriebenen Phänomenen aus bildlich-metaphorischer Sicht, dass sie aus dezentral angeordneten Netzknotenpunkten, die miteinander verknüpft sind, bestehen.¹⁵² Netzwerke scheinen bildlich betrachtet, anders als die bekannte „Pyramide“ der Verwaltungsorganisation, vorrangig über nicht-hierarchische Strukturen zu verfügen.¹⁵³ Teilweise wird angenommen, ein Netzwerk verfüge über kein steuerndes Zentrum.¹⁵⁴ Diese Erkenntnis verträgt sich aber nur schwer mit dem Bild des Netzes, in dessen Mitte die Spinne sitzt und auf ihre Beute wartet.¹⁵⁵ Es zeigt sich, dass die Bilder den Zugang zum Begriff erleichtern, aber auch erschweren können.¹⁵⁶

150 Dazu *Burgi*, *Die Verwaltung*, Beiheft 12 (2017), S. 33 ff.

151 Zur Rezeptionstheorie mit Bezug auf Netzwerke *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 ff.

152 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 96.

153 So auch *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 96; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (151); anders, jedoch nicht mit Blick auf die Metapher *Möllers*, in: *Oebbecke* (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, S. 285 (302).

154 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 96.

155 Ähnlich *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 195 (207).

156 Ähnlich *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 195 (207): „Ist das Spinnennetz (...) überhaupt ein Netz?“

Das Netzwerk kann viele Formen und Ausgestaltungen annehmen und es kann in unzählige Richtungen gedeutet werden.¹⁵⁷ Es handelt sich losgelöst von verschiedenen Kontexten und Wissenschaftsdisziplinen zunächst um eine Metapher,¹⁵⁸ also um einen Begriff, der auf der Grundlage eines Vergleiches außerhalb seines eigentlichen Bereichs in übertragener Bedeutung verwendet wird.¹⁵⁹ Bildliche Metaphern können einen Zugang in eine vertiefte wissenschaftliche Analyse bieten.¹⁶⁰ Dies wird anhand des Netzwerkes besonders deutlich: Als „Metapher mit Leitbildcharakter“ nutzt es den überschießenden Deutungsgehalt und die Suggestivkraft abstrahierender Bilder zur Lenkung des Denkens und Verhaltens des Adressaten auf ein bestimmtes Ziel.¹⁶¹ Die Nutzung bestimmter Bilder ist eine häufig anzutreffende Vorgehensweise, auch unter Rechtswissenschaftlern.¹⁶² Den theoretischen Unterbau kann ein Bild jedoch nicht ersetzen. Erst wenn es gelingt, der Metapher ein theoretisches wissenschaftliches Konzept zu verleihen, wird sie zum wissenschaftlichen Begriff.¹⁶³

Schon bei der ersten Annäherung an die im Kopf erzeugten Bilder fällt auf, dass es sich hierbei sprachlich betrachtet nicht um Netzwerke, sondern um Netze handelt.¹⁶⁴ „Netz“ (abgeleitet vom althochdeutschen „nezzi“) bezeichnet definitivisch ein aus Maschen bestehendes Geflecht, das zu verschiedenen Zwecken unterschiedlich ausgeformt sein kann.¹⁶⁵ Ein „Werk“ (althochdeutsch „werc“) ist die der Bewältigung einer großen Aufgabe dienende Tätigkeit, Wirksamkeit oder Arbeit.¹⁶⁶ Zusammengefasst ergeben die Begriffe eine Tätigkeit innerhalb eines mehr oder weniger systematisch angelegten Gebildes zur Bewältigung einer konkreten Aufgabe.¹⁶⁷

157 Ähnlich *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 195 (204).

158 Vgl. *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Strukturen*, S. 285 (286 f.).

159 „Metapher“, bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/Metapher>.

160 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 97.

161 *Vofßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vofßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 1 Rn. 42, Fn. 234.

162 *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 196 (206).

163 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, S. 285 (287); *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.) *Netzwerke*, S. 195 (206).

164 Zur Differenzierung *Gießmann*, *Netze und Netzwerke*, S. 16 ff.

165 „Netz“, bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, abrufbar unter <https://www.dwds.de/wb/Netz>.

166 „Werk“, bereitgestellt durch das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, <https://www.dwds.de/wb/Werk>.

167 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 99.

Mehr als dem Netz, haftet also dem Netzwerk etwas Dynamisches, nämlich eine Tätigkeit, an. Diese sprachliche Feinheit hat sich auch bereits in der rechtlichen Einordnung niedergeschlagen: Netzwerke werden teilweise als Kategorie des Organisationsrechts, teilweise aber auch als Kategorie der Handlungsformenlehre aufgefasst.¹⁶⁸

2. Bedeutung in anderen Disziplinen

Wie bereits angedeutet, ist der Netzwerkbegriff kein originär rechtswissenschaftlicher Begriff.¹⁶⁹ Er wurde von anderen Disziplinen entwickelt, durch welche er unterschiedlich verwendet wird.¹⁷⁰ Die Netzwerkforschungen der verschiedenen Wissenschaften können nicht streng getrennt voneinander betrachtet werden; vielmehr haben sie sich gegenseitig beeinflusst, sodass hier ein ganzer Zweig interdisziplinärer Forschung entstanden ist.¹⁷¹

Der Rezeption des Netzwerkbegriffs durch die Rechtswissenschaft ist die Erkenntnis, wie der Begriff in den anderen Wissenschaften verstanden und gebraucht wird, vorgeschaltet. Dabei soll auch das Begriffsverständnis der Disziplinen Erwähnung finden, die nicht klassischerweise zu den juristischen Nachbarwissenschaften zählen. Es geht an dieser Stelle nicht um die vertiefte Auseinandersetzung mit fremden Methoden; dies kann eine rechtswissenschaftliche Arbeit auch nicht leisten.¹⁷²

a) Mathematische Graphentheorie

Als „Ursprung“ der Netzwerke ist interessanterweise die Mathematik bezeichnet worden.¹⁷³ Das hat den Hintergrund, dass Netzwerke, unabhängig vom wissenschaftlichen Kontext, auf eine bestimmte Grundform zurückge-

168 *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 289 (293 f.). – S. dazu unten, I. Teil IV. 2. e).

169 *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 14; *Sydow*, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, S. 79.

170 *Kielmansegg*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 83 (85).

171 Vgl. *Philipp*, *Netzwerkforschung zwischen Physik und Soziologie*; *Fuhse*, *Soziale Netzwerke*; *Stegbauer/Häußling* (Hrsg.), *Handbuch Netzwerkforschung*.

172 Vgl. *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 (276).

173 Vgl. *Ladeur*, *FS Bull*, S. 639 (640).

führt werden können.¹⁷⁴ Diese Grundformen lassen sich am besten zeichnerisch visualisieren.¹⁷⁵ Dass sich derartige Zeichnungen auch mathematisch erklären und analysieren lassen, zeigt die Graphentheorie.¹⁷⁶ Sie geht auf *Leonard Euler* zurück, der 1736 eine Lösung für das „Königsberger Brückenproblem“ fand.¹⁷⁷ Noch heute werden in der Praxis mit Hilfe der Graphentheorie Probleme etwa im Bereich von schnellen Verkehrsverbindungen in Städten gelöst.¹⁷⁸

Nach dem Verständnis der Graphentheorie handelt es sich bei Netzwerken um eine bestimmte Form von Graphen. Wie alle Graphen enthalten Netzwerke bestimmte Elemente, nämlich Knoten und Kanten.¹⁷⁹ Das Netzwerk unterscheidet sich von anderen Graphen in erster Linie dadurch, dass es Maschen enthält.¹⁸⁰ Eine Masche besteht aus mehreren Knoten, die über Kanten derart miteinander verbunden sind, dass jeder Knoten einmal durchlaufen wird.¹⁸¹ Die Verbindung von zwei Knoten mit einer Kante bildet noch kein Netzwerk, da dieses mehr als zwei Akteure, d.h. Knoten, voraussetzt. Auch die rein lineare Verbindung mehrerer Knoten ist kein Netzwerk.¹⁸²

Mittels der Graphentheorie lässt sich u.a. darstellen, wie die Verbindung zwischen zwei Knoten im Netzwerk ausgestaltet ist. Ist die Beziehung asymmetrisch, weil beispielsweise ein Knoten vom anderen Nachrichten empfängt, bezeichnet man den Graphen als gerichtet. Ist die Beziehung symmetrisch, kommt es also bei einer Kante nur darauf an, welche Kno-

174 *Malzer*, Vertragsverbände und Vertragssysteme, S. 100; *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 99 f.; *Kielmansegg*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 83 (85).

175 Darstellung bei *Malzer*, Vertragsverbände und Vertragssysteme, S. 102 m.w.N.; s. hierzu auch *Straus*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 527 ff.; *Krempel*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 539 ff.

176 Zur Graphentheorie insgesamt *Diestel*, Graphentheorie; *Brandes*, Graphentheorie, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 345 ff.

177 *Brandes*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 345. Die Fragestellung lautete, ob es einen Rundgang durch die Stadt Königsberg gebe, der jede der sieben Brücken über den Fluss Pregel nur einmal benutze. Euler konnte mathematisch beweisen, dass es einen solchen Rundgang nicht geben konnte. S. dazu <https://de.wikipedia.org/wiki/Graphentheorie>.

178 <http://page.math.tu-berlin.de/~felsner/Lehre/GrTh05/Graphentheorie.pdf>.

179 *Brandes*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 346.

180 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 99 f.

181 Ebenda.

182 *Malzer*, Vertragsverbände und Vertragssysteme, S. 102.

ten durch sie verbunden sind, handelt es sich um einen ungerichteten Graphen.¹⁸³

Die Struktur von Netzwerken kann weiter durch die Bildung verschiedener Typen konkretisiert werden. Die Typen lassen sich grob einteilen in Maschennetze, sternförmige Netze und Ringnetze.¹⁸⁴ Sofern jeder Knoten mit allen anderen Knoten über Kanten verbunden ist, ist das Netzwerk „vollvermascht“; im Übrigen ist es lediglich „teilvermascht“. Im rein ringförmigen Netzwerk ist jeder Knoten nur mit seinen zwei Nachbarknoten verbunden; das sternförmige Netzwerk weist einen Knoten im Zentrum auf, der mit Randknoten verbunden ist, ohne dass diese untereinander Verbindungen aufweisen.¹⁸⁵ Die verschiedenen Netzwerktypen lassen sich theoretisch untereinander kombinieren, sodass jeweils Mischformen entstehen.¹⁸⁶

Nach alledem stimmen Netzwerke im Sinne der Graphentheorie mit der alltagssprachlichen Definition von Netzwerken hinsichtlich der vorhandenen Netzwerkelemente überein. Aufgrund der Möglichkeit, auch komplexe soziale, biologische, computerwissenschaftliche oder behördliche Netzwerke auf eine zeichnerische Grundform zurückzuführen und bestimmte Eigenschaften zu berechnen, hat die Graphentheorie für die trans- und interdisziplinäre Netzwerkforschung einen wichtigen Stellenwert erreicht.¹⁸⁷

b) Informatik

Mit der zunehmenden Vernetzung von Computern hat der Netzwerkbegriff auch in der Informatik eine zentrale Rolle eingenommen. Er wird hier in einem technischen Sinne verwendet, wonach es sich bei einem Computernetzwerk um ein System von autonomen und räumlich getrennten Computern handelt, die durch Datenübertragungs- und Vermittlungseinrichtungen sowie Übertragungsmedien miteinander verbunden sind.¹⁸⁸

183 Brandes, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 346 f.

184 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 101 m.w.N.

185 Ebenda.

186 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 101.

187 Vgl. Philipp, Netzwerkforschung zwischen Physik und Soziologie, S. 60 f.; Brandes, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 345 ff.

188 Scherff, Grundkurs Computernetzwerke, S. 3.

Das bis dato größte Netzwerk aus Computern bildet das Internet. Dieses besteht aus einer Vielzahl einzelner Rechnernetze, die über Router miteinander verbunden sind.¹⁸⁹ Um das World Wide Web in seiner Komplexität auch nur ansatzweise erfassen zu können, hat die Computerwissenschaft den Gedanken des „neuronalen Netzwerkes“ aus den Neurowissenschaften¹⁹⁰ aufgegriffen, wodurch deutlich wird, wie übergreifend Erkenntnisse anderer Disziplinen bei der Erforschung von Netzwerken genutzt werden.¹⁹¹ Mithilfe des „künstlichen neuronalen Netzwerkes“ können Einflüsse einzelner Rechner bzw. Rechnergruppen auf ein größeres Rechnernetzwerk untersucht werden. Hierbei wird erforscht, inwiefern Rechenleistungen kombiniert und optimiert werden können bzw. welche netzwerkartigen Anordnungen getroffen werden müssen, um den Ausfall einzelner Rechner zu kompensieren.¹⁹²

Nach allgemeinem Sprachverständnis enthält der Netzwerkbegriff keine Aussage darüber, ob ein Netzwerk hierarchisch aufgebaut sein kann.¹⁹³ Bei Computernetzwerken jedenfalls sind Über-Unterordnungsverhältnisse möglich und zum Teil sogar in der Regel gewünscht. Beispielhaft kann das interne Rechnernetzwerk eines Unternehmens genannt werden: Nicht alle Netzwerkteilnehmer haben die gleichen Zugriffsrechte auf die Dateien des Netzwerkes. Möchten Teilnehmer Zugriff auf bestimmte Dateien erhalten, deren Zugang grundsätzlich eingeschränkt ist, müssen sie die Erlaubnis des jeweiligen Administrators erhalten. Insoweit steht der Administrator hierarchisch über dem einzelnen Teilnehmer und kann entscheiden, ob dieser einen Zugriff erhält oder nicht.¹⁹⁴

Ganz im Sinne der Interdisziplinarität des Netzwerkbegriffs bleiben auch die Erkenntnisse der Informatik über technische Netzwerke nicht losgelöst von den anderen Disziplinen: Die Informations- und Kommunikationstechnologie folgt der Logik der Computernetzwerke und bildet somit die

189 Scherff, Grundkurs Computernetzwerke, S. 10.

190 Vgl. Baev, Biological Neural Networks.

191 Zhang, Artificial Higher Order Neural Networks for Computer Science and Engineering.

192 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 21; Hsu, Computer Networks, S. 7 f.

193 Vgl. oben, I. Teil III. 1.

194 Eine andere Frage ist es, welche Person aus rechtlicher Sicht hierüber zu entscheiden hat (bspw. die Geschäftsführung des Unternehmens).

Grundlage dafür, dass das Netzwerk als Modell auf gesellschaftliche und staatliche Strukturen übergreift.¹⁹⁵

In der Informatik existiert nicht nur ein eigenes Begriffsverständnis des Netzwerks. Computerprogramme ermöglichen es zudem, komplizierte Netzwerke jeglicher Art, beispielsweise soziale Netzwerke, mit Hilfe von Algorithmen visuell darzustellen.¹⁹⁶ Angesichts der enormen Datenmengen, die durch das Internet produziert werden, sind numerische Datensätze von Netzwerken nur schwer zu analysieren. Daher werden graphisch-visuelle Darstellungen immer häufiger gebraucht.¹⁹⁷

c) Soziologie

Im Bereich der Sozialwissenschaften hat sich die Netzwerkforschung¹⁹⁸ als eigener Forschungszweig etabliert.¹⁹⁹ Sie beschäftigt sich mit der empirischen Untersuchung von sozialen Strukturen mit Blick auf die Beziehungsgeflechte zwischen den beteiligten Akteuren.²⁰⁰ Hierbei wendet sie verschiedene Theorien und Methoden an und versteht sich als Teil der übergeordneten inter- und transdisziplinären Netzwerkforschung.²⁰¹ Zentraler Betrachtungsgegenstand sind soziale Netzwerke im weiten Sinne; es handelt sich jedoch um ein heterogenes und dynamisches Forschungsfeld, welches eine Vielzahl von Blickwinkeln einnimmt.²⁰² Dazu zählt auch die Verknüpfung von Netzwerken und Systemtheorie.

195 Schliesky, DÖV 2009, 641 (643).

196 Krempel, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 539.

197 Ebenda.

198 Häufig wird lediglich der Begriff „Netzwerkforschung“ verwendet; er ist dann zumeist auf die sozialwissenschaftliche Forschung über Netzwerke bezogen, die jedoch inter- und transdisziplinär arbeitet, s. Stegbauer, Grundlagen der Netzwerkforschung, sowie weitere Bände aus der sozialwissenschaftlichen Reihe „Netzwerkforschung“.

199 Umfassend: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung.

200 Fuhse, Soziale Netzwerke, S. 14.

201 S. die Beiträge zu Methoden und Theorien in Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 237 ff. sowie Fuhse, Soziale Netzwerke, S. 41 ff.

202 Stegbauer/Häußling, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 57.

aa) Soziale Netzwerke

Soziale Netzwerke sind kein Phänomen, welches erst im Zuge der Entwicklung von Facebook, Twitter und anderen sog. sozialen Medien erforscht wurde. Bereits lange vor dem Aufstieg dieser Dienste²⁰³ untersuchte man soziale Netzwerke u.a. hinsichtlich ihrer Entstehung, den Beziehungen zwischen den Mitgliedern und ihrem Verhalten.²⁰⁴ Schließlich bilden die sog. sozialen Medien nur eine kleine Teilmenge aus der Welt sozialer Netzwerke.²⁰⁵ Nichtsdestotrotz haben Technologie und Internet ihre Entwicklung stark begünstigt und beeinflusst, sodass die heutige Gesellschaft von manchen als „Netzwerkgesellschaft“ bezeichnet wird.²⁰⁶

Hinsichtlich der grundlegenden Definition entspricht das Netzwerkverständnis der Soziologie im Wesentlichen dem allgemein-mathematischen Verständnis.²⁰⁷ Hiernach besteht ein soziales Netzwerk aus einem Set von Knoten (nodes) einer gewählten Abgrenzung und den dort bestehenden oder nicht bestehenden Verbindungen (ties).²⁰⁸ Die im Netzwerk bestehenden Verbindungen sind in der Regel gleichbedeutend mit Beziehungen.²⁰⁹ Die Netzwerkforschung untersucht, wie die Beziehungen beschaffen sind und wie sie sich erfassen lassen.²¹⁰ Wie die Kanten im mathematischen Graphen können die Beziehungen gerichtet oder ungerichtet sein; ungerichtete, d.h. symmetrische Beziehungen sind beispielsweise Freundschaften, Liebes- oder Geschäftsbeziehungen.²¹¹ Zuneigung oder Loyalität bezeichnen hingegen eine asymmetrische Beziehung.²¹² Die Netzwerkakteure sind zumeist Individuen; es kann sich aber auch um wirtschaftliche oder staatliche

203 Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Instagram etc. werden teilweise auch als Plattformen oder Intermediäre bezeichnet (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 16 Medienstaatsvertrag).

204 *Schäfers*, Einführung in die Soziologie, S. 113 f.

205 *Fuhse*, Soziale Netzwerke, S. 13 f.

206 Umfassend *Castells*, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft.

207 S. hierzu oben, I. Teil III. 1., 2. a).

208 *Wasserman/Faust*, Social network analysis, S. 20; *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 6.

209 *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 6.

210 *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 7.

211 *Fuhse*, Soziale Netzwerke, S. 15.

212 *Fuhse*, Soziale Netzwerke, S. 15 f.

Organisationen oder um Staaten handeln.²¹³ Der soziologische Netzwerk-begriff enthält somit keine Aussage über die konkrete Art der Akteure.

Im Vergleich zu anderen sozialen Gebilden sind soziale Netzwerke offener im Hinblick auf Mitgliedschaftsstrukturen und zumeist von kürzerer Dauer.²¹⁴ Soweit sie als Organisations- bzw. Kooperationsform verstanden werden, werden sie häufig als lernfähig, flexibel und dynamisch beschrieben.²¹⁵

Teilweise versteht man sie gar als Strukturen, die grenzenlos expandieren können.²¹⁶ Die Beschreibung als offene Struktur weicht insoweit vom technischen Netzwerkverständnis ab, als dass bei letzterem eine Abgrenzung der Knoten vorgenommen wird. Die Abgrenzung, also die Bestimmung, was zum Netzwerk gehört, wird in der Regel für die Untersuchung desselben als erforderlich erachtet.²¹⁷ Die fehlende Abgrenzbarkeit erschwert nicht nur die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse, sondern möglicherweise auch die Anschlussfähigkeit in rechtliche Kategorien.

Über die Betrachtung einzelner sozialer Netzwerke und ihrer Strukturen hinaus haben sich zudem Theorien herausgebildet, wonach im Informationszeitalter alle zentralen Funktionen und Prozesse, in allen Daseinsbereichen der Gesellschaft, zunehmend in Netzwerken organisiert sind.²¹⁸ Diese Entwicklung wird mitunter auf die Möglichkeiten der vernetzten Informationstechnologie zurückgeführt.²¹⁹ Nach dieser Vorstellung sind nicht mehr Klassen oder Systeme die vorherrschende Sozialstruktur, sondern Netzwerke.²²⁰

Als empirische Wissenschaft wendet die Soziologie dabei u.a. Methoden wie die Graphentheorie,²²¹ Berechnungen mittels Beziehungsmatrizen, Dyaden- und Triadenanalysen und die Blockmodellanalyse an.²²²

213 *Fuhse*, Soziale Netzwerke, S.16; *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 50 Fn. 9.

214 *Schäfers*, Einführung in die Soziologie, S. 114.

215 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 108.

216 *Castells*, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, S. 569.

217 *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 7.

218 *Castells*, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, S. 567; *Schäfers*, Einführung in die Soziologie, S. 243.

219 Vgl. oben, I. Teil III. 2. b.

220 *Fuhse*, Soziale Netzwerke, S. 13.

221 S.o. I. Teil III. 2. a).

222 Vertiefend zu den Methoden s. die Beiträge von *Brandes*, *Lerner* und weiteren in *Stegbauer/Häußling* (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 339 ff.

bb) Netzwerke in der (soziologischen) Systemtheorie

Die Systemtheorie hat nicht nur innerhalb der Sozialwissenschaften, sondern auch bei Rechtswissenschaftlern und -theoretikern Anklang gefunden.²²³ Die Bedeutung des Netzwerkbegriffs im Rahmen der Systemtheorie ist jedoch weniger leicht zu bestimmen. *Niklas Luhmann*, wichtiger Vertreter der Systemtheorie, verwendet den Begriff in seinen Werken in unterschiedlichen Zusammenhängen.²²⁴ So verwundert es nicht, dass die hinter dem Begriff stehende Theorie von *Luhmann* zumeist nicht näher erläutert wird.²²⁵ Das bedeutet jedoch nicht, dass Netzwerke in der Systemtheorie nur eine untergeordnete Rolle spielen, im Gegenteil: Sie werden insbesondere im Zusammenhang mit „sozialen Systemen“ relevant.²²⁶

Interessant ist die Befassung mit der Systemtheorie schon deshalb, weil sie für sich den Anspruch erhebt, universell zu sein, das heißt den gesamten Bereich der Wirklichkeit abzudecken.²²⁷ Nach der Systemtheorie untergliedert sich die Lebenswirklichkeit in eine Vielzahl von Systemen.²²⁸ Hierzu zählen beispielsweise ökologische Systeme, Familiensysteme, Maschinen, Organismen, soziale Systeme oder psychische Systeme.²²⁹ Die Systemtheorie greift damit auf andere Wissenschaften aus und wagt den Versuch, systemtheoretische Erkenntnisse anderer Disziplinen zu nutzen. So definiert *Luhmann* zentrale Begriffe einer „allgemeinen“ Systemtheorie, die für alle verschiedenartige Systeme, das heißt nicht nur soziale, gelten sollen.²³⁰ Wesentlich ist u.a. die Annahme, dass die Systeme selbstreferentiell sind, das heißt, dass sie in der Lage sind, Beziehungen zu sich selbst herzustellen.²³¹ Zudem grenzen sich die Systeme von ihrer Umwelt deutlich ab;²³² dies wird von einigen als Widerspruch zum Netzwerk angesehen, da ein Netzwerk

223 Vgl. *Huber*, Systemtheorie des Rechts, S. 202 ff.; *Di Fabio*, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, S. 63 ff.

224 *Bommes/Tacke*, Soziale Systeme 13 (2007), 9 (10 f.); *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 32.

225 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 32.

226 *Holzer/Fuhse*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 313 ff.; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 33 ff.

227 Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 33.

228 Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 16; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 31.

229 Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 16; *Berghaus*, Luhmann leicht gemacht, S. 24.

230 Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 12, 32; *Berghaus*, Luhmann leicht gemacht, S. 25.

231 *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 31.

232 Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 242 ff.

keine Grenzen habe.²³³ Dem kann zumindest aus Sicht des allgemein-mathematischen Netzwerkverständnisses widersprochen werden, nach dem ein Netzwerk auch in sich geschlossen sein kann.

Im Hinblick auf die „sozialen Systeme“ wird jeder soziale Kontakt als System begriffen, bis hin zur Gesellschaft als Gesamtheit aller möglichen Kontakte.²³⁴ Ein Gebilde aus einer Vielzahl von Kontakten zwischen Personen kann nach der allgemein-mathematischen Definition als ein Netzwerk bezeichnet werden. Fraglich ist daher, in welchem Verhältnis „Netzwerke“ zu „sozialen Systemen“ stehen.²³⁵

Entscheidend ist bei sozialen Systemen weniger das einzelne Individuum als vielmehr die Beziehung zwischen Individuen.²³⁶ Nicht die Ansammlung von Menschen, sondern das Kommunikationsgeschehen macht die Gesellschaft aus. Die einzelne Kommunikation wiederum findet im „Netzwerk systemeigener Operationen“ statt. Demnach werden soziale Systeme verstanden als Zusammenhang aufeinander folgender und aufeinander bezogener Operationen; im Vordergrund steht die Kommunikation, nicht der Akteur.²³⁷ Netzwerke hingegen sind aus der Sicht heutiger Netzwerkforschung eine Menge von Akteuren, die miteinander verbunden sind.²³⁸

Aus der Sicht *Luhmanns* kann ein Netzwerk den Unterfall eines sozialen Systems bilden, soweit es um die Erfassung netzwerkartiger Beziehungsstrukturen aus der Lebenswirklichkeit geht.²³⁹ Er hat Netzwerke folgendermaßen beschrieben:

*„Netzwerke des wechselseitigen Gunsterweises haben nicht die Kapazität, eigene Institutionen zu bilden. Sie operieren ad hoc, auf der Basis dyadischer Beziehungen, häufig mit Vermittlern, (...). Das macht die Netzwerke als ganze ungreifbar. Die Schwäche, was Institutionalisierung betrifft, ist also zugleich die Stärke dieser Systeme. Sie lassen sich nicht reformieren, nicht organisieren, nicht zentralisieren.“*²⁴⁰

233 *Holzer/Fuhse*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 313.

234 *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 33.

235 S. hierzu auch *Schwind*, Netzwerke, S. 33 ff.

236 *Holzer/Fuhse*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S. 313.

237 Ebenda.

238 *Stegbauer*, Grundlagen der Netzwerkforschung, S. 6 m.w.N.; *Castells*, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, S. 568.

239 Vgl. *Luhmann*, Die Soziologie und der Mensch, S. 239.

240 *Luhmann*, Die Soziologie und der Mensch, S. 239.

Dem wird zum Teil widersprochen. Das Gegenteil sei der Fall: Netzwerke seien gegenüber sozialen Systemen der allgemeinere Begriff.²⁴¹ Kulturelle Begriffe, Personen und Kommunikationen seien in Netzwerken miteinander verknüpft; diese würden sich in Ausnahmefällen zu sozialen Systemen wie Gruppen zusammenschließen.²⁴²

d) Geschichtswissenschaften

Die Geschichtswissenschaft ist eine weitere Disziplin, die sich mit Netzwerken beschäftigt. Anwendungsfelder sind hier u.a. die Erforschung städtischer, kirchlicher, staatlicher und sonstiger Eliten,²⁴³ die mittelalterliche Stadtgeschichtsforschung,²⁴⁴ der europäische Handel im Mittelalter²⁴⁵ sowie die Herrschaftsstrukturen des „Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation“²⁴⁶ (ca. 936 bis 1806).²⁴⁷

Im Zentrum stehen dabei im Wesentlichen zwei Untersuchungsinteressen: Wirtschaftshistoriker fragen u.a. nach der Bedeutung verschiedener Formen sozialer Vernetzungen für wirtschaftlichen Erfolg.²⁴⁸ Demgegenüber zielen Untersuchungen von Sozialhistorikern auf die Einbettung historischer Akteure in soziale Netzwerke.²⁴⁹ Den Ausgangspunkt bildet der schon bekannte sozialwissenschaftliche Netzwerkbegriff; bei Wirtschafts-

241 *Holzer/Fuhse*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), *Handbuch Netzwerkforschung*, S. 313 (316) m.w.N.

242 *Ebenda*.

243 *Selzer/Ewert*, in: Fouquet/Gilomen (Hrsg.), *Netzwerke im europäischen Handel des Mittelalters*, S. 21 (22) m.w.N.

244 Vgl. *Johanek*, in: Maier/Hödl (Hrsg.), *Schauplatz Mittelalter Friesach*, S. 115; *Selzer/Ewert*, in: Fouquet/Gilomen, *Netzwerke im europäischen Handel des Mittelalters*, S. 23.

245 Hierzu im Ganzen *Fouquet/Gilomen (Hrsg.)*, *Netzwerke im europäischen Handel des Mittelalters*.

246 Ausführlich zu dieser heutzutage gebräuchlichen, nicht ganz korrekten Bezeichnung *Zeumer*, Heiliges Römisches Reich deutscher Nation.

247 Mit besonderem Augenmerk auf die Zeit von 1225 bis 1235 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*.

248 *Reitmayer/Marx*, in: Stegbauer/Häußling, *Handbuch Netzwerkforschung*, S. 869 (870 f.).

249 *Ebenda*.

historikern steht der institutionenökonomische Begriff im Vordergrund.²⁵⁰ Zumeist kommen lediglich die Ansätze der Netzwerkanalyse zum Einsatz.²⁵¹

aa) Netzwerkartige Strukturen im „Heiligen Römischen Reich“

Teilweise wird im Zusammenhang mit dem „Heiligen Römischen Reich“ von einem „Netzwerk der Fürsten“ oder gar von einem „Netzwerk Reich“ gesprochen.²⁵² Es finden sich aber auch kritische Stimmen.²⁵³ Fraglich und daher klärungsbedürftig ist jedoch, worin die Geschichtswissenschaft den Zusammenhang zwischen den Herrschaftsstrukturen im Reich und dem Modell des Netzwerkes sieht.

Das Reich bestand aus einer Vielzahl von kleinen und großen Fürsten- und Herzogtümern, Königreichen, Grafschaften und Reichsstädten.²⁵⁴ Es handelte sich nicht um einen Nationalstaat nach heutigem Verständnis,²⁵⁵ sondern um einen Personenverbandsstaat,²⁵⁶ in welchem die Herrschaft aufgrund eines gegenseitigen, persönlichen Abhängigkeitsverhältnisses ausgeübt wurde.²⁵⁷ Die Bezeichnung als Personenverbandsstaat dient vordergründig der Abgrenzung zum Territorialstaat.²⁵⁸ Die Grundherrschaft war die häufigste Form des sozialen Abhängigkeitsverhältnisses.²⁵⁹ Sie bestand aus einzelnen, oft weit voneinander entfernt gelegenen Fronhöfen; teilweise entstanden ganze Verwalterdynastien, die entweder auf weltlicher oder geistlicher Grundherrschaft beruhten.²⁶⁰ Die Grundherrschaft wies somit eine dezentralisierte Struktur auf, in der verschiedenste Rechtsbeziehungen

250 Vgl. *Selzer/Ewert*, in: Fouquet/Gilomen, *Netzwerke im europäischen Handel des Mittelalter*, S. 21 ff.; *Reitmayer/Marx*, in: Stegbauer/Häußling, *Handbuch Netzwerkforschung*, S. 869 ff.; *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 24 f.

251 *Reitmayer/Marx*, in: Stegbauer/Häußling, *Handbuch Netzwerkforschung*, S. 869.

252 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 167, 359.

253 So etwa bei *Hitzbleck/Hübner*, *Die Grenzen des Netzwerks 1200-1600*.

254 Vgl. die historischen Karten bei *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Anhang.

255 *Ehlers*, in: Angermann (Hrsg.), *Lexikon des Mittelalters*, Bd. VI, Sp. 1037 f.

256 Der Begriff geht zurück auf den österreichischen Historiker *Theodor Mayer*, s. *Mayer*, in: Kämpf (Hrsg.): *Herrschaft und Staat im Mittelalter*, S. 284 (289 ff.).

257 *Boldt*, *Deutsche Verfassungsgeschichte* Bd. I, S. 86.

258 *Mayer*, in: Kämpf (Hrsg.): *Herrschaft und Staat im Mittelalter*, S. 284 (294); *Boldt*, *Deutsche Verfassungsgeschichte* Bd. I, S. 86.

259 *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 7 Rn. 6.

260 *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 7 Rn. 7.

gen den Rechtsstatus der Menschen zum Grundherrn prägten.²⁶¹ Einem Grundherrn zu dienen, führte nicht zwangsläufig zum Status als Sklave; es gab auch frei Dienende. Als Gegenleistung zu den Diensten und Abgaben bot der Grundherr seinen Untergebenen Schutz. Im Unterschied zur Herrschaft im Territorialstaat waren die Hörigen weniger aufgrund ihres im Reich liegenden Wohnsitzes der räumlich ausgeübten Staatsgewalt unterworfen, sondern vielmehr aufgrund ihrer durch verschiedene Rechtsbeziehungen geprägten Abhängigkeit vom Grundherrn.²⁶² Damit war der Herrschaftsanspruch mehr personen- und weniger raumgebunden als im heutigen Territorialstaat. Diese entgrenzende und entdifferenzierende Wirkung wird gleichsam den Netzwerken zugesprochen.²⁶³ Denn das personenverbandsrechtliche Denken nimmt, genau wie das Netzwerkdanken, die vielfältig verzahnten Wechselbeziehungen einzelner Akteure in den Blick.²⁶⁴

Auch die politische Herrschaftsmacht im Reich ging nicht zentral vom König bzw. Kaiser aus. Ab dem 13. Jahrhundert war sie zwischen ihm und den Kurfürsten aufgeteilt.²⁶⁵ Die Goldene Bulle aus dem Jahr 1356 schrieb nicht nur Regeln für die Königswahl durch die Kurfürsten fest; sie perpetuierte den dominierenden Einfluss der Kurfürsten im Reich insgesamt.²⁶⁶ Gleichzeitig wurde der vollkommene Machtanspruch des durch den Papst zum Kaiser zu erhebenden Königs in der Goldenen Bulle betont.²⁶⁷ Dies spiegelt die Diskrepanz zwischen dem formal unangefochtenen Herrschaftsanspruch des Kaisers und der stark durch die Kurfürsten geprägten Herrschaftsrealität wider.²⁶⁸ Aufgrund dieser Entwicklungen verfestigte sich die dezentrale Struktur und Machtverteilung des Reiches, die auch für ein Netzwerk typisch ist.²⁶⁹

261 Ebenda.

262 *Schliesky (Hrsg.)*, Digitale Räume, S. 12; vgl. *Steiger*, Die Ordnung der Welt, S. 262; *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 7 Rn. 7.

263 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (152); *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295 ff.).

264 *Schliesky (Hrsg.)*, Digitale Räume, S. 14.

265 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 1 ff., 11 f.

266 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 10 f.

267 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 12.

268 Ebenda.

269 Vgl. auch *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 195 (214 f.).

bb) Das „Netzwerk der Fürsten“

Interessanterweise existieren auch Werke, die eine umfassende Netzwerkanalyse vornehmen und nicht lediglich ihre Ansätze verfolgen. Beispielhaft ist die Untersuchung der politischen Strukturen unter dem Doppelkönigtum Friedrichs II. und Heinrichs (VII.) (1225 bis 1235) von *Robert Gramsch* zu nennen.²⁷⁰ Sie veranschaulicht mit Hilfe der Netzwerkanalyse²⁷¹ eindrücklich, inwieweit man von einem „Netzwerk der Fürsten“ und einem „Netzwerk Reich“ sprechen kann.

Die zehn Jahre, in denen Friedrich II. und sein Sohn Heinrich (VII.) als Kaiser bzw. König im Reich herrschten, gingen dem sog. Interregnum vor. Das Interregnum (ca. 1245 bis 1273, lat.: Zwischenherrschaft) zeichnete sich dadurch aus, dass es in dieser Zeit fast schon ein Überangebot an Königen gab,²⁷² diese aber nicht oder kaum anerkannt waren und insofern ihre Macht faktisch nicht ausüben konnten.²⁷³ Zeitweise gab es zwei durch die Kurfürsten gewählte Könige gleichzeitig.²⁷⁴ Erst die Goldene Bulle von 1356 beendete die Doppelwahlen.²⁷⁵

Die Vorentwicklung des Interregnums wird, so *Gramsch*, insbesondere anhand der Doppelherrschaft von Friedrich II. und Heinrich (VII.) deutlich. Nachdem es zu einem Zerwürfnis zwischen Friedrich II., und Heinrich (VII.) gekommen war, wurde Heinrich schließlich im Jahr 1235 durch seinen eigenen Vater abgesetzt.²⁷⁶ Im Gegensatz zu anderen Historikern sieht *Gramsch* die Ursache hierfür darin, dass nicht bestimmte Schichten, d.h. etwa „die Fürsten“ oder „die Städter“ für oder gegen den König oder Kaiser Partei ergriffen hätten, sondern konkret miteinander verflochtene Gruppen, die sich aus verschiedenen Schichten zusammensetzen konnten.²⁷⁷ Der Einfluss der Fürsten sei jedoch handlungsbestimmend gewesen.²⁷⁸ *Gramsch* folgt damit dem verflechtungstheoretischen Ansatz

270 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten.

271 S. insbesondere *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 63 (Abb. 10, S. 80).

272 Daher ist die wörtliche Bezeichnung als Zwischenherrschaft bzw. als königlose Zeit auch irreführend, *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 1; *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 11.

273 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 11 m.w.N.

274 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 2 ff.

275 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 11 Rn. 10 ff.

276 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 55, 303 ff.

277 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 366 f.

278 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 367.

von *Wolfgang Reinhard*.²⁷⁹ Dieser Ansatz bezieht sich ausdrücklich auf die „network analysis“, wenngleich der übersetzte Begriff „Netzwerk“ bewusst vermieden wird.²⁸⁰ Der verflechtungstheoretische Ansatz steht im Gegensatz zu klassentheoretischen Deutungen, wonach Heinrich die Ministeriale und Städter als Schichten bevorzugt und „die Fürsten“ vernachlässigt habe.²⁸¹ Da letztere über viel Macht verfügten, hätten sie auch Heinrichs Vater Friedrich gegen ihn aufbringen können.²⁸² Dem widerspricht *Gramsch* im Einklang mit *Reinhard*, indem er betont, dass Führungsgruppen vor allem durch die soziale Verflechtung ihrer Mitglieder verfasst seien, nicht durch den gleichen sozialen Status ihrer Mitglieder.²⁸³ Laut *Gramsch* könne daher nicht von einer generellen „Fürstenfeindlichkeit“ Heinrichs gesprochen werden; vielmehr habe sich das konkrete, aus bestimmten Mitgliedern zusammengesetzte „Netzwerk der Fürsten“ gegen ihn gewandt.²⁸⁴

cc) Die Staatsform des „Heiligen Römischen Reiches“

Bemerkenswert ist, dass in diesem Zusammenhang auch von dem „Netzwerk Reich“ die Rede ist.²⁸⁵ Dadurch lenkt sich die Aufmerksamkeit auf die Diskussion um die Staatsform des Reiches selbst. Diese entbrannte im 17. Jahrhundert.²⁸⁶ Aufgrund der Kleinstaaterei²⁸⁷ und dezentralen Machtverteilung wagten nur wenige die Behauptung, das Reich sei entweder als Monarchie oder als Aristokratie einzuordnen. Vorherrschend war die Meinung, es handele sich um eine Mischform aus monarchischen und aristokratischen Elementen.²⁸⁸ Von *Samuel Pufendorf* wurde es als ein „irreguläres Monstrum eigener Art“ beschrieben.²⁸⁹ Zunehmend verbreitete sich

279 Vgl. *Reinhard*, *Freunde und Kreaturen*, S. 19 ff.

280 *Reinhard*, *Freunde und Kreaturen*, S. 19.

281 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 57, 366.

282 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 366.

283 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 367; *Reinhard*, *Freunde und Kreaturen*, S. 19 ff.

284 Ebenda.

285 *Gramsch*, *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, S. 369.

286 *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 22 Rn. 8.

287 Hierzu *Gaxotte*, *Von der Völkerwanderung bis zu Kleinstaaterei um 1700*.

288 *Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 22 Rn. 8; *Pufendorf*, *Die Verfassung des deutschen Reiches*, S. 106 f.

289 *Pufendorf*, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, S. 106 f.

die Ansicht, es handele sich um ein Bündnis souveräner Staaten.²⁹⁰ Hiermit ist die Eigenständigkeit der „Glieder“ des Reiches angesprochen, die jedoch miteinander – wenn auch nur lose – zu einem Gesamtgebilde verbunden sind. Dabei existieren sowohl vertikale als auch horizontale Verbindungen.

Von *Gramsch* wird das Reich des 13. bis 15. Jahrhunderts als ein „merk-würdiges staatliches Gebilde“ bezeichnet, welchem das herrschaftliche Zen-trum weitgehend gefehlt habe. Es sei trotz alledem nicht zerfallen, da es durch das „Netzwerk der Fürsten“ zusammengehalten worden sei.²⁹¹

dd) Schlussfolgerung für das heutige Staatsverständnis

Es hat sich gezeigt, dass das Netzwerkmodell in der Geschichtswissenschaft u.a. einen Erklärungsansatz bietet, wie die Ausübung von Herrschaftsgewalt in einem stark dezentral ausgerichteten Personenverbandsstaat – mit gelö-ckter Raumbindung – möglich war.

Zwar ist die dezentrale Machtverteilung für einen föderal organisierten Staat charakteristisch und insofern nichts Neues. Die gelockerte Raumbin-dung hingegen ist der Struktur des Territorialstaates fremd. Dieser Befund kann möglicherweise helfen, den Herausforderungen, die die Digitalisie-rung für den Staat und die Durchsetzung seiner Herrschaftsgewalt mit sich bringt, zu begegnen. Denn der virtuelle Raum orientiert sich, ähnlich wie der Personenverbandsstaat, nicht an Zuständigkeits- und Staatsgren-zen, sondern er folgt einer eigenen Funktionslogik, nämlich einer Netz-werklogik.²⁹² Der Zusammenhang zwischen den Strukturen des Personen-verbandsstaates und Netzwerkstrukturen wird so unverkennbar. Der noch zu vertiefende Netzwerkbegriff könnte sich somit als hilfreich erweisen, um die heutigen Schwierigkeiten der Ausübung staatlicher Herrschaftsgewalt im digitalen Raum zu lösen.

e) Politikwissenschaften

Auch im Bereich der Politikwissenschaften, insbesondere in der Governan-celehre, hat der Begriff des Netzwerkes Einzug gehalten. Denn die Modi der

290 *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 22 Rn. 15.

291 *Gramsch*, Das Reich als Netzwerk der Fürsten, S. 351.

292 *Schliesky* (Hrsg.), Digitale Räume, S. 9; *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (643).

Governance-Analyse lauten Hierarchie, Verhandlung, Netzwerk und Wettbewerb.²⁹³ Der Netzwerkbegriff findet zumeist im Zusammenhang mit sog. Politiknetzwerken (engl.: policy networks)²⁹⁴ Anwendung.²⁹⁵ Kennzeichnend für diese ist, dass sie sich aus staatlichen *und* nichtstaatlichen Akteuren zusammensetzen.²⁹⁶ Wesentliche Fähigkeit der Politiknetzwerke ist es, dass sie die Ebenen von Staat und Gesellschaft verbinden und verschränken.²⁹⁷ Als „hybride Zwischenebene“ seien sie dem sog. Dritten Sektor zuzuordnen.²⁹⁸ In der Governancelehre werden Hierarchie und Netzwerk als gleichwertige Modi betrachtet.²⁹⁹ In Politiknetzwerken agieren Staat und Private demnach auf Augenhöhe;³⁰⁰ der Träger von Hoheitsgewalt ist lediglich *Primus inter pares*.³⁰¹

Politiknetzwerke sollen dazu dienen, einen effektiven und nicht nur formellen Einfluss des Volkes auf staatliche Entscheidungen zu gewährleisten.³⁰² Sie bestehen aus eigenständigen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, die voneinander abhängig seien. Die Interaktion fokussiert sich auf die Erreichung eines gemeinsamen Ziels.³⁰³

Ein Vorteil wird darin gesehen, bei Krisenfällen oder großem gesetzlichen Änderungsbedarf einen flexiblen, weniger formalisierten Erfahrungsaustausch zwischen Staat und Gesellschaft zu ermöglichen.³⁰⁴ So sollen Akteure zusammengebracht werden, die zuvor gegeneinander gearbeitet

293 Schuppert, *Die Verwaltung* 40 (2007), 463 (488); vgl. auch Benz, in: Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung*, S. 95 (99 ff.).

294 Teilweise findet man den Begriff des Policy-Netzwerkes, der synonym verwendet wird, s. Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 69 ff.

295 *Grundlegend Slaughtier, A New World Order*.

296 Marin/Mayntz, in: Marin/Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks*, S. 16 f.

297 Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 138; Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 83.

298 Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 85; Schuppert, *Die Verwaltung* 28 (1995), 137 (139); Schuppert, in: König/Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, S. 269 (277).

299 Trute/Denkhaus/Kühlers, *Die Verwaltung* 37 (2004), 451 (470); Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverband*, S. 8.

300 Schubert, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft Bd. II*, S. 609.

301 Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 136; Schuppert, *Verwaltungswissenschaft*, S. 389.

302 Sommerfeld, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 121.

303 Schuppert, *Staatswissenschaft*, S. 894.

304 Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 76 m.w.N.

haben.³⁰⁵ Die gemeinsame Entscheidungsfindung soll zur öffentlichen Akzeptanz beitragen.³⁰⁶ Ferner werden Politiknetzwerken die Eigenschaften der Flexibilität, der Reduktion von Unsicherheit und der Lernfähigkeit zugesprochen.³⁰⁷ Sie sollen vor allem in den Bereichen zum Einsatz kommen, in denen der Staat als Träger von Hoheitsgewalt zu einer effektiven Problembewältigung nicht in der Lage ist.³⁰⁸

Das Netzwerkverständnis der politikwissenschaftlichen Governancelehre wurde in der Verwaltungs(rechts)wissenschaft teilweise aufgegriffen und weiterentwickelt.³⁰⁹ Allerdings wird der Governancelehre dort auch mit viel Skepsis begegnet, da die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft eine verfassungsrechtliche Vorgabe darstellt.³¹⁰ Die Gleichrangigkeit von Hierarchie und Netzwerk scheint nicht in das Denken in den Kategorien von Grundrechtsberechtigung und -bindung und dem Erfordernis demokratischer Legitimation zu passen.³¹¹

f) Verwaltungswissenschaften

In den Verwaltungswissenschaften hat sich ein eigenes Begriffsverständnis herausgebildet, welches jedoch mit dem politikwissenschaftlichen Verständnis eng verwoben ist.³¹² Hier wird die Frage aufgeworfen, ob innerhalb der Verwaltung neue Kooperationsmuster entstanden sind, die mit dem Netzwerkbegriff erklärt werden können.³¹³ Grundlegend lautet die Hypothese, dass es sich bei Netzwerken um ein (neues) Organisationsmodell für

305 Witte/Reinicke/Brenner, *International Politics and Society*, 2 (2000), 176 (179).; Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 138.

306 Sommerfeld, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 121.

307 Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 139.

308 Schwind, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 76 m.w.N.

309 S. hierzu Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 134 ff.; Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*; Franzius, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 ff.

310 Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 20; Kahl, *Die Verwaltung* 42 (2009), 463 (497).

311 Simantiras, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 20; Kahl, *Die Verwaltung* 42 (2009), 463 (494, 497).

312 Vgl. hierzu nur Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 134 ff.; Schuppert, *Verwaltungswissenschaft*, S. 384 ff.

313 Ladeur, *FS Bull.*, S. 639 (655).

die öffentliche Verwaltung handelt.³¹⁴ Im Mittelpunkt steht dabei sowohl die vertikale (ebenenübergreifende) Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungseinheiten als auch die Zusammenarbeit mit Bürgern und Unternehmen,³¹⁵ etwa in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften („Public Private Partnerships“).³¹⁶ Die Netzwerkanalyse soll dazu dienen, Veränderungen der Handlungs- und Organisationsform sowie der Prozesse innerhalb der Verwaltung selbst zu beschreiben.³¹⁷ Nicht gemeint sind hiermit Aspekte des technischen Netzwerkes bzw. der Netzwerkadministration.³¹⁸

Gegenüber dem politikwissenschaftlichen Netzwerkbegriff ist das Leitbild der Netzwerkverwaltung enger. Zum einen ist es stärker von einem technisch-organisatorischen Verständnis geprägt; zum anderen geht es hier um den „arbeitenden Staat“, der seiner Gewährleistungsverantwortung nachkommt.³¹⁹ Die politische Meinungsbildung tritt demgegenüber in den Hintergrund. Eine in Netzwerken organisierte Verwaltung wird jedoch danach streben, „Verbündete und Partner für ihre Programme zu finden und vor allem die wirklichen Schlüsselfiguren einer Politikarena in das Netzwerk einzubeziehen.“³²⁰

Im Bereich der Leistungsverwaltung kann ein kompliziertes Netzwerk von Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen, halbstaatlichen und privaten Anbietern identifiziert werden.³²¹ Die Netzwerkverwaltung kann demnach Leistungen produzieren,³²² aber auch Wissen und Information generieren.³²³ Oftmals wird der Begriff im Zusammenhang mit der Realisierung des sog. One-Stop-Governments oder No-Stop-Governments verwendet, wobei dann teilweise nur von „Vernetzung“ die Rede ist.³²⁴

314 Vgl. *Ladeur*, FS Bull, S. 639 (651 ff.).

315 *Misgeld*, in: Ziekow (Hrsg.), *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*, S. 125 (127); *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, S. 384 ff.

316 *Ladeur*, FS Bull, S. 639 (652).

317 *Ladeur*, FS Bull, S. 639 (651).

318 *Misgeld*, in: Ziekow (Hrsg.), *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*, S. 125 (127); vgl. auch *Winter*, FS Reinermann, 305 ff.; *Killian/Wind*, *VerwArch* 88 (1997), 499 (512); zu diesem Aspekt s.o. I. Teil III. 2. b).

319 *Misgeld/Wojtczak*, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, S. 635 (637 f.).

320 *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, S. 387.

321 *Schuppert*, in: König/Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, S. 269 (270).

322 *Misgeld/Wojtczak*, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, S. 635 (637).

323 *Ladeur*, FS Bull, S. 639 (647 ff.); *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 131, 169 ff.; *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 37 f.

324 Vgl. nur *Winter*, FS Reinermann, S. 305 ff.

Frühe Analysen zum Netzwerkphänomen in der Verwaltung haben konstatiert, dass der Begriff nicht ohne Weiteres auf zwischenbehördlichen Austausch übertragen werden könne, da die hierarchische Steuerung nach wie vor dominiere.³²⁵ Dennoch wurde bereits damals festgestellt, dass die Einführung behördenübergreifender Kommunikationssysteme einer Koordination bedürfe, die sich „zwischen Hierarchie und Netzwerk“ bewege.³²⁶

3. Abgrenzung zu Netzen und Vernetzung

Im Zusammenhang mit dem Begriff des Netzwerkes werden häufig Begriffe verwendet, die eine sprachliche und inhaltliche Ähnlichkeit zu ihm aufweisen und daher abgegrenzt werden sollten.

Sprachlich betrachtet, fehlt es dem Begriff der Vernetzung an dem Begriff des „Werkes“. Kennzeichnend für das Werk ist, wie in der sprachlichen Analyse gesehen, die auf eine bestimmte Aufgabe gerichtete Tätigkeit. Dieser dynamische Aspekt fehlt bei der Vernetzung; der Begriff beinhaltet lediglich die Verknüpfung zweier oder mehrerer Einheiten unter bestimmten Aspekten.³²⁷ Einschränkend könnte man für den Vernetzungsbegriff verlangen, dass diese „Einheiten“ normalerweise organisatorisch getrennt sind und nur aufgrund einer gemeinsamen Aufgabe oder eines gemeinsamen Ziels zusammenkommen. Während zudem für Netzwerke Maschen charakteristisch sind, kann eine bloße Vernetzung auch eindimensional sein. Netzwerke hingegen ermöglichen es, den Blick auf Zusammenhänge zu lenken und die „Vielfältigkeit von (Wechsel-) Beziehungen“³²⁸ zu betrachten.

Ähnliches gilt für die Abgrenzung von Netzwerken zu „Netzen“. Graphisch gesprochen, sind die Knoten in Netzen über Kanten miteinander verbunden, die Verrichtung einer bestimmten Tätigkeit oder Aufgabe steht jedoch nicht im Vordergrund.

4. Zwischenergebnis

Es hat sich gezeigt, dass der Netzwerkbegriff ein interdisziplinärer Begriff ist. Jede Disziplin verfolgt eine andere Zielrichtung und wendet verschiedene Methoden an, weshalb das Verständnis darüber, was ein Netzwerk

325 Killian/Wind, *VerwArch* 88 (1997), 499 (512 ff., 515).

326 Killian/Wind, *VerwArch* 88 (1997), 499 (515).

327 Albers, in: Seckelmann (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung*, S. 509 (511 Rn. 3).

328 Ebenda.

ist, sein kann oder sein soll, stark variiert. Nichtsdestotrotz führen die Disziplinen das Netzwerk regelmäßig auf sein mathematisches Grundmuster zurück.

IV. Rechtsdogmatische Betrachtung von Netzwerken

Was folgt für die Rechtswissenschaft, insbesondere für die Verwaltungsrechtswissenschaft, aus der intensiven Erforschung von Netzwerken durch andere Wissenschaftsdisziplinen? Zunächst einmal liegt der Schluss nahe, dass sich Netzwerke, die ein reales und soziales Phänomen darstellen, auf das Recht auswirken können. Der Rückgriff auf die Kategorie „Netzwerk“ findet also seine Rechtfertigung in dem Grundsatz des notwendigen Wirklichkeitsbezugs eines jeden Rechtssystems.³²⁹ Zudem findet der Begriff, ob absichtlich oder zufällig,³³⁰ bereits seit längerem Eingang in europäische Rechtsakte³³¹ und ihre nationale Umsetzung: In Erwägungsgrund Nr. 15 der EG-Verordnung Nr. 1/2003 („Wettbewerbsverordnung“) ist vom „Netz der Behörden“ die Rede. In Umsetzung dieser Vorgabe legt § 50a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) fest, dass Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden in einem „Netzwerk“ eng zusammenarbeiten sollen. Ein Beispiel aus dem Bundesrecht ist § 14 Abs. 2 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG), der als Form der Zusammenarbeit von Trägern der Landes- und Regionalplanung und privaten Organisationen „regionale und interkommunale Netzwerke“ vorschlägt. Weiterhin wird nach § 3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)³³² die Zusammenarbeit in einem „Netzwerk“ zwischen Institutionen, die mit dem Kinder- und Jugendschutz in Berührung kommen (Einrichtungen der Jugendhilfe, Jugendämter, Polizei, Schulen, Sozialämter, Familiengerichte usw.) angeordnet. Ferner enthält der Gesetzentwurf des Lobbyregistergesetzes den Begriff des Netzwerkes, um sämtliche Ausprägungen kollektiver Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag erfassen zu können, unabhängig von der Frage der Rechtsform (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 LobbyRegG-E).³³³

329 Nowrot, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 15 (16).

330 Hierzu Frenzel, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 247 ff.

331 EG-Verordnung Nr. 1/2003, Erwägungsgrund Nr. 15.

332 BGBl. I 2011, S. 2975, zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes v. 23.12.2016 I, 3234.

333 BT-Drs. 19/22179.

Da die anderen Wissenschaften unterschiedliche Erkenntnisinteressen verfolgen³³⁴ und eine unreflektierte Übernahme der Erkenntnisse mit den normativen Anforderungen des Rechts in Konflikt treten kann, ist bei der Rezeption behutsam vorzugehen.³³⁵ Der reine Begriffsimport greift dabei zu kurz;³³⁶ ohne dahinterstehende Theorie verkommt er zu einer leeren Hülle.³³⁷ Normative, d.h. wertende Theorien anderer Wissenschaften können helfen, um bspw. einschätzen zu können, ob der Einsatz von Netzwerken auf (staats-)rechtlicher Ebene Vorteile bietet.³³⁸ Soweit es um den Anpassungsbedarf auf Grund von Wirklichkeitsveränderungen geht, ist zudem die Übernahme positiver sozialwissenschaftlicher, insbesondere soziologischer Theorien in Betracht zu ziehen,³³⁹ da die Verarbeitung der Wirklichkeitsbetrachtung Kern der Soziologie ist.³⁴⁰

1. Zivilrechtswissenschaftliche Rezeption: Hybride Netzwerke bei Gunther Teubner

Wirft man einen Blick in die zivilrechtliche Forschung zu Netzwerken, so stellt man zunächst fest, dass auch hier von dem allgemein-sozialwissenschaftlichen Verständnis ausgegangen wird. Demnach ist ein Netzwerk ein System, in dem sich eine Mehrzahl von Akteuren netzartig zusammenschließen haben und das über eine über die Verbindungen hinausgehende gewisse Organisation verfügt.³⁴¹

Hervorzuheben sind insbesondere die Erörterungen von *Gunther Teubner* zu Vernetzungsphänomenen. *Teubner* problematisiert unter anderem, dass die Rechtsordnung nicht hinreichend auf Sachverhalte, die von einer Vernetzung diverser Akteure gekennzeichnet sei, reagieren könne.³⁴² Selbstständige Unternehmen beispielsweise würden sich zu Kooperationsnetzen

334 *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 268.

335 *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 289 (291).

336 *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 (269 ff.).

337 *Möllers*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 3 Rn. 39.

338 *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 (271 f.).

339 Hierzu insbesondere *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 (272 ff.).

340 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 103 m.w.N.

341 Vgl. *Malzer*, *Vertragsverbände und Vertragssysteme*, S. 544; vgl. auch *Teubner*, *ZHR* 165 (2001), 550 (554).

342 *Teubner* beschränkt sich nicht auf zivilrechtliche Überlegungen, sondern bezieht sich (im Anschluss an das Netzwerkverständnis der Governancelehre) auch

verbinden, sodass nicht mehr erkennbar sei, ob sie sich im Bereich vertraglicher Austauschverhältnisse befänden oder bereits zu einer (eigenständigen) Organisation geworden seien.³⁴³ Die Gerichte, die mit derartigen Fallkonstellationen konfrontiert seien, würden durchaus erkennen, dass sie es mit Vernetzungsphänomenen zu tun hätten, auf die die bisherige Rechtsdogmatik keine angemessene Antwort zu geben wisse.³⁴⁴ Problematisch sind in diesem Zusammenhang insbesondere Zurechnungs- und Haftungsfragen bei vertraglicher und deliktischer Haftung in Mehrpersonenverhältnissen.³⁴⁵ Häufig könne beispielsweise an sich weder eine vertragliche Haftung noch eine Haftung über § 31 BGB (Organisationsverschulden oder Organhaftung) begründet werden.³⁴⁶ Dennoch würden sich die Gerichte mit Hilfe von Billigkeitserwägungen zu teilweise abenteuerlichen Begründungen hinreißen lassen, die allenfalls im Ergebnis plausibel seien.³⁴⁷ Für eine dogmatisch tragfähige Begründung würden schlicht die geeigneten rechtlichen Instrumente fehlen.³⁴⁸

Nach *Teubner* könnten Netzwerke eine Lösung zu derartig schwierigen multilateralen Haftungsfragen darstellen. Ausgehend von systemtheoretischen Erwägungen³⁴⁹ definiert und beschreibt *Teubner* das hybride Netzwerk.³⁵⁰ Kennzeichnend ist, dass dieses sowohl Elemente einer vertraglichen Austauschbeziehung als auch einer hierarchischen Organisation in sich vereine.³⁵¹ Es handle sich demgemäß um eine dritte Form neben dem Vertrag und der Organisation.³⁵² Abzugrenzen sei das Netzwerk gegenüber der Organisation aufgrund seiner höheren Flexibilität und weniger hierarchisch geprägten Struktur.³⁵³ Anders als bei Verträgen komme es in

auf Netzwerke als Gebilde zwischen Staat und Gesellschaft: *Teubner*, in: Brunkhorst/Niesen (Hrsg.), *Das Recht der Republik*, S. 346 ff.

343 Vgl. *Teubner*, Netzwerk als Vertragsverbund, S. 19; *Schwind*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht, S. 47.

344 Vgl. *Teubner*, in: Amstutz (Hrsg.), *Die vernetzte Wirtschaft*, S. II (13 ff.); *Schwind*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht, S. 48.

345 Vgl. *Teubner*, in: Amstutz (Hrsg.), *Die vernetzte Wirtschaft*, S. II (13 ff.); *Schwind*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht, S. 48.

346 Vgl. *Teubner*, Netzwerk als Vertragsverbund, S. 18.

347 Vgl. *Teubner*, Netzwerk als Vertragsverbund, S. 15 ff., 19.

348 Vgl. *Teubner*, in: Amstutz (Hrsg.), *Die vernetzte Wirtschaft*, S. II (15).

349 Vgl. zur soziologischen Systemtheorie oben, I. Teil III. 2. c) bb).

350 Hierzu insbesondere *Teubner*, ZHR 165 (2001), 550 ff.

351 *Teubner*, ZHR 165 (2001), 550 (554, 565).

352 Ebenda.

353 Vgl. *Teubner*, ZHR 165 (2001), 550 (560 f.); *Schwind*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsrecht, S. 45, 47.

Netzwerken nicht auf das bilaterale Austauschverhältnis – Leistung und Gegenleistung – an.³⁵⁴ Vielmehr erbringe irgendein Netzwerkteilnehmer die Leistung.³⁵⁵ Unternehmensnetzwerke im Energie- und Telekommunikationsmarkt und im Bankenwesen seien faktisch vorhanden, unterlägen jedoch nach wie vor dem Recht bilateraler Verträge.³⁵⁶ Die Vorschläge lassen erkennen, dass *Teubner* damit eine teilweise Abkehr von dem Dogma der Relativität der Schuldverhältnisse, jedenfalls in bestimmten Konstellationen, fordert. Eine Differenzierung zwischen Organisation und Vertrag sei keine Antwort auf die vielfältigen Netzwerke in heutigen Märkten.³⁵⁷

2. Rezeption durch die Verwaltungsrechtswissenschaften

a) Problemstellung

Die sozialwissenschaftliche Netzwerkforschung wird durch die Verwaltungsrechtswissenschaft mit unterschiedlicher Tiefe diskutiert,³⁵⁸ wenngleich die Rezeption der Netzwerktheorien auf Skepsis stößt.³⁵⁹ Die Zurückhaltung wurzelt u.a. in der für die Rechtswissenschaft essenziellen Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft.

Naheliegenderweise gehen die Verwaltungsrechtswissenschaften häufig vom verwaltungswissenschaftlichen Netzwerkbegriff aus. Diesem haftet jedoch, ebenso wie dem politikwissenschaftliche Netzwerkbegriff,³⁶⁰ die Eigenheit an, dass bewusst nicht mehr zwischen staatlichen und privaten Subjekten differenziert wird. Dies wird als verfassungsrechtlich bedenklich

354 *Teubner*, ZHR 165 (2001), 550 (558).

355 *Teubner*, ZHR 165 (2001), 550 (558).

356 *Teubner*, in: Augsberg (Hrsg.), Ungewissheit als Chance, S. 109 (113).

357 Vgl. *Teubner*, in: Augsberg (Hrsg.), Ungewissheit als Chance, S. 109 (113).

358 *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 266; *Kielmansegg*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 83 (85); vgl. auch *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 195 (197); *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 31 ff.; *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (286 f.).

359 Vgl. *Buxbaum*, JITE 149 (1993), 698 (704): „Network is not a legal concept“; *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (289, 302); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 140, 163; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151).

360 Verwaltungswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Netzwerkbegriff stehen in engem Verhältnis zueinander; vgl. hierzu nur *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 134 ff.

erachtet.³⁶¹ Zudem stößt die Weite und die „entdifferenzierende Wirkung“ des Begriffs auf Unbehagen.³⁶² Hiermit würden Beschreibungsverluste einhergehen.³⁶³ Dies stehe im Widerspruch zur Rechtswissenschaft, die darauf bedacht sei, Unterscheidungen zu treffen, um auf normativer Grundlage zu entscheiden.³⁶⁴

So ist die Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Recht in der Rechtswissenschaft zentral.³⁶⁵ Sie entscheidet beispielsweise über den einschlägigen Rechtsweg (vgl. § 40 Abs. 1 VwGO, § 13 GVG),³⁶⁶ über die Beurteilung von Verträgen nach Privatrecht oder öffentlichem Recht (vgl. §§ 54 ff. VwVfG)³⁶⁷ sowie über die Grundrechtsberechtigung oder -verpflichtung von juristischen Personen.³⁶⁸ Zunehmend wird jedoch ein Verschwimmen der Grenzen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht unter dem Stichwort des „kooperativen Staates“ ausgemacht.³⁶⁹ Netzwerke dienen gleichsam als Paradigma des „kooperativen Staates“, da sie die Unterscheidung zwischen staatlichem und privatem Handeln sowie zwischen Kooperation und Hierarchie,³⁷⁰ jedenfalls aus Sicht der Governancelehre,³⁷¹ relativieren. Sie setzen demnach die gängigen Kategorien der Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht unter Druck.

An dieser Stelle ist jedoch zu beachten, dass der Grad der Verzahnung verschiedener Rechtsregime auch davon abhängt, um welche Art von Netz-

361 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 9; *Kahl*, Die Verwaltung 42 (2009), 463 (497).

362 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295, 302).

363 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295).

364 Vgl. *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295).

365 Hierzu *Bullinger*, Öffentliches Recht und Privatrecht, passim; *Kahl*, Jura 2002, 721 (723 ff.); s. auch *Becker*, NVwZ 2019, 1385 ff.

366 *Kahl*, Jura 2002, 721 (725 f.); *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, § 40 Rn. 21.

367 Dazu *Kahl*, Jura 2002, 721 (727); *Bonk/Neumann/Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 54 Rn. 11 f.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor § 54 Rn. 39 ff.

368 Hierzu BVerfGE 128, 226; *Sachs*, JuS 2011, 665 ff.; *Enders*, JZ 2011, 568 ff.; *Kahl*, Jura 2002, 721 (726).

369 Vgl. hierzu *Becker*, NVwZ 2019, 1385 (1387).

370 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295 ff.).

371 Hierzu insbesondere *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 67 ff.

werken es sich handelt. Bei Netzwerken etwa, deren Akteure aus Hoheitsträgern bestehen, ist die Vermischung der staatlichen und gesellschaftlichen Sphären nicht in dem Maße anzutreffen wie unter Beteiligung privater Akteure.

Verwaltungs- oder Behördennetzwerke³⁷² werfen beim Versuch der Rezeption des soziologischen oder politikwissenschaftlichen Begriffsverständnisses jedoch andere Probleme auf. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist ein Netzwerk durch die Gleichrangigkeit der (hoheitlichen und nicht-hoheitlichen) Akteure gekennzeichnet.³⁷³ Dies scheint im Widerspruch zur hierarchisch organisierten, von Über-Unterordnungsverhältnissen geprägten Verwaltung zu stehen.³⁷⁴ Da das Hierarchieprinzip nach herrschender Meinung der Verwirklichung des Prinzips demokratischer Legitimation dient,³⁷⁵ verlagert sich die Problematik ins Verfassungsrecht.

Ein weiteres Problem bei der Rezeption besteht darin, dass sich Netzwerke kaum in herkömmliche Formen der Verwaltungsorganisation einordnen lassen.³⁷⁶ Dies birgt Schwierigkeiten bei der Zurechnung von Entscheidungen.³⁷⁷ Es handele sich zunächst um ein rein verwaltungswissenschaftliches Modell, welches nicht einfach normativ angereichert werden könne.³⁷⁸ Zudem ist der sozialwissenschaftliche Netzwerkbegriff hinsichtlich der Art der Akteure im Netzwerk offen: Er konkretisiert zunächst nicht, ob es sich um natürliche oder juristische Personen, um Träger von Hoheitsgewalt oder um privatwirtschaftliche Organisationen handelt.³⁷⁹ Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist es beispielsweise ohne weiteres möglich, dass in einem Netzwerk Akteure der verschiedenen staatlichen Ebenen, d.h. aus Bund, Ländern und Kommunen, zusammenarbeiten.³⁸⁰ Rechtlich kann diese Konstellation Probleme aufwerfen, da eine solche Form der Zusam-

372 Zur Definition s. I. Teil IV. 5.

373 S.o. I. Teil III. 2. e).

374 Vgl. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 47 ff.

375 *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 125 ff., 141 ff.; vgl. auch *Becker*, NVwZ 2019, 1385 (1387).

376 *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 134; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 26; *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 266 (282); *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 289 (290 ff.).

377 Hierzu *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 133 ff.; s. vertieft I. Teil IV. 2. e).

378 Vgl. v. *Lewinski*, NVwZ 2017, 1483 (1484).

379 S.o. I. Teil III. 2. c) aa).

380 Vgl. oben, I. Teil III. 2. c) aa).

menarbeit bspw. mit dem Grundsatz administrativer Trennung („Verbot der Mischverwaltung“) kollidieren kann.³⁸¹

Bei aller Skepsis und den angesprochenen Rezeptionsproblemen kristallisiert sich jedoch die Erkenntnis heraus, dass die Auseinandersetzung mit Netzwerken wichtig ist, um ein Auseinanderdriften von Verwaltungswirklichkeit und Verwaltungsrecht zu vermeiden.³⁸²

b) Begrifflichkeiten und Definitionsansätze

Ein einheitliches Verständnis von Netzwerken fehlt bislang in der Verwaltungsrechtsdogmatik.³⁸³ Es mangelt jedoch nicht an Definitionsansätzen und der Beschreibung von Netzwerkmerkmalen.³⁸⁴ Dabei werden im Wesentlichen zwei Arten von Netzwerken untersucht, namentlich die schon angesprochenen Politiknetzwerke³⁸⁵ sowie, insbesondere mit Blick auf europäische Entwicklungen, reine Behördennetzwerke.³⁸⁶

Außerdem findet sich der Begriff des Verwaltungsnetzwerks. Eine abschließende Definition ist an dieser Stelle nicht möglich, da diese im weiteren Fortgang der Arbeit zu klären sein wird. Der Terminus des Verwaltungsnetzwerks ist weiter als der des Behördennetzwerks, da er sonstige öffentliche Stellen, die nicht dem Behördenbegriff unterfallen, sowie private Akteure mit einschließen kann.³⁸⁷ Er wird bislang nur im nationalen Kontext verwendet.³⁸⁸

Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis besteht der Unterschied zwischen einem Verwaltungsnetzwerk und einem Politiknetzwerk in der

381 Dazu ausführlich I. Teil IV. 3. b).

382 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, Kap. 3 Rn. 120; *Nowrot*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 15 (16).

383 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 27; *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 163; *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 109.

384 Überblick bei *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 109 ff.

385 Hierzu *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 134 ff.; *Schuppert*, *Staatswissenschaft*, S. 893 ff.; *Franzius/Kötter*, fundiert 2006, 66 ff.

386 *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (41); vgl. *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 476; *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 25; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 26.

387 Begriffsverwendung insbesondere bei *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 226.

388 Vgl. mit Bezug zum *GTAZ Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*.

Ausrichtung: Während Politiknetzwerke private Akteure in den politischen Prozess integrieren sollen,³⁸⁹ liegt der Schwerpunkt bei Verwaltungsnetzwerken auf der Kooperation zwischen staatlichen Akteuren. Private können teilnehmen, müssen es jedoch nicht; sie können u.U. durch das Einbringen ihrer Sichtweise Entscheidungen beeinflussen, sind jedoch nicht unbedingt direkt in einen Willensbildungsprozess eingebunden.³⁹⁰ Der Einfluss von Privaten auf Entscheidungen ist problematisch und muss daher im Verwaltungsnetzwerk eingeeht werden.³⁹¹

Ein Verwaltungsnetzwerk kann somit Elemente aus verschiedenen Netzwerkarten (Politik- und Behördennetzwerken) enthalten. Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen liegt auf den Verwaltungsnetzwerken, wenngleich für sie teilweise auch die allgemeineren Erwägungen zu Netzwerken als Oberbegriff gelten.

Im verwaltungsorganisatorischen Sinne und ausgehend vom graphischen Modell bezeichnen Netzwerke eine lose Koppelung von Organisationseinheiten, die Knoten darstellen, welche durch interorganisationale Beziehungen miteinander verbunden sind und die ihrerseits weiter aufgelöst werden können in interorganisationale Strukturen.³⁹² Ausgehend vom Verständnis der Governancelehre werden Netzwerke definiert als Verflechtungsbeziehungen, die ohne Rücksicht auf die Einordnung in staatliche oder nichtstaatliche Akteure und Handlungen und ohne vorgegebene Hierarchien wirksam sind.³⁹³ Es handelt sich um eine dauerhafte, informelle Struktur, die durch Einbindung gleichrangiger Akteure ein gemeinsames Interesse verfolgt.³⁹⁴ Sie verbinden unterschiedliche territoriale Ebenen mit verschiedenen Funktionen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten mit dem Ziel der Realisierung gemeinsamer Aufgaben.³⁹⁵

389 Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 136; Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 121.

390 Ähnlich Misgeld/Wojtczak, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, S. 635 (637).

391 Hierzu I. Teil IV. 4. d); 2. Teil IX. 2.

392 Trute, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 249 (262).

393 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 139; vgl. auch Heckmann, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 107.

394 Weisser, NVwZ 2011, 142 (143); Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151); Siehr, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 124 (132).

395 Wettner, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 289 m.w.N.; Schliesky, Die Europäisierung der Amtshilfe, S. 40.

Teilweise wird der Netzwerkbegriff in der juristischen Literatur dazu verwendet, um Phänomene der kommunalen Vernetzung (auf Kreisebene) zu beschreiben. So könnten die Webauftritte der Kreise dabei helfen, die Vernetzung von Akteuren im Bereich der Bildung („Bildungsnetzwerke“), der Wirtschaft und Forschung sowie der Unternehmer und Gründer („Gründer- und Innovationsnetzwerke“) voranzutreiben.³⁹⁶ Der Netzwerkbegriff wird hierbei nur am Rande erwähnt und nicht näher erläutert; er dient in diesen Zusammenhängen der (metaphorischen) Beschreibung eines Phänomens, welches durch Webportale der entsprechenden Gebietskörperschaften vorangetrieben wird. Dass der Begriff, sei es auch nur nebenbei, Verwendung findet, zeigt abermals die Notwendigkeit der dogmatisch-juristischen Auseinandersetzung mit diesem.

c) Arten und Ausgestaltung von (Verwaltungs-)Netzwerken

aa) Art der Akteure

Wie bereits angedeutet, können Netzwerke zunächst nach Art der im Netzwerk agierenden Akteure eingeordnet werden. Unterschieden werden können hiernach hoheitliche bzw. staatliche und privatrechtliche Netzwerke sowie Mischformen. Behördennetzwerke bestehen in der Regel ausschließlich aus Hoheitsträgern und werden demnach den hoheitlichen Netzwerken zugeordnet.³⁹⁷ Sie bezeichnen Formen verdichteter und verstetigter Zusammenarbeit von Hoheitsträgern, oft durch elektronische Vernetzung unterstützt.³⁹⁸ Behördennetzwerke gehören demnach zu den typischen Bauformen des Europäischen Verwaltungsverbundes; unter Vermeidung von Hierarchiebildung dienen sie dazu, die Ebenen miteinander zu verbinden.³⁹⁹

Demgegenüber sind Politiknetzwerke, die sowohl staatliche als auch private Akteure aufweisen, den gemischt hoheitlich-privatrechtlichen Netzwerken zuzuordnen.

396 *Berger*, ZG 2018, 347 (358 ff.).

397 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 122.

398 *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 26.

399 *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 26; *Schöndorf/Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (153).

bb) Aufgabenbereich

Zudem kann ein Netzwerk über seine Aufgaben weiter konkretisiert werden. Grundsätzlich sind diverse Aufgabenbereiche eines Netzwerks denkbar. Daher sollen im Folgenden nur einige Beispiele genannt werden, die in der Praxis bereits vorkommen.

Zum einen existiert die Gruppe der Sicherheitsnetzwerke. Diese dienen dem Austausch und der Sammlung von Informationen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit frühzeitig zu identifizieren und hierauf rechtzeitig zu reagieren.⁴⁰⁰ Beispiele sind (auf europäischer Ebene) das Europäische Netz für Kriminalitätsverhütung⁴⁰¹, die koordinierte Terrorismusbekämpfung⁴⁰² sowie (auf nationaler Ebene) das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ)⁴⁰³ und das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (NCAZ)⁴⁰⁴.

Auf europäischer Ebene können diverse Aufgabenbereiche von Netzwerken ausgemacht werden. Die Bandbreite reicht von Netzwerken im Bereich des Wettbewerbsrechts, des Regulierungs- und des Produktzulasungsrechts über Gesundheits- und Verbraucherschutz sowie der statistischen Verwaltung⁴⁰⁵ bis hin zu Unterstützungs- und Problemlösungsnetzwerken für Bürger.⁴⁰⁶

Letztendlich ist die Aufgabenerfüllung durch Netzwerke grundsätzlich für nahezu jede Art von Verwaltungsaufgabe, die ein koordiniertes Handeln mehrerer Akteure erfordert, denkbar. Im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung und der IT-Sicherheit ist ein abgestimmtes Handeln besonders wichtig und relevant, da Informations- und Kommunikationstechnologie auf Vernetzung angelegt ist und durch Zuständigkeitsgrenzen erschwert wird. Vorstellbar ist daher ein Netzwerk aus Bund und Ländern (ein-

400 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (154, 156).

401 Beschluss 2001/427/JI des Rates vom 28.05.2001 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention, ABl. L 153 vom 08.06.2001.

402 Dazu *Ramsperger*, *Die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, S. 272 ff.

403 Dazu umfassend *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*; *Weisser*, *NVwZ* 2011, 142 ff.; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (158 ff.).

404 Vgl. hierzu *Bundesministerium des Innern*, *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland*, Stand: 2016, S. 28, abrufbar unter https://www.bka.de/SharedDocs/Download/s/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/InternetKriminalitaet/cyberSicherheitsstrategieFuerDeutschland.pdf?jsessionid=3771E49CD859AEF95F0A1C4185D55E27.live0602?__blob=publicationFile&v=2.

405 Hierzu *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 26 ff.

406 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 155 ff.

schließlich der Kommunen), welches sich mit der Implementierung von digitalen Verwaltungsabläufen befasst. Soweit eine gemeinsame Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen betrifft, zur Umsetzung gesetzlich vorgeschrieben ist, bietet sich ebenfalls eine Netzwerkbildung an.⁴⁰⁷

cc) Außenwirkung und internes Handeln

Weiterhin können Netzwerke danach unterschieden werden, ob sie nach außen auftreten und handeln oder lediglich intern wirken. Das Merkmal der Außenwirkung findet sich u.a. in § 9 und § 35 VwVfG. In einem weiten Sinne meint Außenwirkung jede unmittelbar aus dem Bereich der Verwaltung in die Sphäre des Bürgers oder einer juristischen Person hineinwirkende Tätigkeit der Behörde.⁴⁰⁸ Die Tätigkeit muss nicht notwendigerweise einen Regelungscharakter aufweisen; auch beispielsweise behördliche Informationsschreiben an Bürger oder juristische Personen besitzen Außenwirkung.⁴⁰⁹

Soweit Bürger oder Unternehmen von Handlungen des Netzwerks nicht oder nur mittelbar berührt werden, handelt es sich um ein verwaltungsinternes Netzwerk. Insbesondere gehören Organisationsmaßnahmen der Verwaltung, wozu auch die intendierte Netzwerkbildung selbst zählen kann,⁴¹⁰ zum verwaltungsinternen Handeln.⁴¹¹ Selbstverständlich ist es auch hier möglich, dass sowohl externe als auch interne Tätigkeiten im Netzwerk zusammenkommen.

dd) Informations- und Kooperationsnetzwerke

Daneben können Netzwerken nach Art und Intensität der Zusammenarbeit differenziert werden. Einerseits kann sich die Zusammenarbeit auf

407 Hierzu ausführlich 2. Teil VIII. in Bezug auf die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

408 Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 117; a.A. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 10.

409 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 10.

410 Zur intendierten versus evolutiven Netzwerkbildung Möllers, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung, S. 285 (298 ff.).

411 Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 9 Rn. 126.

einen reinen Informations- oder Erfahrungsaustausch beschränken.⁴¹² Der Informationsaustausch kann entweder über eine intensive Kommunikation oder mittels technischer Informationssysteme geschehen. Beispiele für den Informationsaustausch mittels Datennetzwerken sind das Internal Market Information System (IMI)⁴¹³ sowie das „Europol Informationssystem“ (The Europol Computer System – TECS).⁴¹⁴

Weitergehend kann ein Netzwerk der (operativen) Koordination oder Kooperation dienen.⁴¹⁵ Arbeiten mehrere Netzwerkakteure gemeinsam an einem Ziel, teilen sie sich die dazu nötigen Arbeitsschritte untereinander auf und entscheiden sich u.U. auch gemeinsam über Vorgehensweisen, handelt es sich um ein Kooperationsnetzwerk.⁴¹⁶ Der Informationsaustausch und die Kommunikation sind hierbei grundsätzlich wichtige Elemente; die gemeinsame Arbeit an Entscheidungen ist das Mehr, welches ein reines Informationsnetzwerk zu einem Kooperationsnetzwerk werden lässt.

Inwieweit die Kooperationsintensität auf Grenzen stößt, insbesondere bei gemeinsamer Entscheidungsfindung verschiedener Ebenen (Bund, Länder), ist an späterer Stelle zu klären.⁴¹⁷

ee) Formelle und informelle Netzwerke

Netzwerke können ferner anhand des Grades ihrer Formalität bzw. Informalität unterschieden werden.

Nach herkömmlichem Verständnis sind Netzwerke durch informelle Strukturen gekennzeichnet;⁴¹⁸ es sei dem Netzwerk „wesensimmanent“, sich gegen eine allzu strenge rechtliche Einhegung zu wehren.⁴¹⁹ In § 14 Abs. 2 ROG wird das „Netzwerk“ als ein informelles Instrument zur raumordneri-

412 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 37 f.; *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 122 ff.

413 Art. 34 RL 2006/123/EG; s. hierzu *Schliesky/Schulz*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil III, S. 329 ff.; *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 8a Rn. 16 f.

414 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 187 ff.

415 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 122; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 39.

416 Vgl. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 39.

417 S. unten I. Teil IV. 3. b).

418 *Siehr*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 124 (132).

419 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 109, 129; ähnlich *Frenzel* in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 247 (258).

schen Zusammenarbeit verstanden.⁴²⁰ Informelles Verwaltungshandeln hat stets nicht-regelnden Charakter und folgt dementsprechend auch keinen festen Organisations- und Verfahrensregeln.⁴²¹ Demgegenüber ist formelles Handeln durch feste Regeln gekennzeichnet und auf die Bewirkung von Rechtsfolgen gerichtet.⁴²² Dabei müssen Netzwerke nicht zwangsläufig rein informell ausgestaltet sein – das würde ihre rechtliche Erfassung auch deutlich erschweren. Vielmehr ist der Übergang von Informalität und Formalität fließend.⁴²³

Entstehen Netzwerke durch formalen Akt, also durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch Vertrag, weisen sie bereits dadurch einen Grad an Formalität auf.⁴²⁴

Typischerweise ist informelles Handeln durch Absprachen und den Verzicht auf rechtliche Zwangsmittel geprägt.⁴²⁵ Stattdessen wird auf eine faktische Bindungskraft, etwa durch bestimmte Anreize, gesetzt.⁴²⁶ Kennzeichnend ist zudem, dass anstatt der informellen Handlungsform auch eine förmliche Handlungsform in Betracht kommt; beide stehen in einem Alternativverhältnis.⁴²⁷

Informelles Verwaltungshandeln kann vor dem Hintergrund rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Bindungen problematisch sein.⁴²⁸ Es droht eine Umgehung der Gesetzesbindung, des Prinzips demokratischer Legitimation und der Grundrechte Dritter, wenn die Verwaltung in bestimmten Bereichen systematisch oder durchgehend informell handelt. Für informelles Handeln von Verwaltungsnetzwerken gilt nichts anderes.

420 Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, § 14 Rn. 20.

421 Bohne, VerwArch 75 (1984), 343; Benz, Die Verwaltung 23 (1990), 83 (84); Remmert, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rn. 5; Möllers, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 3 Rn. 15.

422 Bohne, VerwArch 75 (1984), 343 (344).

423 Im allgemeinen Kontext Fehling, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 38 Rn. 6.

424 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 128 f.

425 Remmert, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rn. 5 ff.; Becker, DÖV 1985, 1003 (1005 ff.).

426 Fehling, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 38 Rn. 7 f.

427 So Bohne, Der informale Rechtsstaat, S. 46 f.; Bohne, VerwArch 75 (1984), S. 343 (344); dem folgend Fehling, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 38 Rn. 10; Becker, DÖV 1985, 1003 (1005 f.).

428 Hierzu umfassend Bohne, Der informale Rechtsstaat.

ff) Intendierte und nicht-intendierte Entstehung

Eine ähnliche Stoßrichtung weist die Art der Entstehung von Netzwerken auf. Hierbei kann nach intendierter und nicht-intendierter⁴²⁹ Entstehung differenziert werden.

Insbesondere die nicht-intendierte Entstehung von Netzwerken kann aus rechtlicher Sicht problematisch sein. Denn soweit sich aufgrund informeller Kommunikationsstrukturen eine verstetigte Zusammenarbeit nach und nach aufbaut und ein Netzwerk somit sukzessive entsteht, wird dieser Prozess nicht durch einen formellen oder informellen Gründungsakt angestoßen. Dies kann in Konflikt mit dem Gesetzesvorbehalt treten.⁴³⁰ Ob ein Gründungsakt notwendig gewesen wäre oder sich die Entstehung durch nachträgliche Rechtsakte legitimieren lässt, kann anhand der Reichweite der Befugnisse des Netzwerks bzw. seiner Teilnehmer, des Grades der Außenwirkung und der institutionellen Verfestigung beurteilt werden.

d) Struktureigenschaften von (Verwaltungs-)Netzwerken

Über die dargestellten Definitionsansätze und verschiedene Netzwerkartens hinausgehend unterscheiden sich die Vorstellungen von Netzwerken miteinander deutlich. Übergeordnet haben sich jedoch einige Strukturmerkmale herausgebildet, die nach überwiegender Ansicht bei Netzwerken typischerweise auftreten.⁴³¹

aa) Ebenenübergreifende Zusammenarbeit und Hybridität

Erstens sorgen Netzwerke für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Akteure.⁴³² Sie vermögen es, öffentliche und ggf. priva-

429 In diesem Zusammenhang ist auch von „Evolution“ die Rede: Möllers, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung von dezentralen Systemen, S. 285 (298 ff.).

430 So auch Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 117. – S. dazu unten, I. Teil IV. 3. c).

431 Hierzu die Analyse bei Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 69 ff.

432 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 131 f.; Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (152); vgl. auch Schuppert, Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 151; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 140, 163.

te Stellen unterschiedlicher territorialer Ebenen mit verschiedenen Funktionen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu verbinden.⁴³³ Im europäischen Verwaltungsverbund sind die Netzwerkteilnehmer die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und europäische Behörden sowie die EU-Kommission.⁴³⁴ Die Zusammenarbeit kann den Informations- und Erfahrungsaustausch umfassen bis hin zur gemeinsamen Entscheidungsfindung.⁴³⁵ Die Kooperationen bestehen sowohl in vertikaler Hinsicht zwischen europäischen und nationalen Behörden als auch horizontal zwischen mitgliedstaatlichen Behörden.⁴³⁶ Die Verbindung der Ebenen kann auch bei rein nationalen Kooperationsformen, beispielsweise bei Kooperationen zur Gefahrenabwehr, beobachtet werden.⁴³⁷

In diesem Zusammenhang wird teilweise auch von der Hybridität des Netzwerkphänomens gesprochen.⁴³⁸ *Schuppert* zufolge sind Politiknetzwerke dem „Dritten Sektor“ zuzuordnen.⁴³⁹ Als sog. „hybride Zwischenebene“ seien sie damit zwischen dem staatlichen und dem privaten Sektor angesiedelt.⁴⁴⁰ Aber auch im Allgemeinen weisen Netzwerke einen hybriden Charakter auf. Sie relativieren die Unterscheidung zwischen Kooperation und Hierarchie und zwischen formeller und informeller Steuerung.⁴⁴¹ Der Zusammenhang zwischen der ebenenübergreifenden Funktion und der Hybridität besteht darin, dass die Ebenen, die miteinander verschränkt werden, mitunter sehr verschieden sein können. Das wird am deutlichsten bei der Verbindung von staatlichen und privaten Akteuren. Aber auch in

433 *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 622 mit Verweis auf *Wettner*, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 289 f.

434 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 25 f.; *Wettner*, Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 289 f.; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 154 ff., 167 ff.

435 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 122 ff.; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (156 ff.); *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 37 ff.

436 *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 4.

437 Hierzu umfassend anhand des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ) *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, passim.

438 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (296); *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 113 ff.

439 *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 138; *Schuppert*, Die Verwaltung 28 (1995), 137 (139).

440 *Schuppert*, Die Verwaltung 28 (1995), 137 (139); *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 84 f.

441 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (295 ff.).

Verwaltungsnetzwerken kann es ein breites Spektrum an Akteuren, die den verschiedenen staatlichen Ebenen zuzuordnen sind (bspw. Kommunen, Länder, Bund, europäische Behörden)⁴⁴², geben. Diese Diversität macht Netzwerke zu hybriden Gebilden.

Darüber hinaus zeichnet sich die Hybridität des Netzwerks dadurch aus, dass sich Netzwerke zwischen formeller und informeller Steuerung bewegen.⁴⁴³

bb) Gleichrangigkeit der Akteure

Zweitens sind Netzwerke durch die Gleichrangigkeit der Akteure, d.h. ihre (ganz überwiegend)⁴⁴⁴ nicht-hierarchische Beziehung zueinander, gekennzeichnet.⁴⁴⁵ Dieses der politikwissenschaftlichen Governancelehre entstammende Merkmal bleibt bei Behörden- oder Verwaltungsnetzwerken grundsätzlich erhalten.⁴⁴⁶ Ein Denken in Rangordnungen und hierarchischen Beziehungen ist dem Netzwerk fremd.⁴⁴⁷ Netzwerke stehen damit exemplarisch für die Vermeidung hierarchischer Regulierung.⁴⁴⁸ Die Gleichrangigkeit äußert sich u.a. dadurch, dass unter Umgehung der Behördenspitze

442 Ein Beispiel hierfür ist neben den Behördennetzwerken im Europäischen Verwaltungsrecht das GTAZ (hierzu *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke); ob auch Kooperationen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes hierzu gehören, wird im Zweiten Teil zu zeigen sein.

443 *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (297 f.); *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 116 f.; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (153); ähnlich *Siehr*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 124 (132). – S.o. I. Teil IV. 2. c) ee).

444 Relativierend *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 111; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151); *Franzius*, VBIBW 30 (2009), S. 121 (122).

445 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 139; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151, 153); *Siehr*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 124 (132); *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (286); *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 26; *Frenzel*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 247 (258); *Kielmansegg*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 83 (85 f.); so i.E. auch *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 132; *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (646); *Schliesky*, in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, S. 1 (2).

446 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 24, 26.

447 *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 79.

448 *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (292).

ein direkter Kontakt zwischen den Netzwerkmitgliedern stattfindet.⁴⁴⁹ Mit der Gleichrangigkeit der Akteure einher geht regelmäßig die Beschreibung des Netzwerkes als polyzentral,⁴⁵⁰ d.h. keinem Mitglied des Netzwerks kommt eine zentrale oder herausragende Position etwa bei der Entscheidungsfindung zu.⁴⁵¹ Teilweise wird von einem horizontalen Verhältnis der Mitglieder zueinander gesprochen.⁴⁵² Damit ist in der Regel nichts anderes als die Gleichrangigkeit der Mitglieder gemeint;⁴⁵³ die Bezeichnung kann jedoch in die Irre führen, wenn man das Merkmal der Horizontalität als Gegenbegriff zur Vertikalität begreift. Schließlich kann das Verhältnis von EU-Behörden zu nationalen Behörden grundsätzlich als vertikal bezeichnet werden; dennoch kommt ihnen im Netzwerk in formell-rechtlicher Hinsicht Gleichrangigkeit zu.⁴⁵⁴ Ähnliches gilt für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Dies lässt sich jedoch mit der Funktion der Netzwerkmitglieder begründen: In funktionaler Hinsicht (d.h. ausschließlich in ihrer konkreten Funktion als Netzwerkmitglieder) sind die Akteure horizontal bzw. gleichrangig.⁴⁵⁵

Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte das Merkmal der horizontalen Struktur im Zusammenhang mit Netzwerken anders verstanden werden als bei der „klassischen“ organisationsrechtlichen Beschreibung von Mehrebenenordnungen. Vorzugswürdig ist es daher, von Gleichrangigkeit bzw. nicht-hierarchischen Beziehungen zu sprechen.

Indes wird teilweise die Auffassung vertreten, dass hierarchische Strukturen in Netzwerken nicht auszuschließen sind, sofern sie begrenzt bleiben.⁴⁵⁶ So wird der EU-Kommission aufgrund ihres Verfahrenseintritts-

449 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 21; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (153).

450 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 112; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 39 f.; *Nowrot*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 15 (16); *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (292).

451 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 106 (mit Verweis auf *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 39 f.).

452 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 39 f.

453 *Simantiras* vermeidet den Begriff der Heterarchie deshalb, weil er nicht als Gegenbegriff zur Hierarchie taugt: Heterarchie beschreibe nach seiner griechischen Wortbedeutung die „Herrschaft des Anderen“, s. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 40 Fn. 102.

454 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 40.

455 Vgl. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 21.

456 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. III.

rechts in Art. 11 Abs. 6 Wettbewerbs-VO⁴⁵⁷ im europäischen Wettbewerbsnetzwerk eine herausragende Position zugesprochen.⁴⁵⁸ Dies führe zu einer faktischen Hierarchisierung.⁴⁵⁹ Grundsätzlich bleibt es dennoch beim nicht-hierarchischen Aufbau des Wettbewerbsnetzwerks, für den sich im Übrigen auch der EuGH ausgesprochen hat.⁴⁶⁰ Einige betonen, dass die Gleichrangigkeit von Netzwerkteilnehmern in hierarchisch aufgebauten Verwaltungen nicht als Auflösung demokratischer Legitimation missinterpretiert werden dürfe.⁴⁶¹ Auch wenn insbesondere bei Vertretern der Steuerungswissenschaft Skepsis mit Blick auf die demokratische Legitimation in Netzwerken herrscht,⁴⁶² so erkennen sie die Gleichrangigkeit von Netzwerkteilnehmern dennoch grundsätzlich an. Zudem muss unterschieden werden zwischen Netzwerken, die sich im Markt bewegen (Unternehmens- und Wirtschaftsnetzwerke) und Behördennetzwerken, die sich an verfassungsrechtliche und grundrechtliche Vorgaben halten müssen und daher auch in begrenztem Umfang vorgegebene Hierarchien berücksichtigen müssen.⁴⁶³ Gerade in letzterem Falle können hierarchische Strukturen nicht ausgeschlossen werden, solange es insgesamt bei überwiegend nicht-hierarchischen Strukturen bleibt.

cc) Informationsaustausch und Wissensgenerierung

Darüber hinaus dienen Netzwerke der Gewinnung von Informationen und Wissen.⁴⁶⁴ Die Zusammenarbeit ist in Netzwerken regelmäßig durch den Informationsaustausch zwischen den Akteuren geprägt.⁴⁶⁵ Dieser wird im

457 Art. 11 Abs. 6 VO (EG) 1/2003.

458 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 237 f.; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 27.

459 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 42.

460 EuGH, Urt. v. 20.01.2016 – Rs. C-428/14, EuZW 2016, 270 (274); hierzu *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 236.

461 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151); vgl. auch *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (647). – S. hierzu I. Teil IV. 3. d).

462 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 164. – Überblick über die Rezeptionsskepsis bei *Schwind*, Netzwerke, S. 118 ff.

463 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, 2015, S. 114 f.

464 Zum Potenzial der Netzwerke insoweit *Ladeur*, FS Bull, S. 639 (647 ff.); zur Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissensgenerierung *Augsberg*, Die Verwaltung 51 (2018), 351 ff.

465 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 37; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 132, 167 ff.; *Schöndorf-Haubold*, in:

Europäischen Verwaltungsverbund meistens durch ein elektronisches Informationssystem unterstützt.⁴⁶⁶ Beispiele hierfür sind zahlreich: So gibt es u.a. ein Informationssystem des European Competition Network,⁴⁶⁷ das nach der Dienstleistungsrichtlinie errichtete Informationssystem (IMI) sowie den Informationsaustausch zwischen nationalen Regulierungsbehörden und der EU-Kommission.⁴⁶⁸ Im Unterschied zur klassischen Amtshilfe ist der Informationsaustausch zwischen Behörden kein Einzelfall mehr, sondern anlassbezogener Regelfall.⁴⁶⁹ Nach Art. 32 DLRL etwa besteht die Verpflichtung, die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission ohne deren Ersuchen über bestimmte Vorgänge zu unterrichten, die einen schweren Schaden für Gesundheit oder Sicherheit von Personen verursachen können. Auf nationaler Ebene steht das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum des Bundes und der Länder (GTAZ) beispielhaft für den Austausch sicherheitsrechtlich relevanter Informationen in einem Netzwerk.⁴⁷⁰

Ob über den Informationsaustausch hinausgehend eine gemeinsame Entscheidungsfindung im Netzwerk stattfindet, hängt von der konkreten Ausgestaltung des Netzwerks ab. Bei Behördennetzwerken im Europäischen Verwaltungsrecht ist ein Prozess gemeinsamer Entscheidungen hinsichtlich des Vollzugs europäischen Rechts häufig anzutreffen,⁴⁷¹ wengleich sich hieraus Probleme bezüglich der Zurechenbarkeit und Verantwortungsklarheit ergeben.⁴⁷²

dd) Dauerhaftigkeit

Darüber hinaus soll Kommunikation und Kooperation im Netzwerk über rein punktuelle Kontakte deutlich hinausgehen. Charakteristisch ist dem-

Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (158); *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 112, 122 ff.

466 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 37.

467 Art. 12 VO (EG) 1/2003.

468 Art. 3 Abs. 5, Art. 5 RL 2002/21/EG (Kommunikations-Rahmen-Richtlinie).

469 So für die europäische Amtshilfe und das IMI *Schliesky*, *Die Europäisierung der Amtshilfe*, S. 38.

470 Hierzu im Ganzen *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*.

471 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 39; *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 101 mit Verweis auf *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 474.

472 Vgl. hierzu sowie zu haftungsrechtlichen Folgen *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 231 f.

nach eine gewisse Dauerhaftigkeit, die dem Netzwerk zukommt.⁴⁷³ Das muss nicht bedeuten, dass ein Netzwerk stets auf unbestimmte Zeit angelegt ist. Ebenso ist es denkbar, dass sich ein Netzwerk nach der Erreichung eines bestimmten Endziels wieder auflöst, verkleinert oder auf tragende Mitglieder reduziert. Im Übrigen kann das Netzwerk grundsätzlich Mitglieder „entlassen“ und neu aufnehmen, ohne sich selbst aufzulösen.

ee) Prozessorientierung

Ferner ist die Arbeit in Netzwerken von der Orientierung am (Geschäfts-)Prozess geprägt.⁴⁷⁴ Das ist deshalb bemerkenswert, weil das Verwaltungsverfahrenrecht typischerweise am Ergebnis des Verfahrens, dem Verwaltungsakt (vgl. § 9 VwVfG), ausgerichtet ist. Durch das sog. „Neue Steuerungsmodell“ haben jedoch zunehmend betriebswirtschaftliche Abläufe Eingang in die Verwaltungswissenschaft und -praxis gefunden.⁴⁷⁵ Die Prozessorientierung zielt auf eine Gesamtbetrachtung der Schritte hin zum Produkt und fokussiert sich auf die Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung.⁴⁷⁶ Sie fragt nicht nach Zuständigkeiten und Hierarchieebenen, sondern orientiert sich vielmehr an Nutzern bzw. Kunden und an vorgegebenen Zielen.⁴⁷⁷

Soweit die Verwaltung umfangreiche Projekte, etwa im Bereich der Digitalisierung, umzusetzen hat, ist ein Prozessdenken unumgänglich. Projektmanagement und Prozessmanagement gehören zusammen.⁴⁷⁸ In einem Netzwerk gibt es in der Regel eine Vielzahl von Akteuren und, daraus resultierend, einen erhöhten Abstimmungsbedarf. Um dem zu begegnen, ist das Prozessmanagement ein wichtiges Instrument.

473 *Pache*, VVDStRL 66 (2007), 107 (132); *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 21; *Weisser*, NVwZ 2011, 142 (143); *Groß*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 139 (148). Von „Verstetigung“ spricht *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 26.

474 Vgl. *Ziekow*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 69 (78).

475 *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 1 Rn. 53.

476 *Ziekow*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 69 (79).

477 *Ziekow*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 69 (78).

478 Vgl. *Czarnecki/Auth*, in: Barton/Müller/Seel (Hrsg.), Digitalisierung in Unternehmen, S. 113 ff.; <https://de.wikipedia.org/wiki/Projektmanagement#Projektmanagement-Prozessgruppen>.

ff) Vertrauen, Flexibilität, Lernfähigkeit, Agilität

Netzwerken als hybriden und vielseitigen Gebilden werden diverse weitere Eigenschaften zugeschrieben, von denen im Folgenden nur einige genannt werden. Informationsaustausch und andere Formen der Zusammenarbeit erfordern ein gegenseitiges Maß an Vertrauen. Daher wird das Vertrauen der Netzwerkteilnehmer untereinander als Eigenschaft und zugleich als Voraussetzung von Netzwerken betrachtet.⁴⁷⁹

Insbesondere im europäischen Verwaltungsrecht wird seine Bedeutung beim Vollzug europäischer Rechtsakte durch Netzwerke der europäischen und nationalen Behörden diskutiert.⁴⁸⁰ Der Vertrauenstatbestand wird aus Art. 4 Abs. 3 EUV abgeleitet, dem Loyalitätsprinzip.⁴⁸¹ Teilweise wird Vertrauen in Netzwerkstrukturen des europäischen Verwaltungsrechts als normative Legitimationskategorie, d.h. als legitimierungssichernd verstanden.⁴⁸² Diese Funktion ist jedoch umstritten, da sie kein Bestandteil der klassischen Legitimationslehre ist.⁴⁸³

Zudem ist Vertrauen dort essenziell, wo im Netzwerk keine rechtsverbindlichen Regeln herrschen und es zur Erreichung des gemeinsamen Zwecks somit auf die freiwillige Einhaltung von Regeln angewiesen ist. Das ist insbesondere bei informellen Netzwerken der Fall.⁴⁸⁴

Darüber hinaus werden Netzwerken – vermehrt seitens der Governancelehre – Flexibilität und Lernfähigkeit zugeschrieben.⁴⁸⁵ Die Flexibilität entstehe aufgrund ihrer (potenziell) veränderlichen Zusammensetzung und der verschiedenen Wissensquellen, die die Teilnehmer mitbringen

479 *Schwind*, Netzwerke, S. 133, der Vertrauen als übergreifenden Konsens der rechtswissenschaftlichen Netzwerkforschung begreift; *Eifert*, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovation und rechtliche Regulierung, S. 88 (98); *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151); *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, S. 79; vgl. auch *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 123 f.; *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 114 f., 119, die eine „vertrauensvolle Kooperation“ ebenfalls voraussetzt.

480 Hierzu *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 457; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 102 f., 142 f.

481 *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 457; *Franzius*, HFR 2010, S. 159 ff. (169).

482 *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 483.

483 Kritisch etwa *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 142 f.; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 122 ff.

484 S.o. I. Teil IV. 2. c) ee).

485 *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 139.

würden.⁴⁸⁶ Dem Netzwerk komme somit ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit zu.⁴⁸⁷ Hieraus resultiert letztlich auch seine Lernfähigkeit⁴⁸⁸ und Problemlösungskompetenz.⁴⁸⁹

In diesem Zusammenhang wird auch das Merkmal der Agilität relevant. Die „agile Organisation“ und die „agile Verwaltung“ sind in den Verwaltungswissenschaften immer häufiger anzutreffende Schlagworte.⁴⁹⁰ Eine agile Organisation verfügt über die Eigenschaft, flexibel auf Veränderungen eingehen zu können und das Verhalten des eigenen Systems entsprechend anzupassen.⁴⁹¹ Es handelt sich hierbei keineswegs um ein Synonym für Flexibilität. Vielmehr folgt eine „agile Organisation/agile Verwaltung“ bestimmten Leitlinien. Dazu gehört die Bildung abteilungs- und fachübergreifender „crossfunktionaler“ Teams, der Fokus auf längere Entwicklungslinien, die Einbeziehung von Nutzern sowie die Arbeit im Experimentiermodus.⁴⁹²

Gerade die Einbeziehung verschiedener Akteure im Rahmen von „crossfunktionalen“ Teams ist dem Netzwerkgedanken sehr ähnlich. Ein Unterschied liegt darin, dass eine agile Organisation im Kern nur *eine* Organisation ist, d.h. es sind in der Regel nicht mehrere staatliche Ebenen oder Behörden beteiligt. Dennoch ist eine agile Organisation an ihren Enden offen, d.h. sie lässt auch die gemeinsame Entwicklung von Lösungen mit Personen außerhalb der Verwaltung (etwa Bürgern) zu. Insoweit weisen beide Begriffe sicherlich eine Schnittmenge auf. Denkbar ist es auch, mehrere agile oder andere Organisationen zu einem Netzwerk zu verknüpfen.

Da hier die Beachtung der Zuständigkeiten eine untergeordnete Rolle spielen soll, sind agile Organisationen aus rechtlicher Perspektive problematisch.

486 Eifert, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Innovation und rechtliche Regulierung*, S. 88 (95).

487 Sommerfeld, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 120.

488 Eifert, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Innovation und rechtliche Regulierung*, S. 88 (96 f.); Sommerfeld, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 119 f.; Schuppert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 139.

489 Sommerfeld, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 112, 120.

490 S. hierzu Molnár, *innovative Verwaltung 3/2019*, 36 ff.; Bartonitz et al. (Hrsg.), *Agile Verwaltung*, passim.

491 *Bearing Point*, *Studie Business Agility (Red Paper)*; Michl, in: Bartonitz et al. (Hrsg.), *Agile Verwaltung*, S. 3 (4 ff.).

492 Molnár, *innovative Verwaltung 3/2019*, 36 (37).

e) Organisationsrechtliche Kategorisierung

Ob und wie sich Netzwerke in das Verwaltungsorganisationsrecht einfügen, ist noch weitgehend ungeklärt. Die Einordnung ist jedoch zentral, da von ihr Fragen der Zurechnung und der demokratischen Legitimation abhängen.

Die Schwierigkeit der Einordnung ist zunächst dadurch begründet, dass Netzwerke in Verbindung mit informellen Handlungsformen gebracht werden.⁴⁹³ Die Informalität erschwert die „harte“ organisationsrechtliche Einordnung.

Überwiegend von Vertretern der sog. Governancelehre⁴⁹⁴ werden Netzwerke als eigenständige Organisationsform⁴⁹⁵ oder zumindest als „funktionale Einheiten“⁴⁹⁶ angesehen. Das bedeute, dass sie verselbstständigt seien und ihre Mitglieder funktional aus der Verwaltungshierarchie ausgegliedert seien.⁴⁹⁷ Formell blieben weiterhin die Netzwerkteilnehmer zuständig und verantwortlich.⁴⁹⁸ Lediglich im materiellen Sinne sei das Netzwerk eigenständige Organisationsform;⁴⁹⁹ es werde also nicht zum Rechtssubjekt.⁵⁰⁰

Die Verselbstständigung des Netzwerks sei deshalb gerechtfertigt, weil die Zusammenarbeit (auf europäischer Ebene) zur Entscheidungsfindung den materiellen Gehalt von Rechtsakten präge.⁵⁰¹ Dem Netzwerk als Organisation komme ein Mehrwert gegenüber einer bloß losen Kooperation zu.⁵⁰²

493 *Siehr*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 124 (132).

494 Zur Kritik an der Governancelehre s. nur *Kahl*, *Die Verwaltung* 2009, 463 (496).

495 Vgl. *Franzius*, in: Hill/Schliesky, (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (41); *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 474 ff., 478; *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 16 Rn. 134 ff.

496 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 40, 245.

497 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 44; vgl. zur funktionalen Grenzziehung *Franzius/Kötter*, *fundiert* 2006, 66 ff.; *Franzius*, *VBIBW* 30 (2009), S. 121 (122).

498 Vgl. *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 476; *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (41).

499 Vgl. *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 476.

500 Vgl. *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 474, 476; *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (42).

501 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 98 mit Verweis auf *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 477 f.

502 *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (41).

Andere Vertreter des Schrifttums äußern sich skeptisch gegenüber der Einordnung von Netzwerken als eigenständige Organisationsform.⁵⁰³ Die Schwierigkeit ihrer rechtlichen Erfassung bestehe gerade in einer Zwischenstellung. Selten handele es sich um selbstständige Verwaltungsträger, denen Rechte und Pflichten zugeordnet werden könnten.⁵⁰⁴ Genauso wenig ließen sich die Handlungen in Netzwerken klar voneinander trennen und den beteiligten Behörden zuordnen.⁵⁰⁵ Welche Netzwerkmitglieder von den Rechten und Pflichten der Entscheidung beeinflusst seien, komme anhand des Netzwerkbegriffs nicht zum Ausdruck. Hierzu sei vielmehr eine Interpretation und normative Bewertung der konkreten Verflechtung notwendig.⁵⁰⁶ Aus dem Vorgenannten folgt die Einschätzung, beim Netzwerk handele es sich nicht um eine verwaltungsrechtliche Organisations- bzw. Handlungsform.⁵⁰⁷

Trotz dieser Einschätzung wird das Potenzial des Netzwerkbegriffs für die Verwaltungsrechtswissenschaften und die Wichtigkeit einer dogmatischen Auseinandersetzung betont.⁵⁰⁸ So wird etwa die Ergänzung des organisationsrechtlichen Formenkanons um das Netzwerk als „konkretisierte Organisationsform“ gefordert.⁵⁰⁹ Demnach handele es sich beim „Netzwerk“ zunächst um eine organisationsrechtliche Kategorie. Aufgrund der Zurechnungs- und Verantwortungsproblematik weise die Kategorie Netzwerk einen deskriptiven Charakter auf und sei folglich nicht subsumtionsfähig.⁵¹⁰ Möglich und erforderlich sei es jedoch, sie im Einzelfall gesetzlich

503 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 139, 163; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 27; *Möllers*, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 (302); *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (150); ausdrücklich ablehnend in Bezug auf das GTAZ *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 225.

504 *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 27.

505 Ebenda.

506 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 140, 163.

507 Vgl. *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 147; s. auch *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 649.

508 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 147; *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 139 f.

509 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 148 f. – S. dazu auch unten, I. Teil IV. 4. a) ee).

510 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 149.

zu konkretisieren. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten könnten so klar festgelegt werden.⁵¹¹

Darüber hinaus wird thematisiert, ob es sich bei Netzwerken tatsächlich um eine Organisationsform oder vielmehr um eine Kategorie der Handlungsformenlehre handelt.⁵¹² Auch wenn letzteres mit Blick auf die Konsultationen nach dem Energiewirtschaftsgesetz⁵¹³ oder die OECD-Guidelines⁵¹⁴ angenommen wird, liegt der Schwerpunkt der Betrachtungen auf der Einordnung als Organisationsform.⁵¹⁵ Anzumerken ist jedoch, dass sich beide Betrachtungsweisen nicht unbedingt ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen können.⁵¹⁶ Da der Schwerpunkt in dieser Arbeit auf der Verwaltungszusammenarbeit in Netzwerken und durch Netzwerke liegt, ist die Betrachtung als Handlungsform für diese Zwecke nicht zielführend.

f) Deskriptiver Begriff oder Rechtsbegriff?

Mit der Frage nach der organisationsrechtlichen Einordnung eng verbunden ist die Einschätzung, ob es sich beim Netzwerkbegriff (schon) um einen Rechtsbegriff handelt.

Aus der Einordnung als materiell eigenständige Organisationsform (Sicht der Governancelehre) wird geschlussfolgert, dass die Figur des Netzwerks über ihren deskriptiven Charakter hinaus zumindest einen normativen Gehalt aufweise, ohne selbst zum normativen Begriff zu werden.⁵¹⁷ Die explizite Einordnung als Rechtsbegriff oder als rechtsdogmatischer Begriff

511 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 150.

512 Hierzu *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (293 f.).

513 *Herzmann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 172 ff.; *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (294).

514 *Goldmann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 225 (241 ff.); *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (294).

515 *Möllers*, in: Oebbecke, (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 ff.; *Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 16 Rn. 134 ff., 155; *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 39 (41); *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 474 ff., 478; *Franzius*, VBIBW 30 (2009), S. 121 (122).

516 Ähnlich *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (644); *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (294).

517 *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 479; vgl. *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, 195 (219).

wird also vermieden.⁵¹⁸ Jedenfalls handelt es sich um einen Brückenbegriff zwischen öffentlich-rechtlicher Dogmatik und Governancelehre.⁵¹⁹ Damit bleibe es grundsätzlich bei der deskriptiven Natur des Begriffs.⁵²⁰

Überwiegend wird konstatiert, der Netzwerkbegriff sei kein Rechtsbegriff.⁵²¹ Damit ist die Frage angesprochen, unter welchen Voraussetzungen überhaupt ein Rechtsbegriff vorliegt. Rechtsbegriffe im engeren Sinne sind alle Begriffe, die in mindestens einer in der Rechtsordnung geltenden Norm enthalten sind.⁵²²

Zu Recht kann daher auf die Verwendung des Begriffes im geltenden Recht (Art. 30, 32 Abs. 2, 33, 34 DLR, § 50a GWB, § 14 Abs. 2 Nr. 2 ROG) verwiesen werden; das Netzwerk oder „Behördenetz“ wird in diesem Zusammenhang zum Rechtsbegriff.⁵²³ Auch im Gesetzentwurf zur Einführung eines Lobbyregisters⁵²⁴ werden „Netzwerke“ erwähnt, um unabhängig von der Rechtsfähigkeit „kollektive Tätigkeiten“ zu erfassen, die Interessenvertretung betreiben (vgl. § 1 S. 2 LobbyG-E).

Weitgehend kritisiert wird, dass es dem Netzwerkbegriff an einem exakten dogmatischen Gehalt fehle.⁵²⁵ Teilweise wird ihm Vermittlungs- und Leitbildcharakter zugesprochen.⁵²⁶ Er könne einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Funktionsweise von strukturierten Verflechtungen leisten.⁵²⁷

-
- 518 Vgl. *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 479; *Kemmerer*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, 195 (219).
- 519 *Simantiras*, *Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund*, S. 17; *Lüdemann*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 266 (270); *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 163.
- 520 *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 139 f., 163 („Beschreibungsformel“); *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 147.
- 521 *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 14; *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 163; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (151); *Sydow*, *Verwaltungs Kooperation in der Europäischen Union*, S. 79.
- 522 *Klement*, *Verantwortung*, S. 35.
- 523 *Schliesky*, *Die Europäisierung der Amtshilfe*, S. 38.
- 524 BT-Drs. 19/22179.
- 525 *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 27; *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 163; *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 14.
- 526 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (151); *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 1 Rn. 42 (Fn. 234).
- 527 *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, S. 163.

g) Zurechnung

Aufgrund der Mehrzahl von Netzwerkteilnehmern und ihrer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit stellt die Zurechenbarkeit von Handlungsbeiträgen und damit die Verantwortlichkeit für diese ein grundsätzliches Problem in Netzwerken dar.⁵²⁸ Oftmals ist nicht mehr erkennbar, welchem Akteur ein hoheitlicher Akt zuzuweisen ist. Gleichzeitig ist die Zurechnung zum Netzwerk als ein übergeordnetes Ganzes problematisch. Wie sie zu beurteilen ist, hängt mitunter stark von der Frage der organisationsrechtlichen Kategorisierung (s.o.) ab.

In der Governancelehre wird vertreten, dass sich die Zuständigkeit für eine Entscheidung im Behördennetzwerk in einen formellen und einen materiellen Teil aufspaltet. Zwar könne eine formell zuständige Behörde eine Entscheidung treffen, kooperierende Behörden würden die Entscheidung jedoch mitbeeinflussen und übernähmen somit hierfür materielle Verantwortung.⁵²⁹ Betrachte man das Netzwerk als selbstständige Organisationsform oder zumindest als funktionale Einheit,⁵³⁰ so sei es konsequent, die Entscheidung dem Netzwerk selbst materiell zuzurechnen. Die einzelnen Akteure hingegen bleiben formell zuständig.⁵³¹ Auf formeller Ebene wird demnach durch einen einzelnen Akteur das umgesetzt, was materiell im Netzwerk vereinbart wurde.⁵³² Die materielle Mitbeeinflussung durch das Netzwerk als Kollektiv müsse sich im Organisationsrecht jedoch widerspiegeln.⁵³³ Zu einer formellen Zuständigkeit und Verantwortung des Netzwerkes komme es jedoch nicht.⁵³⁴

Die Zurechnung von Handlungsbeiträgen im Netzwerk gestaltet sich aus steuerungswissenschaftlicher Perspektive als schwierig. Das Netzwerk gilt hiernach nicht als organisatorisch selbstständig;⁵³⁵ zumindest lässt sich

528 V. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1489); vgl. hierzu auch Gärditz, Der Staat 54 (2015), 113 (117).

529 Vgl. Franzius, Gewährleistung im Recht, S. 476; Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 98.

530 S.o. I. Teil IV. 2. e).

531 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 98 f.; Franzius, Gewährleistung im Recht, S. 474, 476.

532 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 134.

533 Vgl. Franzius, Gewährleistung im Recht, S. 477 f.; Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 98.

534 Vgl. Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 40; Franzius, Gewährleistung im Recht, S. 474, 476.

535 S.o. I. Teil IV. 2. e).

anhand der Qualifikation als Netzwerk nicht beantworten, ob sich die Beziehungen soweit verdichtet haben, dass sie ihrerseits Anknüpfungspunkt für Rechte und Pflichten sind.⁵³⁶ Ebenso wenig gibt der Begriff Auskunft darüber, ob und welchen Netzwerkteilnehmern Handlungsbeiträge zugerechnet werden können.⁵³⁷ Die Anknüpfung an die Netzwerkakteure wird aber grundsätzlich für möglich gehalten.⁵³⁸ Hierbei gilt, dass die Schwierigkeit der Zurechnung mit der Komplexität der Kooperationsbeziehungen steigt.⁵³⁹ Wird etwa durch eine Behörde ein Verwaltungsakt erlassen, dessen Entstehung durch diverse Einflussnahmen weiterer Netzwerkteilnehmer beeinflusst wurde, ist der Inhalt des Verwaltungsaktes nicht mehr eindeutig der erlassenden Behörde zuzurechnen.⁵⁴⁰

Netzwerke können jedoch eine Vorstufe zur Bildung von gefestigten, organisatorisch oder gar rechtlich selbstständigen Strukturen darstellen.⁵⁴¹ Der Gründung Europäischer Agenturen, beispielsweise der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden⁵⁴² oder von Europol (Art. 88 AEUV), ging die Entstehung entsprechender Netzwerke voraus.⁵⁴³

Die Zurechnungsprobleme, die Netzwerke verursachen, resultieren regelmäßig in unklaren Zuständigkeiten und Legitimationsproblemen:⁵⁴⁴ Dort, wo Unklarheit über die Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern herrscht, sind Konflikte mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip vorprogrammiert.

h) Zwischenergebnis

Die vorstehenden Erörterungen haben gezeigt, dass einige Charakteristika von Netzwerken aus verwaltungs(rechts)wissenschaftlicher Sicht beschreibbar sind; die organisationsrechtliche Einordnung fällt gleichwohl schwer.

536 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 163.

537 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 163; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 122.

538 *V. Lewinski*, NVwZ 2017, 1483 (1489).

539 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (165).

540 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 310.

541 *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (292).

542 VO (EG) Nr. 713/2009 v. 13.07.2009 über die Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden.

543 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 164.

544 Vgl. *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 139, 310; *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 44; *Heckmann*, in: Heckmann (Hrsg.), jurisPK-Internetrecht, Kap. 5 Rn. 107.

Darüber hinaus werfen die Aspekte der Zurechnung und Legitimation tiefgreifende Fragen auf. Eine verfassungsrechtliche Erörterung, die auch weiterführende Fragen zur Kompetenzordnung behandelt, ist daher notwendig.

3. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Grenzen für Verwaltungsnetzwerke

Die Vernetzung ansonsten getrennter Verwaltungsräume muss sich in den Grenzen der Verfassung halten. Zu untersuchen sind hierbei die Einschränkungen, aber auch Spielräume aufgrund der Zuständigkeitsordnung, dem „Verbot der Mischverwaltung“, dem Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, der demokratischen Legitimation, der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und der Rechtsweggarantie.⁵⁴⁵

a) Die Zuständigkeitsordnung

aa) Verankerung im Rechtsstaatsprinzip

Zu klären ist zunächst, ob und inwiefern die Zuständigkeitsordnung⁵⁴⁶ Bestandteil und Ausprägung des verfassungsrechtlich garantierten Rechtsstaatsprinzips ist und welche Konsequenzen für die Zulässigkeit von (Verwaltungs-) Netzwerken hieraus zu ziehen sind.

Die normative Verankerung des Rechtsstaatsprinzips wird nicht einheitlich beurteilt. Überwiegend werden Art. 20 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 3 GG als Grundlage betrachtet, wobei ergänzend Regelungen, die das Rechtsstaatsprinzip ausdrücklich erwähnen – wie Art. 23 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 GG – herangezogen werden.⁵⁴⁷ Das Rechtsstaatsprinzip enthält eine Vielzahl von Elementen, die sich teilweise, wenn auch nicht explizit, als Ausprägung von Rechtsstaatlichkeit aus dem Grundgesetz selbst ergeben.⁵⁴⁸

545 Vgl. *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung Rn. 28 ff.

546 Teilweise wird der Begriff Kompetenzordnung synonym verwendet, so *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 42, diff. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. II, § 83 Rn. 1 ff.

547 *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 75; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Art. 20 VII Rn. 32 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 3; diff. *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 63 ff.

548 Überblick bei *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 77 f.

Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Darüber hinaus entfaltet das Rechtsstaatsprinzip eine verwaltungsorganisationsrechtliche Dimension, indem es die interne Gliederung und Aufgabenzuweisung der Verwaltung und seiner Träger betrifft.⁵⁴⁹ Das Mittel zur Zuweisung einer bestimmten Aufgabe der Verwaltung ist eine Regelung über die Zuständigkeit.⁵⁵⁰ Diese führt zu Verantwortungszurechenbarkeit und somit zu Verantwortungsklarheit.⁵⁵¹ Für den Bürger soll Transparenz hergestellt werden, sodass er erkennen kann, welchen Verwaltungsträger bzw. Amtswalter er zur Rechenschaft ziehen kann.⁵⁵²

Dies kommt einfachgesetzlich etwa durch § 44 Abs. 2 VwVfG zum Ausdruck. Nach § 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG führt Unklarheit über die erlassende Behörde zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes; auch durch einen Verstoß gegen die örtliche Zuständigkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG ist der Verwaltungsakt nichtig (§ 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG). Konkretisiert wird die Zuständigkeitsordnung zum Teil durch das Grundgesetz selbst (etwa durch die Art. 83 ff. GG) und durch einfachgesetzliche Regelungen.⁵⁵³ Im verfassungsrechtlichen Zusammenhang wird zumeist der Begriff der Kompetenzordnung oder Verwaltungskompetenz verwendet.⁵⁵⁴

Prägend für die deutsche Zuständigkeitsordnung ist im Grundsatz, dass jeweils nur eine Behörde für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens örtlich und sachlich zuständig ist.⁵⁵⁵ Hierdurch soll divergierendes

549 *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 79; *Stern*, Staatsrecht I, § 20 IV 4 d (S. 824); *Oebbecke*, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1127).

550 Vertiefend *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 42.

551 BVerfGE 119, 331 (366, 378 f.); BVerfGE 137, 108 (144); OVG Münster NVwZ-RR 1996, 185 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: HStR II, § 26 Rn. 79; *Schultze/Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 142, 206; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 32; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 224; *Burgi*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8 Rn. 37.

552 *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1030); *Schliesky*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 11 (23); *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 79.

553 *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (646); *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 43.

554 *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 1 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 79.

555 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 47; *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (647); s. aber zu Mehrfachzuständigkeiten *Oebbecke*, FS Stree/Wessels, S. 1119 ff.

Verwaltungshandeln verhindert werden.⁵⁵⁶ Zudem gilt nach dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, dass ein Verwaltungsträger seine zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich durch eigenes Personal, eigene Sachmittel und eigene Organisation wahrzunehmen hat.⁵⁵⁷ Daraus folgt das Gebot an Verwaltungseinheiten, nicht in den Zuständigkeitsbereich anderer Kompetenzträger einzugreifen.⁵⁵⁸ Hiervon gibt es jedoch Ausnahmen.

So existieren sowohl auf grundgesetzlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene Zuständigkeitskonkurrenzen bzw. Mehrfachzuständigkeiten.⁵⁵⁹ Kennzeichnend für Mehrfachzuständigkeiten ist, dass sich verschiedene Zuständigkeitsträger in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht mit derselben Aufgabe befassen.⁵⁶⁰ Das Grundgesetz enthält in den Art. 91a ff. GG entsprechende Regelungen für die Verbandskompetenz von Bund und Ländern und schließt damit Mehrfachzuständigkeiten nicht aus.⁵⁶¹ Auf einfachgesetzlicher Ebene sind Notkompetenzen (bspw. § 3 Abs. 4 VwVfG) als Form der Mehrfachzuständigkeit geregelt;⁵⁶² überdies enthält § 3 Abs. 2 VwVfG Kollisionsnormen bei konkurrierender Zuständigkeit.⁵⁶³ Zweck der Regelung des § 3 Abs. 2 VwVfG ist es jedoch, die Zuständigkeitskonkurrenz aufzulösen, sodass letztlich nur eine Behörde für die Sache zuständig ist bzw. für zuständig erklärt wird.⁵⁶⁴ Eine gemeinsame Entscheidungsfindung ist somit gerade nicht vorgesehen: § 3 Abs. 2 S. 4 VwVfG normiert im Zusammenhang mit § 3 Abs. 2 S. 3 VwVfG ledig-

556 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1127); Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 62.

557 BVerfGE 119, 331.

558 Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 47.

559 Die Begriffe werden synonym verwendet: Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1120); Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 50.

560 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1120).

561 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1130 ff.); s. hierzu im Zusammenhang mit dem sog. „Verbot der Mischverwaltung“ I. Teil IV. 3. b).

562 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1122); Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 50; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 63 ff.

563 Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR I, § 14 Rn. 50; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 34 ff.; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 29 ff.

564 Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 34; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 29.

lich die gemeinsame Entscheidung der Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Bestimmung der Zuständigkeit, nicht jedoch eine Entscheidung in der Sache.⁵⁶⁵

Darüber hinaus sind verschiedene Ausprägungen von Mehrfachzuständigkeiten in Spezialgesetzen geregelt. Nach § 15 SGB I beispielsweise sind neben den nach Landesrecht zuständigen Stellen die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zu Auskünften über soziale Angelegenheiten verpflichtet. Zudem beinhaltet § 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit im Verfassungsschutz die gemeinsame Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, Informationen zu sammeln und auszuwerten.⁵⁶⁶ Ein weiteres Beispiel ist die gemeinsame Zuständigkeit der Polizei und Nachrichtendienste für die Terrorismusbekämpfung.⁵⁶⁷ Die Beispiele verdeutlichen allerdings, dass sich die gemeinsame Tätigkeit überwiegend auf Informationsverwertung und Auskünfte bezieht und weniger auf eine gemeinsame Entscheidungsfindung.

Anders, als es häufig an klingt, stehen Mehrfachzuständigkeiten damit nicht im Widerspruch zu der aufgrund des Rechtsstaatsprinzips geforderten hinreichend klaren Zuständigkeitsordnung.⁵⁶⁸ Sie stellen derzeit lediglich nicht den Normalfall dar.⁵⁶⁹ Auch eine klare Mehrfachzuständigkeit kann für den Bürger transparent sein.⁵⁷⁰

Aus verwaltungspraktischen Gründen, insbesondere zur Effizienzsteigerung, kann es sinnvoll sein, überkommene örtliche und sachliche Zuständigkeiten zu überprüfen. Aus diesem Blickwinkel wäre sogar eine Konzentration der Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben denkbar.⁵⁷¹ Diese erscheint mit Blick auf die dezentrale Kompetenzordnung bedenklich, kann jedoch möglicherweise verfassungsrechtlich verträglich ausgestaltet werden.⁵⁷²

565 Albrecht, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 3 Rn. 29; Funke-Kaiser, in: Obermayer/Funke-Kaiser (Hrsg.), § 3 Rn. 72 ff.

566 Zu diesen und weiteren Beispielen s. Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1121 ff.).

567 Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 167 ff.

568 Vgl. Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1127 f.).

569 Vgl. Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1123).

570 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1128).

571 Bull, CR 2019, 547 (547 f.).

572 Kritisch, aber ohne Vertiefung Bull, CR 2019, 547 (548). – S. zu möglichen Lösungen unten, I. Teil IV. 4. c).

bb) Verankerung im Demokratieprinzip

Darüber hinaus ist die Zuständigkeitsordnung nicht nur eine Ausformung des Rechtsstaats-, sondern auch des Demokratieprinzips.⁵⁷³

Das Demokratieprinzip ist verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankert.⁵⁷⁴ Eine seiner zahlreichen Ausprägungen ist das Prinzip demokratischer Legitimation der Staatsgewalt.⁵⁷⁵ Zwischen dem Volk und den die Staatsgewalt ausübenden Organen muss ein hinreichender Legitimationszusammenhang, d.h. eine ununterbrochene Legitimationskette, bestehen.⁵⁷⁶ Die Legitimation kann durch verschiedene Mittel erreicht werden. In organisationsrechtlicher Hinsicht kann Legitimation etwa – unter anderem – über Zuständigkeitsregelungen, die Verantwortungsklarheit ermöglichen, gewährleistet sein.⁵⁷⁷ Dabei stellt die Grenze der Zuständigkeit eines Organs oder Amtswalters zugleich die Grenze seiner demokratischen Legitimation dar.⁵⁷⁸ Demokratische Legitimation setzt also die Kompetenzordnung voraus.⁵⁷⁹ Hierin besteht der Zusammenhang zwischen demokratischer Legitimation und Zuständigkeitsordnung. Daraus folgt, dass die Zuständigkeitsverteilung klar geregelt sein muss, damit Klarheit über die Reichweite der Legitimation des handelnden Organs besteht.⁵⁸⁰ Indes wird hiermit keine ausschließliche Zuständigkeit nur einer Behörde verlangt.⁵⁸¹

573 BVerfGE 119, 331 (366).

574 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 1; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 11.

575 Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 1 ff.; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 11 ff.

576 BVerfGE 38, 258 (274); BVerfGE 47, 253; BVerfGE 83, 60 (72 f.); BVerfGE 119, 331 (366); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 12 ff.; Schliesky, Souveränität und Legitimität von Staatsgewalt, S. 276 ff.; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 II Rn. 117; Kotzur, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 114.

577 Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 44; Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 7 Rn. 38.

578 BVerfGE 93, 37 (68); Schliesky, DÖV 2009, 641 (645).

579 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1127); vgl. Schmidt-Aßmann, AÖR 116 (1991), 329 (339).

580 BVerfGE 119, 331 (366).

581 Oebbecke, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1127).

Insoweit sind aus dem Demokratieprinzip ähnliche Schlussfolgerungen für die Zuständigkeitsordnung wie aus dem Rechtsstaatsprinzip zu ziehen.⁵⁸²

Allerdings sind hieraus kaum konkrete Verpflichtungen hinsichtlich der Zuständigkeitsordnung zu entnehmen.⁵⁸³ Eine Konkretisierung hinsichtlich der Verbandskompetenz von Bund und Ländern kann jedoch auf der Grundlage der Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff. und 104a ff. GG vorgenommen werden.⁵⁸⁴ Zudem kann der Gesetzgeber die hier skizzierten Grundsätze mittels einfachem Gesetzesrecht ausgestalten.⁵⁸⁵

cc) Sonderkonstellationen

Im Folgenden sollen durch zwei Beispiele besondere Zuständigkeitsregime veranschaulicht werden, ohne abschließend Besonderheiten im deutschen Recht zu behandeln.

(1) Verfahren über die einheitliche Stelle

Einen besonderen Fall bildet das bereits erwähnte Verfahren über die einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG.⁵⁸⁶ Der einheitlichen Stelle kommen hierbei Aufgaben bei der Verfahrensabwicklung zu. Dem Verfahren liegt das Konzept des sog. One-Stop-Government zugrunde, d.h. die Unterscheidung zwischen einem Front- und einem Back-Office.⁵⁸⁷ Aufgabe der einheitlichen Stelle ist nach § 71b VwVfG die Entgegennahme von Anträgen, deren Weiterleitung an die zuständigen Behörden sowie die Bekanntgabe von Verwaltungsakten.⁵⁸⁸ Die einheitliche Stelle ist somit „Front Office“;

582 Vgl. BVerfGE 119, 331 (366); *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 7 Rn. 38.

583 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 42.

584 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 43.

585 Vgl. *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (646).

586 S.o. A II. 2. a) bb).

587 *Ruge*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a-71e Rn. 6; *Ruge*, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre VwVfG, S. 299 (303); *Caralp*, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 21 f.; *Schulz*, One-Stop Government, S. 15 ff.

588 *Ruge*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 71b Rn. 12 ff.

während die eigentliche Bearbeitung im „Back Office“, also bei der zuständigen Behörde, stattfindet. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass bestehende örtliche und sachliche Zuständigkeiten von dieser Art der Arbeitsteilung unberührt bleiben.⁵⁸⁹ Nach differenzierender Auffassung wird der Grundsatz der Verfahrensverantwortlichkeit aufgrund der Aufgabenzuweisung an die einheitliche Stelle durchbrochen.⁵⁹⁰ Teilweise ist insoweit von einer „Verfahrensteilzuständigkeit“ die Rede.⁵⁹¹ Diese ist, soweit sie von der einheitlichen Stelle wahrgenommen wird, nicht Bestandteil der sachlichen Zuständigkeit, da sie keine inhaltliche Wahrnehmung von Aufgaben betrifft.⁵⁹² Vor Einführung der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der entsprechenden Umsetzung in §§ 71a ff. VwVfG existierte kein Bedarf an einer derartigen Differenzierung, da die sachlich zuständige Behörde bisher das gesamte Verwaltungsverfahren inklusive aller Verfahrensschritte allein durchführte.⁵⁹³

(2) Zuständigkeitsverlagerung im Fachplanungsrecht

Einen weiteren Sonderfall bildet die Konzentrationswirkung im Planfeststellungsverfahren (§ 75 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 VwVfG). Sie bewirkt, dass mehrere Verwaltungsverfahren zu einem Verfahren zusammengezogen werden.⁵⁹⁴ Andere Genehmigungen, Bewilligungen etc. sind neben dem Planfeststellungsbeschluss, der eine Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG darstellt,⁵⁹⁵ nicht erforderlich. Das bedeutet, dass die Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis anderer Behörden wegfällt und nur die Planfeststellungsbehörde entscheidet (§ 74 Abs. 1 VwVfG).⁵⁹⁶ Es handelt sich hierbei also um eine gesetzlich angeordnete Zuständigkeitsverlagerung und Kom-

589 Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a bis 71e Rn. 6; Schmitz/Wiegand, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 71a Rn. 9, § 71b Rn. 7.

590 Vgl. Schliesky, Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I, S. 20.

591 Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 39 ff.

592 Caralp, Die Auswirkungen von One-Stop-Government, S. 40; Küchenhoff, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 181.

593 Ebenda.

594 Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 75 Rn. 10.

595 Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 74 Rn. 124; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 74 Rn. 19.

596 Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 75 Rn. 13; Schink, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 75 Rn. 16 ff.

petenzerweiterung zugunsten der Planfeststellungsbehörde.⁵⁹⁷ Diese trägt somit auch aus haftungsrechtlicher Sicht die Letztverantwortung. Die Mitwirkung anderer Behörden ist dann nur noch im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 73 Abs. 2 VwVfG möglich. Diese Vorschrift soll auch dazu dienen, die Zuständigkeitsordnung zu wahren:⁵⁹⁸ Das Planfeststellungsverfahren bedingt zwangsläufig, dass die Aufgabenbereiche und damit die Zuständigkeit einer anderen Behörde als der Planfeststellungsbehörde berührt werden. Dem trägt das Erfordernis der Stellungnahme Rechnung, die von der zu beteiligenden Behörde abzugeben ist. Die Stellungnahme ist für die Planfeststellungsbehörde jedoch nicht bindend.⁵⁹⁹

Nichtsdestotrotz kann es auch Konstellationen geben, in denen zwei Behörden für die Planfeststellung zuständig sind.⁶⁰⁰ Diese sog. positive Zuständigkeitskonkurrenz wird jedoch aufgelöst, sodass nur eine der beiden Behörden letztlich entscheidet (vgl. § 3 Abs. 2 VwVfG).⁶⁰¹ Eine Zusammenarbeit der beiden Behörden wird gerade nicht ausgelöst.

Anhand des Beispiels des Planfeststellungsverfahrens wird deutlich, dass sich der Grundsatz der Alleinzuständigkeit im deutschen Recht auch dann durchsetzt, wenn aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen verschiedene Behörden involviert sind. Gesetzlich zugewiesene Zuständigkeiten werden von § 75 Abs. 1 VwVfG der eigentlich zuständigen Behörde entzogen und der Planfeststellungsbehörde zugewiesen. Diese Zuständigkeitsverlagerung bewegt sich damit vollkommen im Rahmen der überkommenen Zuständigkeitsordnung (s.o.). Eine gemeinsame Sachentscheidung ist damit auch dem Fachplanungsrecht fremd.

dd) Konsequenzen für Netzwerke

Am Beispiel der einheitlichen Stelle zeigt sich, dass die überkommene Zuständigkeitsordnung bereits in der gegenwärtigen Rechtspraxis vom Konzept des One-Stop-Governments infrage gestellt wird. Für eine Zuständigkeits- bzw. Zurechnungsregelung im Netzwerk könnte man hieran an-

597 *Ramsauer/Wysk*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 75 Rn. 15.

598 *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 73 Rn. 34.

599 *Kämper*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § 73 Rn. 23.

600 *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 5.

601 Vgl. *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 50.

knüpfen.⁶⁰² Die einheitliche Stelle selbst kann als Knotenpunkt in einem Netzwerk von Behörden betrachtet werden.⁶⁰³ Das derzeitige Konzept der einheitlichen Stelle fußt jedoch gerade darauf, die örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten unberührt zu lassen, um den (befürchteten) Konflikt mit Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip zu vermeiden. Eine Zusammenarbeit auf sachlich-inhaltlicher Ebene findet hier gerade nicht statt. Nur scheinbar anders ist es im Fachplanungsrecht: Hier wirken die zu beteiligenden Behörden über ihre Stellungnahme in materieller Hinsicht auf die Sachentscheidung ein. Allerdings ist die Stellungnahme nicht bindend; letztlich entscheidet die Planfeststellungsbehörde. Eine geteilte Zuständigkeit, wie sie für Netzwerke interessant wäre, ist auch hier nicht gegeben.

Der Konflikt zwischen Netzwerken und der Zuständigkeitsordnung ergibt sich insbesondere daraus, dass bei gemeinsamem Handeln die Gefahr des Eingreifens in fremde Zuständigkeiten besteht. Zuständigkeitsgrenzen begünstigen es, dass im Netzwerk – ggf. auf rein informeller Basis – dort zusammengearbeitet wird, wo Befugnisse fehlen.⁶⁰⁴ Dies kann von der bloßen Kenntnis der Entscheidung einer anderen Behörde – die auch aus datenschutzrechtlicher Sicht problematisch ist⁶⁰⁵ – bis hin zur aktiven Beteiligung an der Sachentscheidung einer anderen Behörde reichen. Je stärker und direkter auf die Sachentscheidung selbst eingewirkt wird, desto schwieriger gestaltet sich die Vereinbarkeit mit der Zuständigkeitsordnung und der Verfassung. Besondere Anforderungen gelten für informelle Handlungsformen. Daher dürfte ein direkter Einfluss auf die Sachentscheidung durch informelle Handlungsformen rechtswidrig sein.

Wie gesehen, dient die Zuständigkeitsordnung der Zurechnung von Verantwortung. Handeln Stellen außerhalb ihrer Zuständigkeit oder ist unklar, welche Stelle welchen Beitrag geleistet hat, muss ein grundsätzliches Zurechnungsproblem konstatiert werden, das mit der bisherigen Vorstellung der Alleinzuständigkeit nicht gelöst werden kann.

602 S. dazu unten, I. Teil IV. 4. c).

603 Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 71 b Rn. 12.

604 Schönendorf-Haubold, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (164).

605 Vgl. Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 167 ff.

b) Sog. „Verbot der Mischverwaltung“

Während sich die bisherige Darstellung allgemein auf die Anforderungen der Zuständigkeitsordnung aus Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip bezog, geht es im Folgenden um die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, d.h. um ihre Verbandskompetenz.⁶⁰⁶ Hier entfaltet das sog. „Verbot der Mischverwaltung“ Relevanz.

aa) Grundsätze und Herleitung

Begrifflich wird beim „Verbot der Mischverwaltung“⁶⁰⁷ zwischen einem normativen und einem deskriptiven Verständnis unterschieden.⁶⁰⁸ Auf normativer Ebene führt Mischverwaltung, d.h. die Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnis des Bundes im Bereich der Länder,⁶⁰⁹ grundsätzlich zur Verfassungswidrigkeit.⁶¹⁰ Nach deskriptiver Lesart hingegen bezeichnet Mischverwaltung *jede* funktionelle und organisatorische Verflechtung der Verwaltung von Bund und Ländern.⁶¹¹ Rückschlüsse über die Verfassungswidrigkeit können hierbei nicht gezogen werden, insofern taugt die Kategorie der Mischverwaltung lediglich als Beschreibung eines Phänomens.⁶¹² Teilweise werden unter den Begriff der Mischverwaltung nur die Verwaltungstätigkeiten gefasst, bei denen die *sachliche* Entscheidung in einem Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden getroffen wird.⁶¹³

606 Vgl. *Oebbecke*, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1130).

607 Zur Kritik am Begriff *Stern*, Staatsrecht II, § 41 VIII 1 (S. 832 f.); *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 118; *Hebeler*, in: Bauschke et al. (Hrsg.), Pluralität des Rechts, S. 37 (52 ff.).

608 *Schnapp*, Jura 2008, 241 (243); *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 28 ff.

609 BVerfGE 119, 331 (365); vgl. hierzu *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 120.

610 *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 19 ff.; *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (288).

611 BVerfGE 63, 1 (38); *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e, Rn. 29; *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 19, 40; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1030).

612 *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (289).

613 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 11; *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 259; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1031).

Eine Alternative zum Begriff des „Verbots der Mischverwaltung“ bietet der Terminus vom „Grundsatz der administrativen Trennung von Bund und Ländern“⁶¹⁴. Mitunter wird diesem der Vorzug gegeben, da hierdurch deutlich werde, dass Mischverwaltung nicht per se verfassungswidrig sei.⁶¹⁵ Da der Begriff der „Mischverwaltung“ jedoch in Rechtsprechung und Literatur gebräuchlicher ist,⁶¹⁶ wird er in der vorliegenden Arbeit zur Vermeidung von Verwechslungen weiterverwendet. Zudem kommt durch den Terminus des Grundsatzes der administrativen Trennung ebenso wenig zum Ausdruck, in welchen Fällen eine Verflechtung der Ebenen zulässig sein soll.

Prägend für die Dogmatik vom „Verbot der Mischverwaltung“ war die SGB-II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Das Grundgesetz, so das Bundesverfassungsgericht, schließe – abgesehen von begrenzten Ausnahmen – eine „sogenannte Mischverwaltung“ aus.⁶¹⁷ Dies ergebe sich aus der Systematik der Art. 83 ff. GG, welche die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, d.h. ihre Verbandskompetenz,⁶¹⁸ regeln.⁶¹⁹ Über die Verteilung dieser Zuständigkeiten dürften Bund und Länder nicht verfügen.⁶²⁰ Die Trennung der Verwaltungsräume ermöglicht durch eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuweisung von Kompetenzen die – auch aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen erforderliche – Verantwortlichkeit der handelnden Staatsorgane.⁶²¹ Hierin besteht der Zusammenhang des Trennungsgebots zum Rechtsstaats-

614 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 27.

615 Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 27; vgl. Kirchhof, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 83 Rn. 118; Hebele, in: Bauschke et al. (Hrsg.), Pluralität des Rechts, S. 37 (52 ff.).

616 Vgl. nur BVerfGE 63, 1 (37 ff.); BVerfGE 108, 169 (182); BVerfGE 119, 331 (365); Küchenhoff, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, Ronellenfitsch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat; Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, S. 205 ff., 264, 267; Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 256 ff.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 4; Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 5 ff.

617 BVerfGE 119, 331 (365).

618 Hierzu Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 43.

619 BVerfGE 119, 331 (365); BVerfGE 108, 169 (181 f.).

620 BVerfGE 32, 145 (156); BVerfGE 119, 331 (364 f.); Glaser, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 34.

621 BVerfGE 119, 331 (365 f.); Huber, DÖV 2008, 844 (847).

und Demokratieprinzip.⁶²² Ferner ist es Ausprägung des Bundesstaatsprinzips,⁶²³ da die Art. 83 ff. GG die Organisationshoheit des Bundes und der Länder schützen.⁶²⁴

Ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht leitet die Literatur das „Verbot der Mischverwaltung“ überwiegend aus dem Verhältnis der Art. 83 ff. GG zu den insoweit abschließenden Art. 91a ff. GG her.⁶²⁵ Die Art. 91a ff. GG wirken systematisch als abschließende Sonderregelungen zu den Art. 83 ff. GG.⁶²⁶ Es handelt sich somit um verfassungsrechtlich zugelassene Ausnahmen vom Verbot der Mischverwaltung.⁶²⁷ Nach anderer Ansicht sind die Art. 91a ff. GG nicht zwingend abschließend; ein Zusammenwirken (im weiten Sinne) könne auch über die Tatbestände hinaus zulässig sein.⁶²⁸ Teilweise wird vertreten, es gebe keinen Typenzwang der Kompetenzordnung und damit auch kein allgemeines Verbot der Mischverwaltung.⁶²⁹ Das Vorhandensein verschiedener Verwaltungstypen würde gerade aufzeigen, dass ein Zusammenwirken grundsätzlich zulässig sei.⁶³⁰ Zudem sei auch eine vollständig autonome Landesverwaltung nicht ausdrücklich im Grundgesetz geregelt und dennoch zulässig.⁶³¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird das Trennungsgebot ergänzt durch den Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung.⁶³² Abweichungen hiervon seien nur durch einen sachlichen Grund und im Falle einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie zu rechtfertigen.⁶³³

622 BVerfGE 119, 331 (365 f.); hierzu *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 136 ff.; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029); *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (292); *Huber*, DÖV 2008, 844 (847).

623 BVerfGE 108, 169 (181); vertiefend *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 63 ff.

624 BVerfGE 108, 169 (181 f.); *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, Rn. 515; *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e, Rn. 44.

625 *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 34; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 1, Art. 91c Rn. 4; *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029).

626 Vgl. BVerfGE 137, 108 (145); *Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, vor Art. 91a Rn 1 f.; *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 34.

627 BVerfGE 137, 108 (145); *Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, vor Art. 91a Rn. 2.

628 *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 131 ff.

629 *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 254.

630 *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 39.

631 *Ronellenfitsch*, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, S. 249, 252.

632 Hierzu bereits oben, I. Teil IV. 3. a) aa); zur Ergänzungsfunktion *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e, Rn. 46.

633 BVerfGE 119, 331 (367 ff.).

In einer früheren Entscheidung zur Versorgung von Bezirksschornsteinfegern betonte das Bundesverfassungsgericht, dass eine bestimmte Form von Mischverwaltung nicht per se unzulässig sei; erst die Unvereinbarkeit mit Kompetenznormen oder sonstigen Vorschriften des Verfassungsrechts sei entscheidend.⁶³⁴ Sofern also keine zwingenden verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstanden, wurde Mischverwaltung grundsätzlich als zulässig erachtet.⁶³⁵ Hiervon ist das Bundesverfassungsgericht im SGB-II-Urteil abgerückt, indem es ein grundsätzliches Verbot, von dem nur ausnahmsweise abgewichen werden könne, formulierte.

Die Art. 91a ff. GG erlauben somit die „Mischverwaltung“ als eine besondere Form der Mehrfachzuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis.⁶³⁶ Im Rahmen der Art. 91b, c und e GG ist grundsätzlich jede Form des rechtlichen und tatsächlichen Zusammenwirkens zulässig bis hin zur Gründung gemeinsamer Institutionen.⁶³⁷

Strittig ist die Frage, ob neben den in Art. 91a ff. GG normierten Ausnahmen ungeschriebene Kooperationstatbestände zulässig sind.⁶³⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat dem enge Grenzen gesetzt.⁶³⁹ Durch das Schrifttum wird zum Teil eine am Verhältnismäßigkeitsprinzip orientierte Prüfung befürwortet, die anstelle des schwammigen Kriteriums der „eng umgrenzten Verwaltungsmaterie“ sachgerechtere Ergebnisse erzielen könne.⁶⁴⁰ Andere stellen darauf ab, dass eine Zusammenarbeit und damit eine Finanzierungsbeteiligung nur erfolgen dürfe, soweit zumindest auch eigene Aufgaben wahrgenommen werden.⁶⁴¹

Nach wiederum anderer Ansicht kann es außerhalb der verfassungsrechtlich explizit normierten Ausnahmen keine gemeinsame Aufgabenerledigung geben.⁶⁴² Hiergegen ist jedoch einzuwenden, dass die Ausnahmekriterien des Bundesverfassungsgerichts bereits sehr restriktiv sind und eine weitere Einschränkung die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume

634 BVerfGE 63, 1 (38).

635 BVerfGE 63, 1 (38); *Huber*, DÖV 2008, 844 (846).

636 Vgl. *Oebbecke*, FS Stree/Wessels, S. 1119 (1130).

637 *Glaser*, in: Bonner Kommentar, Art. 91b Rn. 44; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 26 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91e Rn. 14 ff.

638 Bejahend *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (293 f.).

639 BVerfGE 119, 331 (367); zustimmend *Burgi*, ZSE 6 (2008), 281 (293 f.).

640 *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 161 ff.

641 Im Hinblick auf Art. 91a GG *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91a Rn. 1; vgl. auch *Tappe*, in: Bonner Kommentar, Art. 104a Rn. 72 ff., 144 ff.

642 *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor 91a-91e Rn. 40.

für unabänderlich erklären würde.⁶⁴³ Das bedeutet dennoch, dass eine Kooperation außerhalb der Tatbestände der Art. 91a ff. GG im besonderen Maße zu rechtfertigen ist. Problematisch ist insoweit die Rechtsunsicherheit, die eine Kooperation von Bundes- und Länderverwaltung ohne die Normierung im Grundgesetz mit sich bringt.

Beanstandet wird zudem, dass die Ausweitung der Ausnahmetatbestände im Grundgesetz der Funktion der Verfassung als Rahmenordnung mit ihrem erforderlichen Abstraktionsniveau verfehle.⁶⁴⁴ Hinsichtlich der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich des Sicherheitsrechts ist jedoch bereits von einer institutionellen Verfestigung die Rede.⁶⁴⁵ Für das in diesem Bereich relevante Gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ) wurde seitens der Literatur eine einfachgesetzliche Rechtsgrundlage zur Legitimation als ausreichend, aber auch notwendig erachtet.⁶⁴⁶

bb) Zusammenwirken auf dem Gebiet der IT zur Aufgabenerfüllung

Einen dogmatischen Sonderfall der „Mischverwaltung“ hält die IT-Zusammenarbeit nach Art. 91c GG bereit. Überwiegend wird IT als Querschnitts- und Unterstützungsfunktion und nicht als (Sach-)Aufgabe eingeordnet.⁶⁴⁷ Das verdeutlicht bereits der Wortlaut von Art. 91c Abs. 1 GG, wonach begrifflich zwischen der Aufgabe, der Aufgabenerfüllung und den hierzu benötigten informationstechnischen Systemen unterschieden wird.⁶⁴⁸ Damit unterstreicht die Vorschrift die Existenz bestimmter verwaltungsunterstützender Funktionen und deren Trennung von der Aufgabe selbst.⁶⁴⁹ IT wird

643 Vgl. *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (646).

644 So *Huber*, DÖV 2008, 844 (850); ähnlich *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 34.

645 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (168); *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 42.

646 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 275 ff.; zur a.A., die die Basislegitimation der Akteure als ausreichend erachtet *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 254 ff.

647 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 12; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 7; *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, Art. 91c Rn. 6; *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 134 ff.; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (215).

648 *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 224 f.

649 *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 3); *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 225.

somit nicht zur Aufgabe, sondern ist eine Aufgabenmodalität.⁶⁵⁰ Somit stellt sich IT als eine „Infrastruktur des Verwaltungshandelns“⁶⁵¹ dar. Nichtsdestotrotz kann Informations- und Kommunikationstechnik Verfahren, Organisation und damit auch die Sachentscheidung beeinflussen.⁶⁵² Insoweit ist hier die Grenzziehung zwischen einer noch zulässigen Modifizierung des Verfahrens bzw. einer unterstützenden Funktion und einer unzulässigen Einflussnahme auf die Sachentscheidung – etwa durch bestimmte Softwarevorgaben („Steuerung durch IT“⁶⁵³) – problematisch.⁶⁵⁴ Die Einflussnahme auf die Sachentscheidung wäre von Art. 91c GG nicht mehr gedeckt, sondern müsste sich an allgemeinen Grundsätzen (insbesondere Rechtsstaats- und Demokratieprinzip) messen lassen.⁶⁵⁵

Im Detail ist jedoch nicht geklärt, wann eine unzulässige Beeinflussung auf die Sachentscheidung gegeben ist. Insoweit wird vorgeschlagen, die Nähe zur eigentlichen Entscheidung, die Qualität der Beeinflussung und die Qualität der Entscheidung zu berücksichtigen.⁶⁵⁶ Der zuständige Verwaltungsträger müsse die „Verfahrensherrschaft“ und Entscheidungskompetenz behalten.⁶⁵⁷ Richtigerweise wird die gemeinsame Entwicklung und der gemeinsame Betrieb von IT-Programmen als zulässig erachtet.⁶⁵⁸ Die Kooperation solle sich jedoch auf den Innenbereich beschränken.⁶⁵⁹ Dieses Kriterium erscheint in diesem Zusammenhang nicht sachgerecht: Auch bei der Aufgabenerfüllung nach außen stellt sich IT nur als Mittel zum Zweck dar.

Es würde der Idee von One-Stop-Government und Portallösungen zuwiderlaufen, wenn die Zusammenarbeit allein auf den Innenbereich beschränkt wäre. Eine derartige Verengung auf den Innenbereich lässt sich Art. 91c GG nicht entnehmen, der jegliche für die Aufgabenerfüllung benö-

650 Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 134 ff.; Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 12; vgl. Herrmann/Stöber, NVwZ 2017, 1401 (1403).

651 Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 225.

652 Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 30.

653 Siegel, DÖV 2009, 181 (183); Siegel, NVwZ 2009, 1128 (1129).

654 Heun/Thiele, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 6; Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 277.

655 Vgl. Schliesky, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 9, 30; Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 279.

656 Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 278.

657 Gröpl, in: Maunz/Dürig (Begr.), Art. 91c Rn. 7; Martini, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 3.

658 Ebenda.

659 Ebenda.

tigte informationstechnische Systeme einschließt und keinerlei Trennung zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Vorgängen vornimmt. Das wird insbesondere durch Art. 91c Abs. 5 GG betont. Es leuchtet nicht ein, weshalb durch den Einsatz von IT nach außen gegenüber Bürgern und Unternehmen eine unzulässige Einflussnahme auf Sachentscheidungen festzustellen sein soll. Erst, wenn (auch) interne Verwaltungsabläufe so determiniert werden, dass bspw. durch Software bestimmte Antwortmöglichkeiten vorgegeben werden,⁶⁶⁰ die geeignet sind, andere Verfahrensergebnisse hervorzurufen, werden Sachentscheidungen in diesem Sinne beeinflusst. Somit kann gerade die Einflussnahme im verwaltungsinternen Bereich eher geeignet sein, die Sachentscheidung in unzulässiger Form zu prägen.

Gleichwohl ist das gemeinsame Handeln nach außen bzw. die Verantwortlichkeit eines anderen Verwaltungsträgers für den technischen Betrieb einer IT-gestützten Abwicklung einer Verwaltungsleistung keinesfalls unproblematisch.⁶⁶¹ Hier gilt es jedoch, danach zu differenzieren, ob die verschiedenen Verfahrensbestandteile der jeweils zuständigen bzw. verantwortlichen Stelle zugerechnet werden können und ob dies nach außen transparent wird.⁶⁶² Dann wäre die aufgrund des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips erforderliche Verantwortungsklarheit gewahrt.⁶⁶³

Eine bereits im Ansatz gegensätzliche Auffassung zum Aufgabenbegriff vertritt *Berger*, der zufolge nicht streng zwischen (Sach-)Aufgabe und IT getrennt werden könne. Vielmehr würden Aufgabe und Verfahren im IT- bzw. E-Government-Bereich verschmelzen; bei gemeinsamen IT-Vorhaben handele es sich somit um einen „Aufgabenhybriden“.⁶⁶⁴ So stelle sich bei wertender Betrachtung die Angelegenheit der Schaffung eines Online-Portalverbundes⁶⁶⁵ als eine Aufgabe im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG („Aufgabenübertragungsverbot“⁶⁶⁶) dar.⁶⁶⁷ Bei der Rechtsanwendung durch IT

660 Vgl. *Siegel*, DÖV 2009, 181 (182); *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8.

661 Vertiefend hierzu 2. Teil IX. 1.

662 Vgl. *Martini*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 3.

663 S. auch zu einer sog. „Zuständigkeitsverzahnung“ *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (647); s. dazu unten 1. Teil IV. 4. c).

664 *Berger*, DÖV 2018, 799 (803 ff.), die sich konkret auf Art. 91c Abs. 5 bezieht.

665 Dazu vertiefend 2. Teil III. 4.

666 Vgl. hierzu 2. Teil II. 3. c).

667 *Berger*, DÖV 2018, 799 (804); s. auch *Berger*, in: Seckelmann/Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, S. 75 (86).

verschmelze die materielle Aufgabe mit der verfahrensmäßigen Umsetzung der Aufgabe.⁶⁶⁸

Nach anderer Ansicht erfasst der Aufgabenbegriff⁶⁶⁹ im Sinne des Aufgabenübertragungsverbots nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG – und im Sinne des Art. 91c Abs. 1 GG – lediglich die sachlich beschriebene Verwaltungstätigkeit, d.h. nur materielle Aufgaben nach außen.⁶⁷⁰ Sowohl *Schulz* als auch *Engels* gehen richtigerweise davon aus, dass Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG auf einen allgemeinen Aufgabenbegriff Bezug nimmt.⁶⁷¹

Für diese Sichtweise sprechen auch einige landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen, die „besondere Anforderungen“ an die Aufgabenerfüllung explizit mit einer Ausgleichspflicht belegen⁶⁷² und dadurch verdeutlichen, dass die materielle Aufgabenübertragung als solche diese Verpflichtung noch nicht beinhaltet, sondern gesondert normiert werden muss.⁶⁷³ Das bedeutet in dieser Konsequenz allerdings auch, dass auf Kommunen je nach Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelung durch die Verpflichtung zur Schaffung eines Portalverbundes nach Art. 91c Abs. 5 GG in Verbindung mit dem OZG finanzielle Mehrbelastungen zukommen können.⁶⁷⁴ Dieses Problem kann jedoch nicht dadurch gelöst werden, dass Aufgabenmodalitäten wie die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen über einen Portal künstlich zu Aufgaben hochstilisiert werden.⁶⁷⁵ Dogmatisch wäre dies kaum haltbar, zumal mit dem Aufgabenübertragungsverbot nicht bezweckt wird, die Kommunen vor einer bestimmten Art der Aufgabenerledigung zu schützen, sondern die direkte Übertragung von Sachaufgaben zu unterbinden.⁶⁷⁶ Um Kostenfallen für Kommunen zu vermeiden, ist es daher ggf. erforderlich, Konnexitätsregelungen der Länder

668 *Berger*, DÖV 2018, 799 (804); a.A. *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 216 f.

669 Allgemein zum Begriff der öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR IV, § 73 Rn. 12 ff.

670 *Kirchhof*, in: *Maunz/Dürig* (Begr.), GG, Art. 84 Rn. 169; *Engelken*, VBLBW 2008, 457 (459); *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 221 f.; *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (215); *Siegel*, DÖV 2018, 185 (188).

671 *Engels*, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, S. 353 f.; *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 221, Fn. 1384.

672 S. Art. 83 Abs. 3 S. 1 Var. 2 BayVerf; Art. 49 Abs. 5 S. 1 Var. 2 RhPflV; dazu *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (221 ff.).

673 *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 216 f.

674 Vertiefend hierzu 2. Teil, III. 4. b) gg).

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

676 *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (215 Fn. 97, 217).

zu ändern, soweit sie besondere Anforderungen bei der Aufgabenerfüllung nicht berücksichtigen.⁶⁷⁷ Tatsächlich wird das Problem zumindest teilweise über das OZG-Verwaltungsabkommen (OZG-VwAbk)⁶⁷⁸ gelöst, indem Länder unter bestimmten Voraussetzungen Gelder des Bundes aus dem Digital-Konjunkturprogramm abrufen und an ihre Kommunen weiterreichen können (vgl. § 6 OZG-VwAbk).

Somit sind die Aufgabenbegriffe aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 91c GG weitgehend deckungsgleich. Beiden Verfassungsnormen lässt sich eine klare begriffliche Trennung zwischen der Aufgabe und der Aufgabenmodifizierung, -erweiterung bzw. -modalität entnehmen.⁶⁷⁹

Die besondere Stellung der IT und ihre mögliche Trennung von der eigentlichen Sachaufgabe wurde vom Bundesverfassungsgericht im Kontext des „Verbots der Mischverwaltung“ bisher nicht eingehend erörtert. Das Bundesverfassungsgericht nimmt – wie sich aus der SDG-II-Entscheidung ergibt⁶⁸⁰ – an, dass IT als Aufgabe zu qualifizieren sei, da es die Anforderungen an die ausnahmsweise zulässige Mischverwaltung anwendet und als nicht erfüllt erachtet.⁶⁸¹

Es bedarf hier – wie auch von anderen Literaturstimmen gefordert – einer Weiterentwicklung der Rechtsprechung, da sich die Kriterien des „sachlichen Grundes“ und der „eng umgrenzten Verwaltungsmaterie“ gerade bei Querschnittsfunktionen, die Sachentscheidungen und damit das Gebot der Verantwortungsklarheit nicht gefährden, nicht eignen. Zwar ist die „Mischverwaltung“ auf dem Gebiet der IT durch Art. 91c GG grundsätzlich legitimiert. An der dargestellten Problematik zur Trennung von Aufgabe und Funktion zeigt sich jedoch, dass Kooperationen auf dem Gebiet auch in Zukunft einem starken Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein werden. Die Vermischung mit der Erbringung von Sachaufgaben wird teils fast reflexartig befürchtet.⁶⁸² Daher ist es notwendig, die Reichweite des Verbots der Mischverwaltung nach sachgerechteren Kriterien zu bestimmen, als es bisher durch das Bundesverfassungsgericht erfolgt ist. Insbesondere sollte

677 So *Martini/Wiesner*, ZG 2017, 193 (223 f.); s. hierzu auch 2. Teil, III. 4. b) gg).

678 Das Verwaltungsabkommen ist abrufbar unter https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/downloads/Webs/OZG/DE/dachabkommen-vorabversion.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Ausführlich zum Abkommen s. unten, 2. Teil, III. 4. c).

679 Vgl. zu den verschiedenen Abgrenzungen *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), Art. 84 Rn. 47; *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 216 ff.

680 BVerfGE 119, 331.

681 Dazu *Schulz*, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 226.

682 Vgl. nur *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8.

eine Neubewertung von unterstützenden Funktionen erfolgen, da auch außerhalb von Art. 91c GG Kooperationsbedarf besteht. Das zeigt insbesondere Art. 91e GG, der die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Grundversicherung für Arbeitssuchende legitimiert. Weitere Zusammenarbeitsformen, die sich auf Querschnittsfunktionen und funktionale Zusammenarbeit beschränken, geraten ansonsten stets unter großen Rechtfertigungsdruck oder können mitunter gar nicht ohne Verfassungsänderung legitimiert werden, solange es bei der bisherigen Linie der Rechtsprechung bleibt.⁶⁸³ Es wäre wenig praktikabel, weitere einzelfallbezogene Ausnahmetatbestände zu schaffen, die sich stets auf bestimmte umgrenzte Sachaufgaben beziehen. Vielmehr wäre zu überlegen, eine grundgesetzliche Kooperationsform zu schaffen, die – im Falle der Erbringung von Unterstützungshandlungen bzw. nicht-sachentscheidungsbezogenen Verfahrensteilen – die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Mischverwaltung determiniert.⁶⁸⁴

cc) Vereinbarkeit verfassungsrechtlicher Ausnahmen mit Art. 79 Abs. 3 GG

Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG sind die in Art. 1 und Art. 20 niedergelegten Grundsätze einer Verfassungsänderung entzogen. Da das „Verbot der Mischverwaltung“ – wie gesehen – u.a. dem Rechtsstaat-, Demokratie- und Bundesstaatsprinzip entspringt, ist fraglich, ob die verfassungsrechtlich geregelten Ausnahmen mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar sind. Art. 79 Abs. 3 GG schützt nicht sämtliche Ausprägungen der in Art. 20 fundierten Prinzipien, sondern die „Identität der Verfassung“.⁶⁸⁵ Zwar ist umstritten, ob das Rechtsstaatsprinzip als solches über Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist.⁶⁸⁶ Der Streit entzündet sich anhand der Frage, ob das Rechtsstaatsprinzip zumindest auch in Art. 20 Abs. 2 Art. 20 Abs. 3 GG normiert ist.⁶⁸⁷ Ei-

683 Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 272 f.

684 Vgl. zum sog. „Verwaltungsverband“ Schliesky, ZSE 6 (2008), 304 (325 ff.).

685 BVerfGE 30, 1 (24); BVerfGE 123, 267 (340); Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 21 Rn. 79; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 38; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 79 Rn. 43; Dietlein, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 79 Rn. 22.

686 Dafür Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 73; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 90; kritisch Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 79 Rn. 3; Herdegen, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 79 Rn. 152; Evers, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Rn. 203.

687 Hierzu Stern, Staatsrecht I, § 5 IV 5 (S. 172 f.); Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 75 f.; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VII Rn. 22; Evers,

nigkeit besteht jedenfalls dahingehend, dass rechtsstaatliche Einzelbestimmungen, zu denen auch die Zuständigkeitsordnung und mittelbar das „Verbot der Mischverwaltung zählen,⁶⁸⁸ abänderbar sind.⁶⁸⁹

Soweit das Prinzip demokratischer Legitimation eine hinreichend klare Kompetenzordnung verlangt, ist auch diese von Art. 79 Abs. 3 GG nicht absolut geschützt; hier besteht ein gewisser Raum für Verfassungsänderungen.⁶⁹⁰ Darüber hinaus schützt Art. 79 Abs. 3 das Bundesstaatsprinzip allgemein über Art. 20 Abs. 1 GG,⁶⁹¹ allerdings besteht auch hier der änderungsfeste Kern nicht in den zwischen Bund und Ländern aufgeteilten Zuständigkeiten, sondern in der Garantie eines gewissen Bestandes an Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungskompetenzen, sog. „Hausgut“.⁶⁹²

Nach diesen Grundsätzen ist es möglich, von der grundgesetzlichen Kompetenzordnung in begrenztem Maße abzuweichen. Davon hat der Verfassungsgeber durch die Schaffung der Art. 91a ff. GG Gebrauch gemacht. Die Art. 91a bis Art. 91e GG sind nach überwiegender Auffassung mit dem änderungsfesten Verfassungskern vereinbar und stellen daher kein verfassungswidriges Verfassungsrecht dar.⁶⁹³ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht ist der verfassungsgebende Gesetzgeber nicht daran gehindert, in Ausnahmefällen die konkreten Ausprägungen der Grundsätze des Art. 20 GG aus sachgerechten Gründen verändern.⁶⁹⁴ Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des Art. 91e GG, der als

in: Bonner Kommentar, Art. 79 Rn. 203; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 90; *Zacharias*, in: Thiel (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, S. 57 (90 ff.).

688 So ausdrücklich *Dietlein*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 79 Rn. 45.

689 BVerfGE 30, 1 (24 f.); *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 90; *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 73; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 79 III Rn. 53.

690 So i.E. BVerfGE 137, 108 (143 ff.); *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 71; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 79 Rn. 52.

691 *Bryde*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 79 Rn. 41.

692 BVerfGE 34, 9 (19 f.); BVerfGE 137, 108 (144); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 79 Rn. 158 ff.; *Evers*, in: Bonner Kommentar, Art. 79 Rn. 213 f.

693 *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 301 f.; *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor Art. 91a-91e Rn. 45; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91e Rn. 11-13; teilw. kritisch in Bezug auf Art. 91c GG *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 8. Grundlegend zum „verfassungswidrigen Verfassungsrecht“ *Bachof*, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?.

694 BVerfGE 137, 108 (144 f. Rn. 84).

Reaktion auf das SGB-II-Urteil eingefügt wurde,⁶⁹⁵ ausdrücklich angenommen.⁶⁹⁶

Zudem wird die Vereinbarkeit des Art. 91c GG mit Art. 79 Abs. 3 GG diskutiert.⁶⁹⁷ Ein Verfassungsverstöß wäre nur dann anzunehmen, soweit die Vorschrift auch zur Zusammenarbeit im Hinblick auf Sachentscheidungen legitimieren könnte. Wie bereits dargelegt, wird hierin gerade die Grenze der Reichweite des Art. 91c GG gesehen. Nur, soweit man eine Legitimation von Einflüssen auf Sachentscheidungskompetenzen durch Art. 91c GG begründen wollte, würde auch ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG in Rede stehen.⁶⁹⁸

Darüber hinaus wird eine umfangreiche Institutionalisierung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, selbst wenn sie verfassungsrechtlich normiert würde, mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG kritisch gesehen.⁶⁹⁹ Teilweise wird sogar der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung als von Art. 79 Abs. 3 GG geschützt angesehen.⁷⁰⁰ Dies ginge nach hier vertretener Auffassung jedoch zu weit, da es sich ebenfalls – wie bei der Ausgestaltung der Kompetenzordnung – im Einzelnen um eine Ausprägung der Verfassungsprinzipien handelt, die gerade nicht absolut geschützt sind.

dd) Konsequenzen für Verwaltungsnetzwerke

Soweit Verwaltungsnetzwerke sich aus staatlichen Akteuren der Bundes- und der Landesebene zusammensetzen, wird es sich regelmäßig um „Mischverwaltung“ handeln. Aussagekräftig für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist dieser Befund jedoch nicht. Im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit (Art. 91b bis Art. 91 e GG) ist jedwede Form des rechtlichen und tatsächlichen Zusammenwirkens erlaubt, solange sie die Grenze der Einflussnahme auf Sachentscheidungen eines anderen Verwaltungsträgers nicht überschreitet. Die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, die eine

695 *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 91e Rn. 1; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91e Rn. 8 ff.

696 BVerfGE 137, 108 (144 f.).

697 Hierzu *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 7 f.; vgl. auch *Schliesky*, in: Bonner Kommentar, Art. 91c Rn. 30.

698 Vgl. *Gröpl*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 7 f.

699 *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 179 f.; *Glaser*, in: Bonner Kommentar, vor 91a-91e Rn. 45.

700 So *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 180.

„Mischverwaltung“ außerhalb der Art. 91a ff. GG ermöglichen sollen, sind indes nicht überzeugend. Gerade das Kriterium der „eng umgrenzten Verwaltungsmaterie“ geht an dem Sinn und Zweck des Topos des „Verbots der Mischverwaltung“ vorbei. Geschützt werden soll die Kompetenzordnung, indem Sachentscheidungsbefugnisse nicht vermengt werden, damit die Normen- und Verantwortungsklarheit als Ausfluss des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips gewahrt bleiben. Das Kriterium der eng umgrenzten Verwaltungsmaterie ist nicht geeignet, dieses Ziel zu erreichen: Einerseits führt es dazu, dass Querschnittsfunktionen bzw. Modalitäten der Aufgabenerfüllung ausgeklammert werden; andererseits trägt es dazu bei, Vermischungen von Sachentscheidungen zu legitimieren und damit das Ziel der Wahrung der Kompetenzordnung zu konterkarieren.

Im Bereich des Art. 91c GG ist die Bildung von interorganisationalen Netzwerken legitimierbar, soweit gewährleistet ist, dass Sachentscheidungsbefugnisse nicht vermengt werden. Der mögliche Anwendungsbereich für Verwaltungsnetzwerke beschränkt sich jedoch nicht auf die Ausnahmetatbestände der Art. 91a ff. GG. So werden andere Verwaltungsnetzwerke wie das GTAZ nur als zulässig erachtet, soweit das Zusammenwirken lediglich informeller Natur ist und eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen wird.⁷⁰¹ Insgesamt zeichnet sich ab, dass der Bedarf nach Kooperationen und entsprechenden Organisationsformen zwischen Bund und Ländern wächst. Das hat sich auch anhand der Herausforderungen durch die Covid-19-Pandemie gezeigt.⁷⁰²

Daher bedarf es gerade auch mit Blick auf die Legitimation von Netzwerken einer Fortentwicklung der Dogmatik vom sog. „Verbot der Mischverwaltung“ und insbesondere einer Neujustierung hinsichtlich der Querschnittsfunktionen bzw. Aufgabenmodalitäten.⁷⁰³

c) Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes

Um dem Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes zu genügen, ist ggf. eine einfachgesetzliche Ausgestaltung des Netzwerks erforderlich.⁷⁰⁴

701 Vgl. *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 254 ff.

702 Dazu *Schliesky*, ZRP 2021, 27 ff.; *Klafki*, NVwZ 2020, 1718 ff.

703 Dies aufgreifend 2. Teil X. 3. c) aa).

704 Vgl. zum GTAZ *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, 275 ff.; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168).

Ungeachtet der umstrittenen Verortung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts ist dessen Existenz anerkannt.⁷⁰⁵ Er steht im engen Zusammenhang mit Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip und daher auch mit Art. 20 GG.⁷⁰⁶ Prinzipiell besagt er, dass die Verwaltung in bestimmten Konstellationen nicht ohne eine parlamentsgesetzliche Grundlage handeln darf.⁷⁰⁷ Dies betrifft jedoch nur die gesetzesakzessorische Verwaltung. Demgegenüber muss es auch „gesetzesfreie“ Verwaltung geben.⁷⁰⁸ Die interne Organisation bleibt der Exekutive grundsätzlich selbst überlassen, soweit Grundrechte nicht berührt werden.⁷⁰⁹ Bei steigender Grundrechtsrelevanz oder sonstigem Verwaltungshandeln mit Außenwirkung⁷¹⁰ kann eine gesetzliche Grundlage wiederum erforderlich sein.⁷¹¹ Oftmals wird auf die Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung verwiesen: Handelt es sich um den Bereich der Leistungsverwaltung, wird zumindest der gesetzliche „Totalvorbehalt“ ganz überwiegend abgelehnt.⁷¹² Je stärker das Verwaltungshandeln Grundrechte beeinträchtigt, desto eher sind formell-gesetzliche Rechtsgrundlagen für Organisation, Verfahren und Befugnisse erforderlich und desto umfangreicher müssen sie ausgestaltet sein (sog. Wesentlichkeitslehre).⁷¹³ Ob es einer Regelung durch den parla-

705 BVerfGE 40, 237 (248 f.); BVerfGE 98, 218 (251); *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 154; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 97 ff.; *Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 9 Rn. 46; *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 113.

706 *Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR I, § 9 Rn. 46; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 97.

707 BVerfGE 95, 267 (307); BVerfGE 98, 218 (251); *Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR I, § 9 Rn. 45; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 75; *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 113.

708 *Masing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 7 Rn. 86 f.

709 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 120.

710 Hierauf abstellend *Küchenhoff*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, S. 40.

711 *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 117; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.) (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 276.

712 *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 108 ff.; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), Art. 20 Rn. 281 f.

713 BVerfGE 49, 89 (126 f.); BVerfGE 58, 257 (274); BVerfGE 98, 218 (256); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 111, 120 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 26 Rn. 64; *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § 101 Rn. 49 ff.

mentarischen Gesetzgeber bedarf, ist zudem bereichsspezifisch nach der Art des Regelungsgegenstandes zu bestimmen.⁷¹⁴

Je nach Außenwirkung, Wesentlichkeit für Grundrechte und allgemeiner politischer Wirkung kann dies bedeuten, dass es für das Verwaltungsnetzwerk als organisationsrechtliches Gebilde einer hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage bedarf.⁷¹⁵ Es kann aber auch ausreichen, wenn die im Netzwerk agierenden Akteure basislegitimiert sind. Die Basislegitimation umfasst dabei zwei Komponenten: zum einen die Kompetenz der Akteure, sich selbst aufgaben- und sachgerechte Strukturen zu geben.⁷¹⁶ Zum anderen müssen die wesentlichen bzw. grundrechtstangierenden Organisationsformen (in der Regel selbstständige Verwaltungsträger) über eine parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlage verfügen, um dem Erfordernis der hinreichenden demokratischen Legitimation zu genügen.

Basislegitimation liegt zudem dann vor, wenn die Netzwerkakteure über ihre jeweiligen Fachgesetze eine Rechtsgrundlage haben und insoweit handlungsbefugt sind.⁷¹⁷ Damit die Vorteile des Netzwerks zum Tragen kommen können, muss jedoch gewährleistet sein, dass die Netzwerkteilnehmer Informationen austauschen und zusammenarbeiten können. Denkbar ist insoweit ein informeller Austausch. Soweit jedoch ein Gesetzesvorbehalt ausgelöst wird, insbesondere bei grundrechtlicher Relevanz, ist das Netzwerkhandeln nur im Rahmen der fachgesetzlichen Befugnisse legitimiert.⁷¹⁸ Wenn in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage Kommunikation und Zusammenarbeit stattfinden, ist also darauf zu achten, dass es sich hierbei nicht nur um vermeintlich informelle Kooperation handelt, die eigentlich einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden müsste.

Darüber hinaus kann der Vorbehalt des Gesetzes bestimmte Regelungen über die Zuständigkeitsverteilung erfordern. Das Grundgesetz selbst enthält keinen allgemeinen Gesetzesvorbehalt für Verfahren und Zuständigkeiten der Verwaltung.⁷¹⁹ Nur für bestimmte Organisationsentscheidungen

714 BVerfGE 98, 218 (251 f.); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 VI Rn. 104 f.

715 Vgl. zur Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage des GTAZ *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 258 ff.

716 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 139.

717 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 138 f.

718 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 140.

719 *Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 9 Rn. 37.

schreibt es ausdrücklich die gesetzliche Regelung vor.⁷²⁰ Auszugehen ist dennoch von einem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt, der etwa Regelungen über den Aufbau von Verwaltungseinheiten und ihre Zuständigkeit verlangt.⁷²¹

d) Demokratische Legitimation in Verwaltungsnetzwerken

Um demokratisch hinreichend legitimiert zu sein,⁷²² müssen auch Verwaltungsnetzwerke resp. die Akteure in Verwaltungsnetzwerken gewisse Anforderungen erfüllen. Das Demokratieprinzip ist kein starr zu erfüllendes Dogma; es handelt sich vielmehr um ein Optimierungsgebot.⁷²³ Aufgrund der strukturellen Gleichrangigkeit (resp. Polyzentralität) der Akteure kann es in Verwaltungsnetzwerken potenziell zu einem Mangel an Verantwortungsklarheit und somit zu einem Legitimationsdefizit kommen.⁷²⁴

aa) Monistisches Legitimationsmodell der Verwaltung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter – auch behördeninternes vorbereitendes Handeln – demokratischer Legitimation.⁷²⁵ Damit zwischen Staatsvolk und Staatsgewalt ein hinreichender Legitimationszusammenhang besteht, ist je nach Art und Bedeutung der Ausübung von Staatsgewalt ein gewisses Legitimationsniveau erforderlich.⁷²⁶ Legitimationsarten sind

720 *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § 108 Rn. 70.

721 BVerfGE 106, 1 (22); *Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 9 Rn. 37; zurückhaltend *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § 108 Rn. 71.

722 Zur den Begriffen Legitimität und Legitimation s. *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 149 ff.

723 *Alexy*, Begriff und Geltung des Rechts, S. 130; *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 21; *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR II, § 6 Rn. 16; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 618 ff.

724 Vgl. *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 49.

725 BVerfGE 47, 253; BVerfGE 83, 60 (73); BVerfGE 93, 37; BVerfGE 146, 164 (209).

726 BVerfGE 83, 60 (72); BVerfGE 93, 37 (67); BVerfGE 137, 185 (232); *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 276 ff.; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 156, 170, 185 ff.; *Kotzur*, in: v.

die personelle und die sachlich-inhaltliche Legitimation sowie – laut Bundesverfassungsgericht und einem Teil des Schrifttums⁷²⁷ – die institutionelle und funktionelle Legitimation.⁷²⁸

(1) Personelle Legitimation

Die personelle Legitimation bezeichnet die Legitimation der Personen, die für den Staat als Amtswalter tätig werden.⁷²⁹ In einer ununterbrochenen Legitimationskette soll hiernach jede Person, die in staatlicher Funktion tätig wird, vom Volk legitimiert sein.⁷³⁰ Im Grundmodell der hierarchischen Ministerialverwaltung erhält der jeweilige Beamte durch Ernennung und Zuweisung eines konkreten Amtes von der Ministerin oder dem Minister bzw. eines über den Minister legitimierten Amtswalters seine personell abgeleitete Legitimation.⁷³¹ Die individuelle Einsetzung beruht demnach auf einer Kette von Berufungsakten. zumeist entsteht die Legitimation also mittelbar über viele Stufen.⁷³² Anders gestaltet sich die personelle Legitimation der Selbstverwaltung. Im Gegensatz zu den Ländern verfügen die Kommunen nicht über Staatsqualität, sodass ihre Bürger im Hinblick auf die Kommunalwahlen nicht als legitimierendes Staatsvolk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG angesehen werden können.⁷³³ Gleichwohl verlangt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eine Gemeindevertretung. Es handelt sich bei der kommunalen Selbstverwaltung also um eine zum Staatsvolk analoge Legiti-

Münch/Kunig (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 115; *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 35.

727 BVerfGE 49, 89 (125); BVerfGE 93, 37 (66 f.); *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 15.

728 *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 35; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 288 ff.; *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 14; *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* (Begr.), GG, Art. 20 II. Rn. 120 ff.

729 *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 16; *Trute*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR II, § 6 Rn. 9.

730 BVerfGE 47, 253 (275); BVerfGE 52, 95 (130); BVerfGE 93, 37 (67); BVerfGE 107, 59; *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 16.

731 *Sommerrmann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck* (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 164; *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 16; *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. III.

732 *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. III.

733 *Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 31.

mationsstruktur („Teilvolk“).⁷³⁴ Die kommunale Selbstverwaltung trage so zur Demokratisierung der Verwaltung bei.⁷³⁵

(2) Sachlich-inhaltliche Legitimation

In sachlich-inhaltlicher Hinsicht wird Legitimation im Wesentlichen durch zwei Formen erreicht: Einerseits durch die Bindung an die Parlamentsgesetze und die auf dieser Grundlage erlassenen sonstigen Rechtsvorschriften, andererseits durch die Instrumente der Aufsicht und Weisung.⁷³⁶ Zur Verwirklichung der Verantwortlichkeit der Exekutive sind grundsätzlich sämtliche Organe und Amtswalter der jeweiligen Verwaltungsspitze (Ministerium) hierarchisch untergeordnet.⁷³⁷ Das Hierarchieprinzip dient somit der Umsetzung des klassischen Legitimationsmodells und wird über die Mittel der Aufsicht und Weisung gewährleistet.⁷³⁸

Durch die Verankerung des Gesetzgebungsrechts beim Parlament als Repräsentationsorgan des Volkes und die Bindung der staatlichen Organe an die so beschlossenen Gesetze wird ebenfalls sachlich-inhaltliche Legitimation hergestellt.⁷³⁹ Hieran zeigt sich die Verortung des Vorbehalts und Vorrangs des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht nur im Rechtsstaats-, sondern auch im Demokratieprinzip.⁷⁴⁰

(3) Funktionelle und institutionelle Legitimation

Funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation bedeutet, dass die Verfassung selbst die Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt

734 BVerfGE 83, 37 (55); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 31 f.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 174; Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 II Rn. 84 ff.

735 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 32.

736 BVerfGE 130, 76 (124); BVerfGE 137, 185 (232 f.); Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 270 ff.; Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 10; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 21; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 112, 121.

737 Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 134 ff.

738 Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 38 f.; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, S. 134 ff.

739 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 21.

740 Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 11; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 121.

und Rechtsprechung vorsieht und so demokratisch legitimiert (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG).⁷⁴¹ Hinzutreten muss stets die personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation des jeweiligen Amtswalters.⁷⁴² Die funktionelle und institutionelle Legitimation liegen nicht auf einer Ebene mit den anderen Legitimationsmodi; sie schafft vielmehr einen verfassungsrechtlichen Legitimationsrahmen.⁷⁴³

(4) Zusammenwirken und Legitimationsniveau

Um ein hinreichendes Legitimationsniveau zu erreichen, ist in der Regel ein Zusammenwirken mehrerer Legitimationsmodi erforderlich.⁷⁴⁴ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt es grundsätzlich nicht auf die äußere Form der Legitimation an, sondern auf die effektive Steuerung von Entscheidungsprozessen.⁷⁴⁵ Insbesondere besteht ein wechselseitiges Verhältnis zwischen personeller und sachlich-inhaltlicher Legitimation.⁷⁴⁶ So kann die mangelnde Legitimation über den einen Legitimationsstrang durch eine verstärkte Legitimation über andere Stränge ausgeglichen werden.⁷⁴⁷ Ob und in welchen Konstellationen dies möglich ist, lässt sich abstrakt kaum bestimmen; im Einzelnen kommt es hier auf den Regelungsbereich an.⁷⁴⁸ Es gilt grundsätzlich, dass das Legitimationsniveau mit der Bedeutung und Reichweite der zu treffenden Entscheidung steigen muss.⁷⁴⁹ Im Bereich der Exekutive sind Einschränkungen bei organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten möglich.⁷⁵⁰ Wenn eine der beiden Legitimationsarten völlig fehlt, soll nach umstrittener Auf-

741 BVerfGE 49, 89 (125); BVerfGE 68, 1 (89); *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 15; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 110.

742 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 169; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 15.

743 *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 110; *Trute*, Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 8; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 169.

744 BVerfGE 93, 37 (66 f.); BVerfGE 135, 317 (429); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 113.

745 BVerfGE 135, 317 (429).

746 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Kein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 170.

747 BVerfGE 83, 60 (72); BVerfGE 135, 317 (429).

748 *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 113.

749 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 186.

750 *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 172.

fassung grundsätzlich keine effektive demokratische Legitimation möglich sein.⁷⁵¹

Je nach Kooperationsintensität kann insbesondere die sachlich-inhaltliche Legitimation im Netzwerk unzureichend sein, wobei nicht immer klar zur personellen Legitimation abgegrenzt werden kann. Kommen aufgrund der Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern neue Aufgaben hinzu, so ist im Einzelnen fraglich, ob die Legitimation diesen Aufgabenbereich mit abdeckt. Das ist anhand der gesetzlich bestimmten Befugnisse, die den Netzwerkakteuren zugewiesen sind, zu ermitteln. Fehlt gerade für die Kooperation und das Hineinwirken in originär fremde Aufgabenbereiche die gesetzliche Grundlage oder ist sie nicht bestimmt genug ausgestaltet, so deutet dies auf mangelnde sachlich-inhaltliche Legitimation im Netzwerk hin. Sofern im Netzwerk Akteure des Bundes und der Länder bzw. Kommunen vertreten sind, stellt sich zudem erneut das Problem der „Mischverwaltung“.⁷⁵² Die mangelnde sachlich-inhaltliche Legitimation kann im Einzelfall, wie bereits gezeigt, durch eine erhöhte personelle Legitimation ausgeglichen werden, beispielsweise, wenn die Netzwerkmitglieder dem entsprechenden Bundes- oder Landesparlament gegenüber unmittelbar verantwortlich sind.

(5) Abweichung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Von dem soeben dargestellten Legitimationsmodell ist das Bundesverfassungsgericht bisher hauptsächlich in Fällen der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung abgewichen. In der Entscheidung zur Arbeitnehmermitbestimmung in Wasserverbänden erklärte es, dass das Prinzip demokratischer Legitimation es erlaube, für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.⁷⁵³ Als Fortführung dessen sprach das Bundesverfassungsgericht später sogar von funktionaler Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips.⁷⁵⁴ Andere Entscheidungen wiederum lassen deutlich ein Festhalten am Modell der ununterbrochenen Legi-

751 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 170; a.A. Voßkuhle, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 58.

752 Dazu bereits I. Teil IV. 3. b).

753 BVerfGE, 107, 59 (Ls. 1); s. hierzu auch Classen, Demokratische Legitimation, S. 8 f.

754 Anders Classen, Demokratische Legitimation, S. 9, der hierin einen Bruch mit der vorangegangenen Rechtsprechung erblickt.

timationskette erkennen. In der SGB-II-Entscheidung wurde hieraus das Gebot einer klaren Verantwortungszurechnung abgeleitet,⁷⁵⁵ was bekanntermaßen letztlich – im Zusammenspiel mit der Heranziehung des aus den Art. 83 ff. GG abgeleiteten „Verbots der Mischverwaltung“ – zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften führte. Im Rahmen der Beleihung ist das Bundesverfassungsgericht großzügiger; so wurden die Spitzenverbände der Krankenkassen als rechtmäßig Beliehene und damit als demokratisch legitimiert angesehen.⁷⁵⁶

bb) Alternative Legitimationskonzepte: Plurale Legitimation

(1) Grundlagen

In der zunehmend pluralisierten und ausdifferenzierten Verwaltung ist das klassische Legitimationsmodell verstärkt in die Kritik geraten. Insbesondere mit Blick auf Europäisierung und Internationalisierung zeichnet sich das Bild einer vernetzten Verwaltungsstruktur, bei der sich die Frage nach hinreichender demokratischer Legitimation und möglichen Alternativen stellt.⁷⁵⁷ Was bereits für das allgemeine Bild der Verwaltung als ein Gesamtnetzwerk aus Behörden und sonstigen Stellen gilt,⁷⁵⁸ muss erst recht für Verwaltungsnetzwerke im engeren Sinne gelten. Informationsaustausch und wechselseitige Zusammenarbeit können mangelnde Transparenz und Zurechenbarkeit, somit Defizite bei der Legitimation nach dem klassischem Modell, begründen.⁷⁵⁹

Bei der Überlegung nach Alternativen ist es sinnvoll, zunächst zwischen Input-Legitimation und Output-Legitimation zu unterscheiden. Diese aus der Politikwissenschaft stammenden Begrifflichkeiten wurden von der Rechtswissenschaft aufgegriffen und normativ angereichert.⁷⁶⁰ Nach der

755 BVerfGE 119, 331 (365 f.).

756 BVerfGE 106, 275.

757 *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 6 Rn. 15 m.w.N.

758 *Trute*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, S. 249 (262); *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 118.

759 Vgl. *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 141 f.

760 S. hierzu etwa *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 601 ff., 659 ff.

Demokratietheorie bei *Scharpf* bezeichnet Input-Legitimation die Partizipation des Volkes bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt („Herrschaft *durch* das Volk“), während sich Output-Legitimation auf die Ergebnisse politischen Handelns konzentriert („Herrschaft *für* das Volk“).⁷⁶¹

Da die Partizipation bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt nach übergreifendem Verständnis u.a. die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen meint, können die bereits dargestellten klassischen Legitimationsformen zunächst der Input-Legitimation zugeordnet werden. Über den Wahlakt wird die personelle Legitimationskette begründet. Das Parlament gewährleistet sachlich-inhaltliche Legitimation über den Beschluss von Gesetzen. Nach normativem Verständnis der Output-Legitimation geht es im Wesentlichen um die wünschenswerte Qualität von Entscheidungen und die Ausrichtung an legitimen Gemeinwohlzielen;⁷⁶² allerdings existiert hier kein einheitliches Verständnis. Teilweise steht die Orientierung am Ergebnis bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt im Vordergrund;⁷⁶³ teilweise wird auch Akzeptanz als Bewertungsmaßstab herangezogen.⁷⁶⁴ Mit Blick auf die Pluralisierung im Europäischen Mehrebenensystem wird zunehmend die Ergänzung der Input-Legitimation durch output-orientierte Legitimationsformen gefordert.⁷⁶⁵ Die Vorschläge beinhalten demnach eine Abkehr vom rein monistischen „klassischen“ Legitimationskonzept hin zu einer sog. pluralen Legitimation.⁷⁶⁶

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts greift die Konzepte zur pluralen Legitimation bzw. Output-Legitimation bisher nicht auf, jedenfalls nicht ausdrücklich.⁷⁶⁷ Das Grundgesetz sei jedoch außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung

761 *Scharpf*, *Regieren in Europa*, S. 16, 20 ff.; vgl. auch *Scharpf*, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, S. 21 ff.

762 So das Verständnis bei *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 6 Rn. 53; vgl. auch *Classen*, *Demokratische Legitimation*, S. 27 f.

763 *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 661 ff.

764 *Schmidt-Aßmann*, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 5 Rn. 58; *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 172 ff.; krit. *Classen*, *Demokratische Legitimation*, S. 28 f.; a.A. *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 6 Rn. 53.

765 *Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, S. 647 ff. (insbesondere S. 648); *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 601, 659 ff.; krit. *Waechter*, *Geminderte demokratische Legitimation*, S. 103 ff.

766 *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 588 ff.

767 *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, S. 667.

offen für Formen der Organisation von Staatsgewalt, die vom Leitbild lückenloser personeller Legitimation abweichen könnten.⁷⁶⁸ Darüber hinaus finden sich in der Rechtsprechung Hinweise darauf, dass die Ergebnisse hoheitlichen Handelns bei der Frage nach demokratischer Legitimation zu berücksichtigen sind. So erklärte das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil, Demokratie und Effizienz seien nicht zu trennen.⁷⁶⁹ Zudem werden etwa eine funktionsgerechte Organstruktur⁷⁷⁰ oder wichtige Sachgründe als Argumente herangezogen, um mangelnde Legitimation nach klassischem Verständnis zu rechtfertigen.⁷⁷¹ Bestimmte Kriterien wie „wichtige Sachgründe“, die ziel- und ergebnisorientiert sind, werden also als legitimationssichernd verstanden.⁷⁷² Darüber hinaus wird Akzeptanz auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Kriterium bei Abwägungen relevant.⁷⁷³ Ferner liege der Zweck des Staates in der „Wahrung des Gemeinwohls“.⁷⁷⁴ Die Begründung demokratischer Legitimation ist somit – häufig implizit und ergänzend zur Input-Legitimation – output-orientiert.

(2) Bewertung

(a) Kritik und Zuspruch des Schrifttums

Kritisiert wird an Konzepten zur pluralen bzw. Output-Legitimation, dass sie zu einer Ablösung von Legitimationssubjekt (Volk bzw. Individuum)⁷⁷⁵ und Legitimationsobjekt (Staatsgewalt) führen würden.⁷⁷⁶ Wenn hoheitli-

768 BVerfGE 107, 59 (91 ff.).

769 BVerfGE 89, 155 (213).

770 Hierzu v. Danwitz, Der Staat 35 (1996), 329 ff.

771 Trute, Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 53; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 22.

772 Vgl. hierzu erneut die SGB-II-Entscheidung: BVerfGE 119, 331 (371).

773 BVerfGE 86, 90 (111); Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 666 f.

774 BVerfGE 42, 313 (332).

775 Nach dem monistischen Demokratieverständnis ist das Volk Legitimationssubjekt, wohingegen nach pluralistischem Verständnis das Individuum Legitimationssubjekt ist, s. hierzu Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 17 ff.; Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 682 ff.

776 Lepsius, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 66 (2007), 192 (193); Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 120.

che Maßnahmen bereits aufgrund ihrer Qualität und Gemeinwohlorientierung legitimiert seien, dann bleibe das Volk bzw. Individuum als Legitimationssubjekt außen vor.⁷⁷⁷ Die Kette vom Volk zur Staatsgewalt sei unterbrochen.

Darüber hinaus verschwimme bei einer Anerkennung von Output-Legitimation die Grenze zwischen dem Demokratieprinzip und anderen Prinzipien. Demokratie entscheide nur darüber, wer entscheidet, nicht, *wie* entschieden werde.⁷⁷⁸ Die inhaltliche Ebene betreffe vielmehr das Rechtsstaatsprinzip.⁷⁷⁹ Die Orientierung an Ergebnissen, Akzeptanz oder Gemeinwohl sei daher kein geeigneter Maßstab für demokratische Legitimation.⁷⁸⁰ Akzeptanz sei zudem eine faktische und keine rechtliche Kategorie.⁷⁸¹ Es handele sich um eine Folge von Legitimität, sie könne Legitimität jedoch nicht begründen.⁷⁸² Nicht zuletzt sei offen, wie Maßstäbe für Ergebnisse und Akzeptanz hoheitlichen Handelns festgelegt werden sollten.⁷⁸³

Das Bundesverfassungsgericht hält im Wesentlichen am klassischen Legitimationsmodell fest.⁷⁸⁴ Dessen konsequente Anwendung lässt eine zurückhaltende bzw. kritische Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Output-Legitimation erkennen.

Befürworter der Output-Legitimation, die zumeist eine Ergänzung und keine Ersetzung klassischer Legitimationsketten fordern,⁷⁸⁵ führen an, dass die Rückbindung an das Staatsvolk deshalb gegeben sei, weil eine stetige Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bürger und des öffentlichen Interesses stattfinde.⁷⁸⁶ Anders als bei periodischen Input-Legitimationsakten wie Wahlen könne Output-Legitimation eine permanente Ergebniskontrolle ge-

777 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 120.

778 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 120; *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 278.

779 *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 278.

780 *Rumler-Korinek*, EuR 2003, 327 (336).

781 So *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 120; *Huber*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 491 (512).

782 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 120; *Huber*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 491 (512 Fn. 109).

783 *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 279.

784 BVerfGE 47, 253 (275); BVerfGE 52, 95 (130); BVerfGE 77, 1 (40); BVerfGE 83, 60 (72 f.); BVerfGE 93, 37 (66); BVerfGE 107, 59; BVerfGE 119, 331.

785 *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 601, 659 ff.; *Calliess*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 281 (311); für eine Ersetzung auf nationaler und europäischer Ebene dagegen *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 645 ff.

786 *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 647 f.

währleisten.⁷⁸⁷ Von Output-Ansätzen eine Rückbindung ans Volk im Sinne klassischer Legitimationsketten zu verlangen,⁷⁸⁸ erscheint ohnehin nicht schlüssig, da es gerade um Alternativen zum klassischen Modell geht, die neue Formen des Staats- und Verwaltungshandelns begründen können.

Die konkreten Maßstäbe für die Ergebnisse hoheitlichen Handelns werden uneinheitlich beurteilt und festgelegt; neben eher allgemeinen Kategorien wie Gemeinwohl, öffentlichem Interesse, Bewährung und Akzeptanz⁷⁸⁹ wird die Orientierung an Herrschaftszwecken, -zielen und -aufgaben vorge schlagen.⁷⁹⁰

(b) Bewertung

Den genannten Kriterien zur Output-Legitimation kann nicht pauschal vorgeworfen werden, sie seien „diffus“ oder konturlos.⁷⁹¹ Dass ein Legitimationsmodell keine absolut gültigen Kriterien bereitstellen kann, ist nicht von der Hand zu weisen. Nach dem klassischen Modell lässt sich schließlich genauso wenig eindeutig feststellen, ob ein „hinreichendes effektives Legitimationsniveau“ gegeben ist oder nicht.⁷⁹² Dies ist eine Frage normativen Abwägens und Entscheidens. Zudem kann dem Kriterium der Akzeptanz ein normativer bzw. rechtlicher Gehalt nicht abgesprochen werden.⁷⁹³ Es erhält in Ermessens- und Abwägungsentscheidungen Relevanz und wird so zumindest mittelbar zum rechtlichen Legitimationsfaktor.⁷⁹⁴ Dass Akzeptanz aus Legitimität folgen soll und nicht umgekehrt,⁷⁹⁵ kann in dieser Absolutheit ohnehin bestritten werden. Staatshandeln kann nach

787 *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 662 f.

788 So offenbar *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 280 (Fn. 444).

789 *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 6 Rn. 53; *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 580 ff.; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 170 ff.

790 *Schliesky*, in: Delbrück/Einsele (Hrsg.), Wandel des Staates, S. 96; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 623 ff.

791 So aber *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 279 (Fn. 440).

792 Vgl. oben. I. Teil IV. 3. d) aa) (4).

793 *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 172 ff.

794 *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 58; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 175 ff.

795 So *Huber*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 491 (512, Fn. 109).

klassischem Legitimationsmodell legitimiert sein und dennoch beim Bürger nicht auf Akzeptanz stoßen.

Je nach Regelungsgebiet sind bestimmte Herrschaftsziele und -aufgaben zudem konkret bestimmbar. So ist beispielsweise der barriere- und medienbruchfreie Zugang zu Online-Verwaltungsleistungen (vgl. § 3 Abs.1 OZG) in Zeiten der Digitalisierung ein legitimes Herrschaftsziel und zugleich eine gewaltige Umsetzungsaufgabe. Die Strukturierung nach Lebenslagen orientiert sich vordergründig am Nutzer und nicht an örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten.⁷⁹⁶ Dies soll und wird die Akzeptanz des Verwaltungshandelns im Falle erfolgreicher Umsetzung beim Bürger steigern.⁷⁹⁷ Daher wäre es verfehlt, die Legitimation der Etablierung und Umsetzung eines Online-Portalverbunds nur danach zu beurteilen, ob sie personell (etwa mit Blick auf die Zuständigkeitsverteilung) und sachlich-inhaltlich, also dem klassischen Modell entsprechend, legitimiert ist. Vielmehr kann die beim Bürger erzeugte Akzeptanz die ex-ante über den Wahlakt begründete Input-Legitimation bestätigen und verstärken. Zuzugeben ist jedoch, dass es Schwierigkeiten bereitet, Akzeptanz zu messen und so in die Wertung einfließen zu lassen. Insoweit müssten soziologisch-empirische Methoden angewandt werden, die dann eine Grundlage für eine normative Betrachtung sein können.⁷⁹⁸

Hinzu kommt die extreme Mittelbarkeit, die das Modell der Legitimationsskette mit sich bringt. Es erscheint gekünstelt, anzunehmen, dass die Entscheidungen eines Beamten, der aufgrund mehrerer „Stationen“ der Ernennung sein Amt ausübt, auf einen ursprünglichen Volkswillen zurückzuführen sind. Die Legitimationssketten sind in der Regel viel zu lang. Schon bei wenigen Gliedern kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der Amtswalter seine Entscheidungen an den Bedürfnissen der Bürger ausrichtet, zumal er diese im Einzelnen gar nicht kennt.⁷⁹⁹ Das bedeutet keineswegs, dass die Modelle der personellen und sachlich-inhaltlichen Legitimation aufgegeben werden sollten. In einer repräsentativen Demokratie ist eine gewisse Mittelbarkeit der Legitimationsübertragung unumgänglich.

796 S. https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html.

797 vgl. <https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/DigPro.html>.

798 *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Staatsgewalt, S. 177. – Auf die Bedeutung soziologischer Erkenntnisse für die Rechtswissenschaft wurde bereits hingewiesen, s.o. I. Teil III. 2. c).

799 So auch *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, S. 646.

Allerdings bestanden bereits beim sog. „Neuen Steuerungsmodell“, welches in Deutschland seit Jahrzehnten umgesetzt wird, Zweifel hinsichtlich der Legitimation nach klassischem Modell.⁸⁰⁰ Erst recht verlangen neue Organisationsformen und Konzepte eine Berücksichtigung von Ansätzen zur Output-Legitimation, um eine effiziente und aufgabengerechte Verwaltungsorganisation zu gewährleisten.

Zudem werden ministerielle Weisungen und parlamentarische Kontrolle, die die sachlich-inhaltliche Legitimation sichern sollen, in der Praxis nicht durchgängig, sondern nur vereinzelt ausgeübt.⁸⁰¹ Darüber hinaus kann parlamentarische Kontrolle lediglich ex post ausgeübt werden und vermag es daher – nach „klassischem“ Verständnis – nicht, Legitimationsdefizite auszugleichen.⁸⁰²

Der Kritik, wonach es bei einer Output-Orientierung zu Vermischungen mit dem Rechtsstaatsprinzip komme, kann entgegengehalten werden, dass eine strikte Trennung beider Prinzipien – Rechtsstaat und Demokratie – weder wünschenswert noch realistisch ist. Vielmehr beeinflussen sie sich gegenseitig; zunehmend wird die Ergänzung demokratischer Legitimation durch die Qualität von Entscheidungen bzw. Verfahren – und damit rechtsstaatlichen Maßstäben – verlangt.⁸⁰³

(3) Zwischenergebnis

Letztlich vermag es das klassisch-monistische Legitimationskonzept als solches nicht, für neue und alternative Formen staatlicher Organisation eine hinreichende Basis zu schaffen. Das Modell der pluralen Legitimation hingegen ist ein vielsprechender Ansatz und könnte möglicherweise auch die Legitimation in Netzwerken begründen und erklären.

800 Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 177 f.; zum „Neuen Steuerungsmodell“ s. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip.

801 Classen, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, S. 10.

802 BVerfGE 83, 60 (73); Classen, Demokratische Legitimation, S. 6, 10.

803 Hierzu Classen, Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, S. 37 ff.

cc) Gewährleistung demokratischer Legitimation in
Verwaltungsnetzwerken

(1) Grenzen für Verwaltungsnetzwerke nach monistischem
Legitimationsmodell

Die Begründung der Legitimation nach klassischem Modell gestaltet sich im Falle der Netzwerke als herausfordernd. Das ist auf mehrere Gründe zurückzuführen.

Zuallererst folgt das Legitimationsdefizit von Netzwerken aus den Schwierigkeiten bei der Zurechnung von Verantwortung. Mit anderen Worten: Aus dem Zurechnungsdefizit erwächst ein Legitimationsdefizit.⁸⁰⁴ Auf diesem Zusammenhang basiert die überwiegende Skepsis hinsichtlich der demokratischen Legitimation von Verwaltungsnetzwerken.⁸⁰⁵

Angesichts der festgestellten Gleichrangigkeit der Akteure im Netzwerk⁸⁰⁶ stellt sich zwangsläufig die Frage nach ihrer hierarchischen Rückbindung und somit auch nach ihrer personellen und sachlich-inhaltlichen Legitimation. Untereinander sind die Netzwerkteilnehmer tatsächlich zumindest annähernd gleichberechtigt. Das bedeutet jedoch nicht, dass ihre einzelnen Akteure losgelöst von ihrem jeweiligen Hierarchiegefüge stehen.⁸⁰⁷ Für sich genommen sind sie ihrer jeweiligen Verwaltungsspitze verantwortlich; gleichzeitig sind sie Teil des Netzwerks.

Schwierig wird es dann, wenn im Netzwerk Teilnehmer vorhanden sind, die derselben „Pyramide“ angehören und dort in einem Hierarchieverhältnis zueinanderstehen, d.h. zum Beispiel in einem fiktiven „Netzwerk“ aus Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt und Landesbehörden.⁸⁰⁸ Aufgrund der durch das Bundesinnenministerium ausgeübten Fach- und Rechtsaufsicht über beide Bundesbehörden wäre die Gleichrangigkeit formal nicht gegeben. Daraus folgt,

804 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 139; *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (169).

805 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (169); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 163; zusammenfassend auch *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 141.

806 S.o. I. Teil IV. 2. d) bb).

807 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (151).

808 Vgl. hierzu das GTAZ, in dem das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundespolizei, Nachrichtendienste und weitere vertreten sind, nicht jedoch das Bundesinnenministerium: *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 150 ff.

dass das Bundesministerium des Innern kein echter Netzwerkteilnehmer wäre.⁸⁰⁹

Ein weiteres Problem besteht bei der Teilnahme privater Akteure, wie sie in Verwaltungsnetzwerken vertreten sein können.⁸¹⁰ Private Akteure wie bspw. Anwaltskanzleien, Sachverständige, sonstige Berater oder private (IT-) Unternehmen sind jedoch weder unmittelbar noch mittelbar demokratisch legitimiert, da sie keine staatlichen bzw. hoheitlichen Funktionen ausüben.⁸¹¹ Daraus folgt nicht zwangsläufig, dass ein Verwaltungsnetzwerk nicht legitimierbar ist, sofern Private teilnehmen. Vielmehr muss genauer untersucht werden, inwieweit der Einfluss, den Private auf den Willensbildungsprozess haben, noch vertretbar ist, um die hinreichende demokratische Legitimation der Netzwerkaktivität zu gewährleisten. Der Einfluss Privater betrifft jedoch auch andere verfassungsrechtliche Fragen, insbesondere nach rechtsstaatlicher (Letzt-) Verantwortung, und soll daher gesondert behandelt werden.⁸¹²

Ähnlich wie in Verwaltungsnetzwerken kann ein Defizit personeller Legitimation in Kollegialorganen entstehen, sofern einzelne Mitglieder ganz oder teilweise nicht personell legitimiert sind.⁸¹³ Nach dem „Prinzip der doppelten Mehrheit“ sollen Entscheidungen von Kollegialorganen nur dann getroffen werden können, wenn die Mehrheitsentscheidung ihrerseits mehrheitlich auf die demokratisch legitimierten Mitglieder zurückzuführen ist.⁸¹⁴ Möglicherweise sind diese Grundsätze auf Entscheidungen im Verwaltungsnetzwerk übertragbar: Verfügen einzelne Netzwerkmitglieder nicht über hinreichende personelle Legitimation, so könnten Entscheidungen ggf. dennoch zumindest von der Mehrheit demokratisch legitimerter Netzwerkteilnehmer getroffen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass einzelne Entscheidungsbeiträge noch zurechenbar sind.⁸¹⁵

809 Vgl. *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 247 ff.

810 S.o. I. Teil IV. 2. b).

811 Vgl. *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 58. Ausgeklammert bleibt an dieser Stelle die funktionale Privatisierung, etwa in Form der Beleihung.

812 S. ausführlich sogleich, I. Teil IV. 3. e).

813 BVerfGE 93, 37; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-
idee, 2. Kap. Rn. 87; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. III.

814 BVerfGE 93, 37 (72); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. III (Fn. 417);
Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 24 Rn. 18 (Fn. 25); a.A. v.
Roetteken, NVwZ 1996, 552 ff.

815 Zu dieser Problematik bereits s.o. I. Teil IV. 2. g). Zur etwaigen Lösung dieses
Problems s. I. Teil IV. 4. c).

In Bezug auf den Vorbehalt des Gesetzes wurde bereits zwischen der Basislegitimation einzelner Netzwerkakteure und der Legitimation der Netzwerk selbst unterschieden.⁸¹⁶ Die „bloße“ Basislegitimation einzelner Netzwerkakteure genügt aus verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls dann nicht mehr, sofern sich das Netzwerk verselbstständigt, d.h. sobald ihm Entscheidungen zugerechnet werden können.⁸¹⁷ Mit steigender Intensität der Kooperation fällt die Zurechnung immer schwerer;⁸¹⁸ das Netzwerk wird so selbst zum Legitimationsobjekt.⁸¹⁹ An diesem Punkt müsste das Netzwerk als solches sachlich-inhaltlich legitimiert sein, indem es beispielsweise eine gesetzliche Grundlage erhält. Demgegenüber wird unterhalb dieser Schwelle die sachlich-inhaltliche Legitimation dadurch erreicht, dass die Netzwerkakteure durch oder aufgrund von Parlamentsgesetzen errichtet wurden und an die sich hieraus ergebenden Zuständigkeiten und Befugnisse gebunden sind. Insbesondere ist die Bildung informeller Netzwerke bereits aufgrund der Befugnis, die eigene Binnenstruktur selbstständig zu bestimmen, gegeben.⁸²⁰ Fraglich ist allerdings, ob die ausdrückliche gesetzliche Anordnung an mehrere Verwaltungsträger, zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenzuarbeiten, ein hierzu errichtetes Verwaltungsnetzwerk sachlich-inhaltlich legitimiert.⁸²¹ Dies kann nur anhand der konkreten gesetzlichen Grundlagen und ggf. in einer Zusammenschau mit anderen Legitimationsformen beurteilt werden.⁸²²

Ein weiteres Legitimationsproblem stellt die Kooperationsintensität im Netzwerk dar: Kommen aufgrund der Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern neue Aufgaben hinzu, so ist im Einzelnen fraglich, ob die Legitimation diesen Aufgabenbereich mit abdeckt. Das ist anhand der gesetzlich bestimmten Befugnisse, die den Netzwerkakteuren zugewiesen sind, zu ermitteln. Fehlt gerade für die Kooperation und das Hineinwirken in originär fremde Aufgabenbereiche die gesetzliche Grundlage oder ist sie nicht bestimmt genug ausgestaltet, so deutet dies auf mangelnde sachlich-inhaltliche Legitimation im Netzwerk hin. Der Ausgleich durch erhöhte

816 S.o. I. Teil IV. 3. d).

817 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168); *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 142.

818 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (165).

819 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 141 f.; *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 6 Rn. 102 f.

820 *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 142.

821 Vgl. hierzu konkret die IT-Zusammenarbeit, 2. Teil IV. ff.

822 Vgl. *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 142.

personelle Legitimation, beispielsweise wenn die Netzwerkmitglieder dem entsprechenden Bundes- oder Landesparlament gegenüber unmittelbar verantwortlich sind, ist begrenzt, da grundsätzlich beide Legitimationsarten erforderlich sind.

Besonders problematisch dürfte die Legitimation im Falle einer gemeinsamen Sachentscheidung mehrerer Netzwerkmitglieder sein. Die Sachentscheidung ist von einer Verfahrenshandlung i.S.d. § 44a VwGO und § 46 VwVfG zu unterscheiden.⁸²³ Bei der Tatsachenermittlung (§ 24 VwVfG) oder der Anhörung (§ 28 VwVfG) handelt es sich beispielsweise um Verfahrenshandlungen.⁸²⁴ Die Auslegung von (unbestimmten) Rechtsbegriffen oder Ermessenserwägungen sind hingegen materiell-rechtliche Kriterien, die somit der Sachentscheidung zuzuordnen sind.⁸²⁵ Dagegen lässt sich zwar einwenden, dass die Sachentscheidung lediglich das Verfahrensergebnis, nicht jedoch den Entscheidungsvorgang beinhaltet.⁸²⁶ Die Unterscheidung zwischen Verfahrenshandlung bzw. Verfahrensfehlern einerseits und der Sachentscheidung andererseits, die durch § 46 VwVfG und § 44a VwGO vorgenommen wird, entspricht jedoch der Aufteilung in formelle und materielle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes.⁸²⁷ Die materielle Rechtswidrigkeit wirkt sich nach der ratio legis des § 46 VwVfG und des § 44a VwGO somit stärker auf die Rechte des Bürgers aus als die formelle Rechtmäßigkeit.⁸²⁸ Da die Anforderungen an demokratische Legitimation mit der Bedeutung und Grundrechtsrelevanz der Entscheidung steigen,⁸²⁹ sind bei der gemeinsamen Sachentscheidung im Netzwerk gegenüber einer Verfahrenshandlung, die durch ein anderes Netzwerkmitglied vorgenommen wird, deutlich höhere Anforderungen an die Legitimation zu stellen.⁸³⁰ Betrachtet man dies im Zusammenhang mit den geltenden Grundsätzen der Zuständigkeitsordnung und dem „Verbot der Mischverwaltung“, so ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gemeinsamen materiellen Sachentscheidung nach außen im Netzwerk mit den derzeitigen rechtlichen Instrumenten nicht realisierbar.

823 Schenk, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 9.

824 Vgl. BT-Drs. 13/3995, S. 8; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 24 Rn. 58; Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 66.

825 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10 Rn. 14 ff.

826 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 50.

827 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10 Rn. 37 ff.

828 Ähnlich Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 2.

829 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 186, 275 ff.

830 Vgl. Schliesky, DÖV 2009, 641 (648).

(2) Gewinne für Verwaltungsnetzwerke durch plurale Legitimation?

Teilweise wird vertreten, dass ein Ausgleich oder eine Ergänzung durch Output-Legitimation in Netzwerken des Europäischen Verwaltungsverbundes denkbar ist.⁸³¹ Konkret wird in der Schaffung europäischen Vertrauens, welches in Art. 4 Abs. 3 EUV zum Ausdruck komme, ein Instrument zur Output-Legitimation gesehen.⁸³² Andere fordern eine Stärkung der Input-Legitimation durch die Verbesserung des Individualrechtsschutzes (auf europäischer Ebene).⁸³³ Hervorgehoben wird zudem die Legitimation durch Verfahren: Hierbei geht es um den Entscheidungsprozess, der sich in die Stufen der Meinungsbildung, Willensbildung und Entscheidung untergliedern lässt.⁸³⁴

Nach den skizzierten Grundsätzen zur Output-Legitimation kann hinsichtlich der Legitimation von Verwaltungsnetzwerken auch danach gefragt werden, ob die Ergebnisse ihres Handelns die gewünschte Qualität bzw. Akzeptanz erreichen.

Soweit die Ergebnisse des Handelns des Verwaltungsnetzwerks eine hohe Qualität gewährleisten und Akzeptanz in der Bevölkerung erzeugen, kann dies zur Legitimation beitragen. Problematisch ist jedoch, dass mit steigender Komplexität des Netzwerks zugleich die Intransparenz steigt. Je mehr Akteure im Netzwerk zusammenarbeiten und je intensiver die Kooperation ausgestaltet ist, desto weniger transparent wird das Netzwerkhandeln für den Bürger. Transparenz ist jedoch ebenfalls ein wichtiger Faktor zur Herstellung demokratischer Legitimation⁸³⁵ und eng mit dem Gebot der Verantwortungsklarheit verknüpft.⁸³⁶ In der Regel bedingen sich Transparenz und Akzeptanz jedoch: mit steigender Transparenz steigt auch die Akzeptanz. Umgekehrt dürfte ein hocheffizientes, aber intransparentes System daher jedenfalls aus der Output-Perspektive nicht hinreichend legitimiert sein. Insoweit besteht hier für Verwaltungsnetzwerke eine – wenn auch abstrakt nur schwer zu bestimmende – Grenze.

831 S. hierzu *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 139 f.

832 Vgl. *Franzius*, Gewährleistung im Recht, S. 457.

833 *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 145 ff.

834 *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (648).

835 *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 651; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 5 Rn. 61.

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

Bei der Bewertung der wünschenswerten Ergebnisse staatlichen Handelns ist das Kriterium der funktionsgerechten Organstruktur ebenfalls relevant. Denn hiervon umfasst ist das Gebot der Bereitstellung einer Verwaltungsorganisation, die die ihr zugewiesene Aufgabe sachangemessen zu erledigen vermag.⁸³⁷ Dieses Gebot wurzelt im Gewaltenteilungsprinzip sowie im Rechtsstaatsprinzip.⁸³⁸ Soweit bestimmte Verwaltungsaufgaben deutlich besser ebenenübergreifend – mit Hilfe eines Netzwerks – durchgeführt werden können, entspricht die Wahl des Netzwerks dem Gebot funktionsgerechter Organstruktur am ehesten.

Jedoch gilt es zu bedenken, dass hierdurch die personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation nicht ersetzt werden kann. Sie muss die Legitimationsbasis bleiben. Soweit das Netzwerk die Problemlösungsfähigkeit, Funktionalität und Akzeptanz verbessert, kann die Wahl des Netzwerks als Organisationsform das Legitimationsniveau des Verwaltungshandelns zwar insgesamt steigern,⁸³⁹ jedoch nicht selbstständig gewährleisten.

Übergeordnet gilt, dass sich die Frage nach den Kriterien zur Gewährleistung demokratischer Legitimation in Verwaltungsnetzwerken kaum allgemein beantworten lässt. Das liegt auch daran, dass nicht durch einfache Subsumtion gezeigt werden kann, ob eine Organisation das entscheidende Legitimationsniveau erreicht.⁸⁴⁰ Vielmehr muss hierzu ein breiter Beobachtungsrahmen gewählt werden.⁸⁴¹

e) Einflussnahme Privater in Verwaltungsnetzwerken und ihre verfassungsmäßigen Grenzen

Wenn private Akteure gemeinsam mit staatlichen Akteuren hoheitliche Aufgaben ausüben, ist dies aus Sicht der demokratischen Legitimation und der rechtsstaatlichen Verantwortung rechtfertigungsbedürftig.⁸⁴² Davon hängt einiges ab, da sich hierdurch entscheidet, ob ein Verwaltungsnetzwerk mit Beteiligung Privater als öffentlich-rechtliche Organisationsform in Betracht

837 *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 82 Rn. 115; *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 42.

838 *V. Danwitz*, Der Staat 35 (1996), 329 (330, 335 unten); zweifelnd *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 42.

839 Vgl. *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 144.

840 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 152.

841 Ebenda.

842 Vgl. nur *Scholl*, Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, S. 163 ff.; *Voßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 54 ff.; *Seidel*, Privater Sachver-

kommt oder ob es dem Staat aufgrund eines zu großen Legitimationsdefizits verwehrt ist, durch derartige Arrangements zu handeln.

Die Problematik des Einflusses Privater in Verwaltungsnetzwerken kann auch als Folge der zunehmenden Auflösung der Dichotomie von Staat und Gesellschaft verstanden werden.⁸⁴³ Wie weitgehend die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft gediehen sein sollte, ist im Einzelnen freilich umstritten.⁸⁴⁴ Nach ganz überwiegender Auffassung enthält die Verfassung selbst zwingende Gründe, um an der prinzipiellen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft festzuhalten.⁸⁴⁵ Innerhalb dieser Grundansicht existieren verschiedene Strömungen.⁸⁴⁶ Die Gegenansicht hat sich als Lehre vom „Dritten Sektor“ hervor getan und wurde insbesondere im Kontext der Politiknetzwerke (policy networks)⁸⁴⁷ relevant.⁸⁴⁸ Diese Ansicht ist sehr weitgehend und verfassungsrechtlich nicht unbedenklich.⁸⁴⁹ Dennoch ist die Mitwirkung Privater in staatlichen Organisationen nicht von vornherein verfassungswidrig. Zwar wird man letztendlich an der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft aus verfassungsrechtlichen Gründen festhalten müssen; nichtsdestotrotz ist die Ansicht, Staat und Gesellschaft seien voneinander getrennte Systeme, zu pauschal. Das zeigt sich schon durch die vielfältigen Verquickungen, etwa im Bereich der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und der staatlichen Aufgabenerfüllung durch Private.

Lange wurde die Mitwirkung Privater im Sinne einer beratenden Tätigkeit, etwa im Kontext sachverständiger Beratung staatlicher Stellen, von der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft nur vereinzelt behandelt.⁸⁵⁰

stand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht, S. 47 ff.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 369 ff.

843 Vgl. *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 54; *Kahl*, Jura 2002, 721 (722).

844 Zum Meinungsstand *Kahl*, Jura 2002, 721 (722 f.).

845 S. nur *Kahl*, Jura 2002, 721 (723).

846 Nach der Trennungstheorie sind Staat und Gesellschaft prinzipiell voneinander getrennt (s. nur *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 149 ff.), während die Distinktionstheorie keine Trennung, wohl aber eine Unterscheidung befürwortet (maßgeblich vertreten durch *Böckenförde*, Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft).

847 S.o. I. Teil III. 2. e).

848 *Schuppert*, Die Verwaltung 28 (1995), 137 ff.

849 Vgl. *Kahl*, Jura 2002, 721 (722).

850 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 54.

Wenn hier von Privaten die Rede ist, sind in diesem Zusammenhang generell natürliche Personen und sowie Unternehmen bzw. Verbände⁸⁵¹ (d.h. in der Regel juristische Personen bzw. Vereine) gemeint. Rein formell privatisierte Unternehmen (bspw. Eigenesellschaften der öffentlichen Hand) bleiben bei der Betrachtung außen vor, da sie durch die öffentlichen Träger beherrscht werden und somit dem Verantwortungsbereich staatlicher Akteure zugewiesen sind. Eine Sonderrolle nehmen Parteien im Sinne des Art. 21 GG als Vereinigungen mit dem Ziel der Einflussnahme auf die politische Willensbildung wahr;⁸⁵² Parteien dürften jedoch in diesem Kontext nur eine untergeordnete Rolle spielen dürften.

Um die Grenze der zulässigen Unterstützung bzw. Einflussnahme Privater zu ziehen, bieten sich verschiedene Kriterien an.

Zunächst ist generell fraglich, ob und inwieweit der Einsatz von externen Personen, seien es Sachverständige, IT-Experten oder sonstige private Beratende, überhaupt zulässig ist. Daher wird gefordert, dass private Beratung nur dann hinzugezogen werden sollte, wenn Verwaltungen nicht die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen zu Erbringung der Aufgabe mitbringen.⁸⁵³ Dem ist zuzustimmen; allerdings ist diese Anforderung oftmals erfüllt, da die staatliche Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund der Fülle gesetzlicher Vorschriften und der fortschreitenden Digitalisierung immer komplizierter und komplexer wird. Des Weiteren ist fraglich, ob die Subsidiarität privater Beratung wirklich gewollt sein kann: Dies kann auch zu einer zunehmenden Verdrängung hin zur „vergaberechtsfreien“ Inhouse-Beratung (vgl. § 108 GWB)⁸⁵⁴ führen, die durch formell privatisierte und durch die öffentliche Hand kontrollierte Beratungsunternehmen durchgeführt wird.

Eine wichtige Unterscheidung ist der Grad der Mitwirkung im Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozess.⁸⁵⁵ Grundsätzlich ist hier zwischen Beratung auf der einen und Mitentscheidung auf der anderen Seite zu un-

851 Zum Begriff des Wirtschaftsverbandes als Interessengruppe *Völpel*, Rechtlicher Einfluss von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, S. 30.

852 *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 25.

853 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 67.

854 Hierbei finden die Ausnahmen nach § 108 GWB Anwendung, sodass für die Leistungen kein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss.

855 Vgl. *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 45 ff.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 43 ff.

terscheiden, wobei die Übergänge fließend sein können.⁸⁵⁶ Genauer kann hier zwischen entscheidungsunabhängiger, entscheidungspräformierender, entscheidungsersetzender und sonstiger entscheidungsmitwirkender Beratung differenziert werden, wobei die entscheidungsunabhängige Beratung (bspw. Äußerungen, die losgelöst von konkreten Entscheidungen erfolgen) eher unproblematisch ist.⁸⁵⁷

Die entscheidungsersetzende sachverständige Beratung in Form eines Expertenvotums, an das eine Behörde rechtlich gebunden ist, kann für diese Zwecke ebenfalls vernachlässigt werden. Die hier interessierende Mitwirkung durch Private im Verwaltungsnetzwerk dürfte größtenteils in die Kategorie der sonstigen entscheidungsmitwirkenden Beratung fallen.⁸⁵⁸ Die faktischen Einflussmöglichkeiten sind hier diffus und potenziell groß,⁸⁵⁹ sodass weitere Kriterien herangezogen werden müssen. Problematisch ist insbesondere, das kaum nachzuweisen ist, ob noch eine zulässige entscheidungsmitwirkende Beratung stattfindet oder die Beratung vielmehr bereits eine Mitentscheidung darstellt.⁸⁶⁰

Eine Unterstützung und Beratung bei der dem Entscheidungsprozess vorgelagerten Willensbildung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, solange sie im Auftrag und nach Weisung der staatlichen Akteure stattfindet und dabei keine Bindung an die Willensentschließung einer außerhalb parlamentarischer Verantwortung stehenden Stelle besteht.⁸⁶¹ Diese Rechtsprechung ist im Kontext der Mitbestimmung von Personalvertretungen ergangen, lässt sich aber durchaus verallgemeinern.

Als weiteres Kriterium gilt die Letztverantwortlichkeit für Maßnahmen. Demnach könnte der Einfluss Privater bei Entscheidungen im Verwaltungsnetzwerk zulässig sein, solange die staatlichen Akteure die Letztverantwortung übernehmen. Sie bilden somit einen Anknüpfungspunkt für demokratische Legitimation und damit letztlich für Rechtsschutz und Haftung.

856 *Döhler*, PVS 2/2012, 181 (185 f.); *Di Fabio*, VerwArch 81 (1990), 193 (196); *Greipl*, Art. 19 IV GG und Entscheidungen von unabhängigen Sachverständigenausschüssen, S. 6 f.; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 43 ff.

857 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 45 ff.

858 Vgl. *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 49.

859 Ebenda.

860 Vgl. in diese Richtung *Döhler*, PVS 2/2012, 181 (185).

861 Vgl. BVerfGE 93, 37 (67); BVerfGE 9, 268 (281 f.).

Im Falle der Beratung ohne Bindung an die Vorschläge Privater besteht Raum für eine eigenständige Entscheidung. Vorschläge und Entwürfe werden nicht ohne weitere Prüfung und etwaige Änderung übernommen. Somit kann die Letztverantwortung den staatlichen Akteuren zugerechnet werden.

Nichtsdestotrotz kann eine intensive Beratung oder Aufgabenübertragung den Entscheidungsprozess derart beeinflussen, dass die Entscheidung de facto nicht mehr den staatlichen Akteuren zugerechnet werden kann. Wird eine Aufgabe größtenteils oder vollständig auf eine private Vereinigung verlagert und kommt staatlichen Akteuren allenfalls formal die Letztverantwortung zu, so stellt sich dies als sehr problematischer Vorgang dar.⁸⁶²

Beispiele hierfür sind das sog. „Gesetzgebungs-Outsourcing“⁸⁶³ sowie die Löschung von rechtswidrigen Inhalten in sozialen Netzwerken aufgrund des Netzwerkdurchsuchungsgesetzes (NetzDG)⁸⁶⁴ durch private Intermediäre (d.h. Plattformen und soziale Netzwerke wie Twitter). Beim Einsatz von (privaten) Sachverständigen in Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren⁸⁶⁵ hingegen wird eine staatliche Kontrolle und Letztentscheidung eher möglich sein.

Nach einem Teil des Schrifttums ist die Einschaltung privater Intermediäre im Rahmen des NetzDG zulässig, zumal den staatlichen Gerichten die Letztverantwortlichkeit der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit resp. Rechtswidrigkeit zukomme.⁸⁶⁶ Allerdings ist die faktische Bedeutung der Erstverantwortung kaum zu überschätzen, da Aufwand und Kosten von Klagen in der Regel außer Verhältnis zu den verfolgten Interessen stehen werden.⁸⁶⁷ Dass Nutzer die gerichtliche Kontrolle vermehrt in Anspruch nehmen werden, wird z.T. als unrealistisch eingeschätzt.⁸⁶⁸ Somit

862 Vgl. *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing, S. 89 f.

863 Dazu *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing; *Kloepfer* (Hrsg.), Gesetzgebungsoutsourcing; *Döhler*, PVS 2/2012, 181 ff.

864 Art. 1 des Gesetzes v. 01.09.2017, BGBl. I, S. 3352.

865 Vgl. *Fehling*, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, S. 150 ff.; *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantenstellung im Verwaltungsrecht, S. 47 ff.; *Scholl*, Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, S. 164 f.

866 *Eifert*, NJW 2017, 1450 (1451); *Raue*, JZ 2018, 961 (962); *Lang*, AöR 143 (2018), 220 (241); a.A. *Guggenberger*, ZRP 2017, 98 (101); *Schröder*, Die Verwaltung 50 (2017), 309 (331).

867 *Eifert*, NJW 2017, 1450 (1451).

868 *Guggenberger*, ZRP 2017, 98 (100).

wird letztlich die Position Privater gestärkt und der Einfluss des Staates geschwächt. Die staatliche Letztverantwortung läuft Gefahr, in ihrer Wirkung leerzulaufen.

Problematisch am „Gesetzgebungsoutsourcing“ ist, dass die Entwürfe zumeist aus Zeitgründen und fehlendem Spezialwissen an große Rechtsanwaltskanzleien ausgelagert werden, wodurch indiziert ist, dass für eine hinreichende Überprüfung des Gesetzentwurfs durch das zuständige Ressort nicht ausreichend Zeit und Kapazität vorhanden sein wird.⁸⁶⁹ Die Verantwortung nach außen wird von der Bundesregierung übernommen, wenngleich es sich nicht um ihr Werk handelt und damit einer hinreichenden Legitimation entbehrt.⁸⁷⁰

Übertragen auf Verwaltungsnetzwerke lässt sich daraus ableiten, dass eine Tätigkeit, die den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess faktisch zum Großteil ersetzt, nicht legitimierbar ist, wohingegen eine unterstützende Tätigkeit im Sinne einer Beratung, die in den Entscheidungsprozess eingebracht wird und durch personell legitimierte Hoheitsträger sorgfältig geprüft wird, zulässig sein wird.⁸⁷¹

f) Kommunale Selbstverwaltung und Aufgabenübertragungsverbot

Ferner kann die Bildung von Verwaltungsnetzwerken unter Einbeziehung kommunaler Akteure die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) bzw. das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG berühren.

Würde durch den Bund vorgegeben, dass eine Kommune Teil eines Verwaltungsnetzwerkes werden solle, so handelt es sich hierbei um eine organisationsrechtliche Vorgabe, die ggf. in die Organisationshoheit der Kommune eingreifen könnte. Insbesondere könnten Vorgaben zu (technischen) Standards für die Netzwerkinteraktion und -kommunikation einen Eingriff in die Organisationshoheit darstellen.⁸⁷² Das Bundesverfassungsgericht führte in der bereits erwähnten SGB-II-Entscheidung aus, dass

869 *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing, S. 87 ff.

870 *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing, S. 90.

871 Zu den Maßnahmen, die diese Anforderungen gewährleisten, s. I. Teil IV. 4. d).

872 *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung Rn. 22; *Appel*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 113 (125).

Vorgaben hinsichtlich der in den Arbeitsgemeinschaften einzusetzenden Software den Entscheidungsspielraum begrenzen würden und daher nicht im Einklang mit dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung stünden.⁸⁷³

Verallgemeinernd könnten demnach Vorgaben des Bundes, die die Verwaltungsorganisation der Kommune als solche berühren, je nach Intensität unzulässig sein. Bei bestimmten Steuerungsmaßnahmen im Bereich der IT, die insbesondere bei Verwaltungsnetzwerken große Relevanz aufweisen, dürfte jedoch etwas anderes gelten. Sofern es nur um die Herstellung der Interoperabilität von Systemen und Software geht, werden Systeme und Software als solche nicht berührt.⁸⁷⁴ Materiell besteht kein Eingriff in die Organisationshoheit.⁸⁷⁵ Letztlich kann dies jedoch nur anhand des Einzelfalls beurteilt werden. Die Grenze bildet in jedem Fall das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG als Konkretisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.⁸⁷⁶ Damit ist erneut die Problematik des Begriffs der staatlichen Aufgabe angesprochen. Wie gesehen, sind Modifizierungen und Modalitäten der Aufgabenerfüllung grundsätzlich nicht vom Durchgriffsverbot erfasst.⁸⁷⁷ Insbesondere ist die hier interessierende Aufgabenerfüllung durch IT nach hier vertretener Ansicht von der materiellen Sachaufgabe zu trennen und löst somit das Aufgabenübertragungsverbot nicht aus.⁸⁷⁸

g) Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)

Schließlich verlangt die Rechtsweggarantie als Teil des Rechtsstaatsprinzips einen möglichst effektiven Rechtsschutz gegen staatliches Handeln.⁸⁷⁹ Mangelnde Verantwortungszurechenbarkeit im Netzwerk stellt nicht nur ein Legitimationsproblem, sondern auch im Allgemeinen eine Gefährdung

873 BVerfGE 119, 331 (374).

874 Heckmann, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung Rn. 26.

875 Ebenda.

876 Hierzu *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 84 Rn. 71 ff.

877 BVerfGE 156, 102 (110 f.); *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1401 f.); a.A. *Berger*, DÖV 2018, 799 (804 f.). - S. hierzu bereits oben, I. Teil IV. 3. b) bb).

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

879 *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 15 ff.

lückenlosen Rechtsschutzes dar.⁸⁸⁰ Problematisch sind insbesondere die Verfahrensschritte bis hin zum Zustandekommen eines Verwaltungsaktes, soweit hierzu mehrere Netzwerkakteure beigetragen haben.

Gem. § 46 VwVfG kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts bei Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften nicht geltend gemacht werden, wenn keine Beeinflussung der Sachentscheidung bestand. Nach § 44a VwGO, der im engen Zusammenhang mit §§ 45, 46 VwVfG steht,⁸⁸¹ sind behördliche Verfahrenshandlungen gerichtlich nicht isoliert angreifbar. Die Verfassungskonformität beider Vorschriften wird kritisch betrachtet;⁸⁸² jedenfalls erscheint eine verfassungskonforme Auslegung geboten.⁸⁸³ Zur Rechtfertigung der Vorschriften wird auf die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungsverfahrens verwiesen.⁸⁸⁴ Nach dem Verständnis des Gesetzgebers verfolgen Verfahrensvorschriften keinen Selbstzweck; vielmehr dienen sie dem Interesse an der richtigen Sachentscheidung („dienende Funktion“).⁸⁸⁵ Das Tatbestandsmerkmal der „Offensichtlichkeit“ fehlender Beeinflussung soll zu einem Ausgleich zwischen der Verfahrensökonomie und der Rechtsschutzgarantie führen.⁸⁸⁶

Auch mit Blick auf die bereits heute praktizierte Zusammenarbeit verschiedener Behörden im Europäischen Verwaltungsverbund darf bezweifelt werden, ob weiter an § 46 VwVfG und § 44a VwGO in der Form festgehalten werden kann. Zwar lässt sich etwa für die europäische Amtshilfe (Art. 28 ff. DLRL) begründen, dass es sich bei dem nach nationalen Recht durchgeführten Hauptverfahren und dem europäischen Amtshilfungsverfahren um zwei getrennte Verfahren handelt und § 46 VwVfG bzw.

880 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 135.

881 *Peuker*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 11; *Posser*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 5.

882 *Eichberger*, Die Einschränkung des Rechtsschutzes gegen behördliche Verfahrenshandlungen, S. 211 ff.; *Pagenkopf*, NJW 1979, 2382 f.; *Redeker*, NJW 1980, 1593 ff.; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 5; *Posser*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 6; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 4 ff.

883 *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 5; *Posser*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 6; *Peuker*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), § 46 Rn. 14.

884 *Posser*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), VwGO, § 44a Rn. 5.

885 Vgl. Gesetzentwurf zum VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 65.

886 *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 7 ff.; *Peuker*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 46 Rn. 43.

§ 44a VwGO im Ergebnis daher nicht anwendbar sind.⁸⁸⁷ Dies gilt jedoch nicht bei einem nationalen Netzwerk aus nationalen Behörden. Ein Bürger oder Unternehmer könnte gegen die Verfahrenshandlung einer anderen Behörde als der sachentscheidenden Behörde wegen § 44a VwGO nicht isoliert vorgehen und wäre somit teils rechtsschutzlos gestellt. Selbst wenn sich der Verfahrensfehler auf die Sachentscheidung ausgewirkt hat und der Betroffene hiergegen zusammen mit der Sachentscheidung einen Rechtsbehelf einlegen möchte, stünde er vor dem Dilemma, gegen zwei oder mehrere mögliche Klagegegner vorgehen zu müssen.

Je mehr Akteure involviert sind und das Netzwerkhandeln insgesamt beeinflussen, desto schwieriger wird es zudem, den verantwortlichen Akteur zu identifizieren und gegen ihn Klage zu erheben.⁸⁸⁸

Somit wird deutlich, dass nationale Verwaltungs- oder Behördennetzwerke, soweit sie nach außen handeln, mit dem geltenden Verwaltungsverfahrensrecht in bestimmten Konstellationen nur schwer vereinbar sind.

h) Besonderheiten bei verwaltungsinternem Handeln

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es grundsätzlich unerheblich, ob amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter unmittelbar nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft.⁸⁸⁹ Es bedarf in jedem Fall eines hinreichenden Legitimationsniveaus. Zudem unterliegt auch das verwaltungsinterne Handeln dem Gebot administrativer Trennung und – damit korrespondierend – dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.

Wie gesehen, liegt verwaltungsinternes Handeln vor, soweit Bürger oder Unternehmen hiervon nicht oder nur mittelbar berührt werden.⁸⁹⁰ Organisiert sich die Verwaltung neu oder schafft sie bestimmte Voraussetzungen, um Gesetze umzusetzen, handelt es sich zunächst um einen verwaltungsinternen Vorgang. Schwieriger wird es, wenn ein Verwaltungsnetzwerk Bürgerinnen und Bürger in seine Arbeit mit einbezieht.⁸⁹¹ Dies ist jedoch ein

887 So *Schliesky*, in: *Schliesky* (Hrsg.), *Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I*, S. 203 (227 f.).

888 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 135.

889 BVerfGE 47, 253; BVerfGE 83, 60 (73); BVerfGE 93, 37.

890 S.o. I. Teil IV. 2. c) cc).

891 Bspw. im Rahmen der sog. Digitalisierungslabore; dazu *Bünzow*, in: *Seckelmann/Brunzel* (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, S. 383 ff.

Problem der Einflussnahme Privater in Verwaltungsnetzwerken.⁸⁹² Da die Bürgerinnen und Bürger funktional Teil des Netzwerks werden, treffen sie die Wirkungen nicht unmittelbar als Grundrechtsträger, weshalb es sich auch in diesem Fall zunächst um einen verwaltungsinternen Vorgang handelt.

Die verfassungsrechtlichen Probleme der Einhaltung der Zuständigkeitsordnung stellen sich hier in dieser Form so nicht, da gegenüber Bürgern sowie Unternehmen noch keine Gesetze vollzogen, sondern lediglich die Voraussetzungen hierfür geschaffen werden. Etwas anderes gilt jedoch, wenn im Rahmen der Bearbeitung von elektronischen Anträgen derart zusammengearbeitet wird, dass für den Bürger nicht mehr klar ist, welche zuständige Behörde ihm gegenüber handelt.

Relevanz für das interne Handeln von Netzwerken können insbesondere Verwaltungsvorschriften entfalten. Diese zeichnen sich grundsätzlich (mit Ausnahme der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften)⁸⁹³ durch ihre lediglich verwaltungsinterne Bindungswirkung aus.⁸⁹⁴ Während intrasubjektive Verwaltungsvorschriften innerhalb eines Verwaltungsträgers wirken, betreffen intersubjektive Verwaltungsvorschriften verschiedene Verwaltungsträger oder -einheiten.⁸⁹⁵ Soweit sich ein Netzwerk aus Behörden oder sonstigen Stellen des Bundes und der Länder (mit Kommunen) zusammensetzt, müssen für den Erlass von intersubjektiven Verwaltungsvorschriften insbesondere Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 GG beachtet werden. Zudem ist eine gesetzliche Grundlage für den Erlass solcher Vorschriften erforderlich.⁸⁹⁶ Diese könnte in den entsprechenden Vorschriften für Netzwerke statuiert werden.

i) Zwischenergebnis

Die grundgesetzlichen Vorgaben bilden die äußerste Grenze für das Handeln von Behörden- und Verwaltungsnetzwerken. Insbesondere hat sich gezeigt, dass das „Verbot der Mischverwaltung“ und das Erfordernis demokratischer Legitimation Grenzen für die Netzwerktätigkeit bedeuten. Aus

892 S.o. 1. Teil IV. 3. e).

893 Vgl. BVerwGE 72, 300 (315 f.); BVerwG NVwZ-RR 1996, 498; Ehlers, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 71.

894 Ehlers, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 70.

895 Ehlers, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 69.

896 Ebenda.

Sicht demokratischer Legitimation ist die Teilnahme Privater in Verwaltungsnetzwerken besonders rechtfertigungsbedürftig.

4. Maßnahmen und Lösungsvorschläge zur Gewährleistung verfassungsrechtlicher Anforderungen in Verwaltungsnetzwerken

Das geltende Verfassungsrecht bildet den Rahmen und zugleich die Grenze für die Ausgestaltung von Verwaltungsnetzwerken. Es enthält jedoch keine starren Dogmen, sondern konkretisierungsbedürftige Optimierungsgebote. Es bedarf somit bestimmter einfachgesetzlicher Mechanismen, damit Verwaltungsnetzwerke dem Verfassungsrecht entsprechen. Darüber hinaus kann eine Erfassung im organisationsrechtlichen Formenkanon geboten sein.

a) Organisationsrechtliche Einordnung

Um Netzwerke zu legitimieren und für das Recht erfassbar zu machen, ist es erforderlich, sie organisatorisch einzuordnen: In der Organisationsform spiegelt sich der demokratische Zugriff auf die Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation.⁸⁹⁷ Wie gesehen, herrscht hierüber noch weitgehend Unklarheit.⁸⁹⁸ Daher muss beleuchtet werden, ob Netzwerke in den Kanon der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen aufgenommen werden sollen.

aa) Merkmale einer Organisationsform

Um zeigen zu können, ob die Etablierung einer neuen Organisationsform erforderlich ist, sollte zunächst erörtert werden, durch welche Merkmale eine Organisationsform bestimmt und abgegrenzt wird.

Bei Organisationsformen handelt es sich nach herkömmlichem Verständnis um besondere Regelungssysteme, die Status und Rolle einer mit einer bestimmten Aufbau-Rechtsform ausgerüsteten Verwaltungseinheit

897 Heckmann, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, Theoretische Grundlegung, Rn. 29; Möllers, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 489 (505).

898 Hierzu s.o. I. Teil IV. 2. e).

verbindlich normieren.⁸⁹⁹ Maßgeblich wird eine Organisationsform durch ihren rechtlichen Status bestimmt. In der Regel werden voll-, teil- und nicht-rechtsfähige Organisationen unterschieden. Bisweilen werden letztere jedoch stets den teilrechtsfähigen Organisationen zugeordnet mit der Begründung, jede Organisation sei per Definition zumindest teilrechtsfähig.⁹⁰⁰ Klassische Beispiele für öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind Körperschaften (darunter auch Gebietskörperschaften wie Bund und Länder), Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen.⁹⁰¹

Die nach herkömmlichem Verständnis maßgebliche Unterscheidung von Rechtsfähigkeit, Teilrechtsfähigkeit und Nichtrechtsfähigkeit ist jedoch nicht immer zielführend. Rechtsfähigkeit kann stets nur relativ sein.⁹⁰² Zudem ist durch die Feststellung der Nichtrechtsfähigkeit über organisatorische Fragen noch nicht viel gesagt. Zielführender ist es mitunter, auf die Qualität als Rechtssubjekt abzustellen. Auch eine nichtrechtsfähige Organisation kann Rechtssubjekt sein.⁹⁰³

Dies kann beispielsweise durch organisatorische Selbstständigkeit erreicht werden. So sind Bundes- oder Landesbehörden (im funktionellen Sinne) nicht rechtlich, jedoch organisatorisch selbstständig.⁹⁰⁴ Ihre organisatorische Selbstständigkeit zeichnet sich dadurch aus, dass sie in eigener Zuständigkeit und eigener Leitung sowie unter eigenem Namen nach außen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG).⁹⁰⁵

Aber auch die organisatorische Selbstständigkeit ist kein zwingendes Kriterium für eine Organisationsform. Sie ist hierfür lediglich Indiz; ebenso kann eine gewisse Verselbstständigung und Abgrenzbarkeit nach außen auf eine Organisationsform hindeuten.

Abzugrenzen sind Organisationsformen von Verwaltungstypen. Diese sind teils explizit im Verfassungsrecht genannt oder können zumindest aus

899 *Loeser*, System des Verwaltungsrechts Bd. II, § 10 Rn. 67; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 81 Rn. 21.

900 *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 81 Rn. 22.

901 *Ehlers*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 14 f.; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 81 Rn. 21 ff.

902 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 21; im Ganzen *Fabricius*, Die Relativität der Rechtsfähigkeit.

903 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 20.

904 *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 238 ff.

905 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 95 ff.; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 231; vgl. auch § 3 Abs. 2 LVwG SH.

dem Verfassungsrecht hergeleitet werden. Beispiele sind die kommunale und funktionale Selbstverwaltung, die mittelbare Bundes- und Landesverwaltung sowie die Ministerialverwaltung.⁹⁰⁶

bb) Voraussetzungen für die Einführung einer neuen Organisationsform

Nach *Luhmanns* (rechts-) soziologischer Sicht haben Netzwerke nicht die Fähigkeit, Institutionen zu bilden, organisiert oder zentralisiert zu werden. Sie seien nicht greifbar.⁹⁰⁷ Dieses Problem hat die Verwaltungsrechtswissenschaft aufgegriffen: Wenn konstatiert wird, dass der Netzwerkbegriff (noch) nicht subsumtionsfähig sei, dann wird dies neben seiner schon beschriebenen „Zwischenstellung“ mit der Zurechnungs- und Verantwortungsproblematik begründet.⁹⁰⁸

Fehlt es an einem bestimmbareren Rechtssubjekt, kann – so jedenfalls die bisherige Problemdarstellung – die Zurechnung nicht gelingen. Bisher hat man sich aus diesen Gründen mit der Schaffung einer neuen Organisationsform, die etwa neben der Behörde, Körperschaft, Anstalt oder Stiftung bestehen könnte, schwergetan.⁹⁰⁹

Hinzu kommt, dass die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen seit langer Zeit etabliert und dogmatisch weitgehend erfasst sind.⁹¹⁰ Umgekehrt existiert im Verwaltungsorganisationsrecht weder ein *numerus clausus* der Organisationsformen noch ein Typenzwang.⁹¹¹ Der Gesetzgeber ist demnach bei der Wahl und Gestaltung einer Organisationsform frei,⁹¹² sofern er sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt.⁹¹³ Zudem zeigen die Abgrenzungsschwierigkeiten der drei klassischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaft, Anstalt, Stiftung) eine gewisse Offenheit bzw. „Konturenlosigkeit der Organisationstypen des öf-

906 *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 81 Rn. 32.

907 *Luhmann*, Die Soziologie und der Mensch, S. 239.

908 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 147 ff.

909 Vgl. aber explizit zu diesem Ansatz *Boysen et al.*, in: *Boysen et al.* (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 294.

910 Vgl. nur *Burgi*, in: *Ehlers/Pünder*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8 Rn. 7 ff.

911 *Jestaedt*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR I*, § 14 Rn. 29.

912 *BVerfGE* 63, 1 (34); *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. II, § 80 Rn. 53 ff.

913 *Jestaedt*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *GVwR I*, § 14 Rn. 29.

fentlichen Rechts“.⁹¹⁴ Grund hierfür ist auch, dass die Organisationsformen nicht durchgängig gesetzlich konkretisiert wurden.⁹¹⁵ Gerade weil sich die bestehenden Formen auch kombinieren lassen,⁹¹⁶ bedarf es einer besonderen Begründung, um darzulegen, dass die Schaffung einer neuen Organisationsform oder zumindest einer neuen Kategorie der Organisationsform erforderlich ist.

Die Phänomene der Kooperation, die den typischen Kriterien der Netzwerke entsprechen, sind real und prägen die Verwaltungswirklichkeit. Es ist Aufgabe des Verwaltungsorganisationsrechts, nicht nur einzelfallartig auf Veränderungen zu reagieren, sondern auch langfristige Veränderungen zu erkennen und in passende Strukturen zu überführen.⁹¹⁷ Als besonders herausfordernd gelten die Strukturveränderungen, denen die Verwaltungsorganisation durch den Ausbau der elektronischen Verwaltung begegnet.⁹¹⁸ Insbesondere fehlt es an einer verlässlichen rechtlichen Organisationsform für die Kooperation von Gebietskörperschaften untereinander und mit weiteren Akteuren.⁹¹⁹

Gelingt es nicht, den Begriff des Netzwerks in den Kanon der Organisationsformen einzupflegen, so droht er, auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft und -dogmatik in die Bedeutungslosigkeit abzudriften. Richtig ist, dass das Netzwerk derzeit weithin noch nicht als Organisationsform verstanden wird.⁹²⁰ Vereinzelt ist jedoch von einer „konkretisierten bzw. konkretisierungsbedürftigen Organisationsform“ die Rede.⁹²¹

Soweit die Fragen der Zurechnung, Legitimation und Haftung (gesetzlich) geklärt werden können, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen mithin erfüllt sind, dürfte der Einordnung des „Verwaltungsnetzwerks“ als eigenständiger Organisationsform nichts im Wege stehen. Insbesondere

914 *Krebs*, in: HStR V, § 108 Rn. 52; *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 28.

915 *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 28.

916 *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. III, § 81 Rn. 25.

917 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 138.

918 *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 139.

919 *Schliesky*, ZSE 6 (2008), 304 (318, 325 ff.), der im Kontext der IT-Zusammenarbeit von Bund und Ländern den „Verwaltungsverband“ als Lösung vorgeschlagen hat.

920 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al., Netzwerke, S. 149 (151); s. aber auch *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 289 (294).

921 *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 149 f.; s. dazu unter I. Teil IV. 4. a) ee).

die demokratische Legitimation setzt jedoch voraus, dass der Einfluss Privater im Verwaltungsnetzwerk begrenzt bleibt.⁹²²

Der Begriff des Netzwerks stünde dann nicht lediglich als deskriptives Hilfsmittel oder Leitmotiv bereit; das Gesetz selbst würde es konkretisieren, ggf. definieren und bestimmte Rechtsfolgen an das Vorliegen eines Netzwerks knüpfen.

Nachteil der allzu starren Einhegung von Netzwerken durch das Recht ist, dass dem Netzwerk so die Eigenschaften der Dynamik, Flexibilität und Lernfähigkeit genommen werden könnten.⁹²³ Es sind gerade diese Eigenschaften, die als besonders vorteilhaft gelten. Es scheint, als sei beides nicht miteinander vereinbar: Eine dynamische, flexible Organisation, die sich zugleich in den öffentlich-rechtlichen Organisationskanon einfügt. Diese Aussage ist jedoch zu relativieren. Die rechtliche Erfassung muss mit einem gewissen Verlust an eben jenen Eigenschaften einhergehen. Es ist charakteristisch für so gut wie jede Art von Regulierung, dass sie Einschränkungen der Handlungsfreiheit mit sich bringt. Soll der Begriff langfristig einen Erkenntnisgewinn liefern, so kann eine gewisse gesetzliche Umzäunung ohnehin nicht vermieden werden. Gleichwohl bedeutet die gesetzliche Einbettung nicht zwangsläufig ein enges Korsett. Wie auch beim Anstaltsbegriff, der gesetzlich nicht übergreifend determiniert wurde und vielleicht deshalb eine gewisse Flexibilität beibehalten konnte,⁹²⁴ kann auch der Netzwerkbegriff gesetzlich als Organisationsform aufgefasst werden, ohne einem vollkommenen Verlust seiner positiven Eigenschaften zu unterliegen.

cc) Entwicklung anderer Organisationsformen anhand von Beispielen

Die Organisationsformen des öffentlichen Rechts wurden nicht von einem Moment auf den anderen „geschaffen“, sondern über eine gewisse Zeit dogmatisch entwickelt. Als Beispiel kann die Anstalt öffentlichen Rechts dienen. Der Begriff der Anstalt als Rechtsbegriff wurde maßgeblich von *Otto Mayer* geprägt.⁹²⁵ Ziel von rechtsfähigen Anstalten ist es in der Regel,

922 Dazu bereits oben, I. Teil IV. 3. e) sowie sogleich, I. Teil IV. 4. d).

923 *Boysen et al.*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 290 (294).

924 Vgl. *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 14 Rn. 27.

925 *Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht* Bd. II, S. 268 ff., 331 ff.

staatliche Aufgaben auf selbstständige Verwaltungsträger zur Entlastung der Staatsverwaltung zu übertragen.⁹²⁶ Auslöser für die Gründung von Anstalten war demnach ein Bedürfnis danach, für die Entlastung des Staatsapparates zu sorgen. Das Bedürfnis wurde durch die Schaffung und Weiterentwicklung der Anstalt gestillt. Interessanterweise hat Mayer selbst den Anstaltsbegriff nicht als organisationsrechtliche Kategorie verstanden.⁹²⁷ Für ihn war der Begriff vielmehr Ausdruck für eine Wirkweise des Staates, für eine Modalität der handelnden Verwaltung.⁹²⁸ Hieran wird deutlich, dass sich Begriffe im Laufe der Zeit wandeln können und – vor allem – dass eine neue Organisationsform im Wesentlichen nicht durch theoretische Konzepte, sondern durch die Einführung in Recht und Verwaltungswirklichkeit geprägt wird. Heute sind rechtsfähige Anstalten aus der Verwaltungsorganisation nicht mehr hinwegzudenken.

Ein anderes Beispiel sind die Formen des Zusammenwirkens von Hoheitsträgern und Privaten, die als öffentlich-private Partnerschaften bezeichnet werden.⁹²⁹ Unter dieser Bezeichnung sind diverse Kooperationsmodelle möglich.⁹³⁰ Verschiedene Formen der Privatisierung haben eine kontinuierliche Weiterentwicklung passender Rechts- und Beteiligungsformen erfordert.⁹³¹ Das Organisationsrecht hat damit auf verschiedene Herausforderungen im Zusammenhang mit Privatisierungen reagiert. Anhand von öffentlich-privaten Partnerschaften wird deutlich, dass die rechtliche oder organisatorische Selbstständigkeit gerade kein Kriterium für eine eigene Organisationsform darstellen muss.

Die Veränderung der Verwaltungswirklichkeit durch Internationalisierung und Digitalisierung bringt es mit sich, dass Bedürfnisse nach neuen Organisationsformen entstehen. Das Recht sollte sich daher vor derartigen Innovationen nicht verschließen, sondern die Entwicklung der Organisationsform „Netzwerk“ ermöglichen.⁹³²

926 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 50.

927 Dazu Krebs, NVwZ 1985, 609 (610 f., 613); Jestaedt, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 27 Fn. 129.

928 Krebs, NVwZ 1985, 609 (610).

929 Dazu Ziekow/Windoffer, Public Private Partnership, 2008, passim; vgl. Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 6 ff.

930 S. Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 7.

931 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, S. 138.

932 So. i.E. auch Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 149; Boysen et al., in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 290 (291).

dd) Rechtsfähigkeit und organisatorische Selbstständigkeit

Weiterhin klärungsbedürftig sind Fragen der organisatorischen und juristischen Selbstständigkeit von Netzwerken. Mit der juristischen Selbstständigkeit ist hier vornehmlich die (Voll-) Rechtsfähigkeit gemeint.

Einigkeit besteht bisher darüber, dass Verwaltungsnetzwerke zur Erlangung der „Voll“-Rechtsfähigkeit nicht geeignet sind, da sie selbst gerade keine Zuordnungsobjekte umfassender Rechte und Pflichten sein können.⁹³³ Vielmehr bleiben die Netzwerkmitglieder bzw. ihre Träger, d.h. die Behörden oder sonstigen Stellen, Adressaten von Rechten und Pflichten. In Betracht kommt aber die Teilrechtsfähigkeit, die darin besteht, dass einer Organisation nur hinsichtlich bestimmter Rechtsnormen Rechtsfähigkeit zukommt.⁹³⁴ Das setzt jedoch voraus, dass Netzwerke zumindest in bestimmten Regelungsbereichen eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen können. Dies widerspricht grundsätzlich dem Charakter des Netzwerks als einem losen Zusammenschluss.⁹³⁵

Netzwerke könnten jedoch organisatorisch selbstständig sein. Das wäre der Fall, wenn sie, vergleichbar mit einer Behörde, in eigener Zuständigkeit und eigener Leitung sowie unter eigenem Namen nach außen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG).⁹³⁶

Denkbar ist, dass das Netzwerk einen eigenen Aufgabenbereich erhält und zur Erfüllung öffentlicher-rechtlicher Ziele handelt.⁹³⁷ Damit könnten grundsätzlich auch eigene Zuständigkeiten des Netzwerks begründet werden.

Fraglich ist jedoch die Aufgabenwahrnehmung nach außen unter eigenem Namen. Diese würde der flexiblen und offenen Form des Netzwerkes widersprechen. Typischerweise handelt das Netzwerk nicht im eigenen

933 Allgemein hierzu *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 20; in Bezug auf Netzwerke explizit *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S.149 (169); *Franzius*, *Gewährleistung im Recht*, S. 474, 476; *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S.39 (41f.). – Zum Begriff der Vollrechtsfähigkeit *Fabricius*, *Die Relativität der Rechtsfähigkeit*, S. 60; *Wolff/Bachof/Stober*, *Verwaltungsrecht* Bd. III, § 80 Rn. 25 f.

934 *Wolff/Bachof/Stober*, *Verwaltungsrecht* Bd. III, § 80 Rn. 29; *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, § 14 Rn. 20.

935 Hierzu s.o. I. Teil IV. 2. b).

936 *Schliesky*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 95 ff.; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 231; vgl. auch § 3 Abs. 2 LVwG SH.

937 Vgl. *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 225.

Namen, sondern durch seine Mitglieder. Darüber hinaus handeln bereits bekannte Phänomene wie das GTAZ⁹³⁸ eher im verwaltungsinternen Bereich.⁹³⁹

Hinzu kommt, dass die Annahme einer eigenen Leitung für ein (Verwaltungs-)Netzwerk nicht passend ist. Kennzeichnend für das Netzwerk ist es gerade, dass Hierarchien vermieden werden und relative Gleichheit zwischen den Akteuren herrscht.

Aus diesen Gründen erweist sich das Kriterium der organisatorischen Selbstständigkeit als nicht passend für die flexible Form des Netzwerks.⁹⁴⁰ Fraglich ist, ob die gesetzliche Schaffung eines Netzwerkes nicht zwangsläufig auf die organisatorische Selbstständigkeit des Netzwerkes hinausläuft. Klar ist, dass die Errichtung einer selbstständigen Verwaltungseinheit durch oder zumindest auf Grund eines Gesetzes erfolgen muss. Das bedeutet aber umgekehrt nicht zwangsläufig, dass eine gesetzliche Grundlage automatisch einen bestimmten Grad an rechtlicher oder organisatorischer Selbstständigkeit zur Folge hat.⁹⁴¹ Vielmehr kommt es dann auf den konkreten Inhalt des Errichtungsgesetzes an. Die Organisationsfreiheit des Gesetzgebers erlaubt es, den Grad der Selbstständigkeit zu bestimmen. Das Netzwerk rückt so in den Fokus der Betrachtung und erlangt damit eine gewisse Autonomie⁹⁴², ohne dass es hiermit organisatorisch selbstständig wird.

Nach alledem können Netzwerke nach der hier zugrundeliegenden Vorstellung weder Rechtsfähigkeit noch organisatorische Selbstständigkeit erlangen.

ee) Verwaltungsnetzwerk als „konkretisierte/konkretisierungsbedürftige Organisationsform“

Um den Netzwerkbegriff dennoch für die Verwaltungsrechtswissenschaft fruchtbar zu machen, ist die Einordnung als organisationsrechtliche Kate-

938 Dazu I. Teil V. 2.

939 Weisser, NVwZ 2011, 142 (145); Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 225.

940 Vgl. Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 225.

941 So i.E. auch Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 225, 254 ff., die von der organisatorischen Unselbstständigkeit des GTAZ ausgeht und dennoch eine eigene Rechtsgrundlage fordert.

942 Vgl. Schöndorf-Haubold, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (168 f.); Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, S. 40.

gorie denkbar. Dieser Ansatz von Möllers⁹⁴³ wurde von Schwind weiter vertieft, der vorschlägt, das Netzwerk als „konkretisierte/konkretisierungsbedürftige Organisationsform“ zu begreifen.⁹⁴⁴ Hintergrund ist die Annahme, das Netzwerk sei als Kategorie für das Recht nicht greifbar; es könne jedoch durch gesetzliche Regelungen für Zurechnung, Verantwortung und Haftung etc. konkretisiert und somit organisationsrechtlich determiniert werden.⁹⁴⁵

Diese Lösung geht somit davon aus, dass das Netzwerk als Kategorie rechtlich nicht bestimmbar ist. Das ist für die weitere rechtswissenschaftliche Befassung mit Nachteilen verbunden, da ein Ziel oft darin gesehen wurde, eine rechtliche Determination zu erreichen. Angesichts der netzwerktypischen Merkmale, insbesondere der weitgehenden Hierarchielosigkeit, Informalität und Flexibilität, bestehen jedoch begründete Zweifel, ob eine derartige allgemeine Determination überhaupt zielführend ist. Vielmehr soll die Kategorie des Netzwerks einzelfallbezogen gesetzlich konkretisiert werden.⁹⁴⁶ Das Ziel, zumindest eine Typisierung von Netzwerken vorzunehmen, könnte somit trotzdem erreicht werden. Es bleibt dann gerade nicht beim deskriptiven Begriff. Gleichzeitig kann durch die Konkretisierung sichergestellt werden, dass verfassungsrechtliche Anforderungen wie Zurechnung und Legitimation erfüllt werden.

Dennoch ist klärungsbedürftig, worin der Vorteil der organisationsrechtlichen Kategorie des Verwaltungsnetzwerks liegt, wenn die Einordnung in diese Kategorie nicht mit bestimmten Rechtsfolgen verknüpft ist. Der Netzwerkbegriff ermöglicht es, Strukturen aufzudecken, die bisher nicht erfasst und systematisiert werden konnten, da das Recht sie nicht in herkömmliche Kategorien einordnen konnte. Wird es nun anhand der beschriebenen Merkmale möglich, ein Verwaltungsnetzwerk auch als ein solches zu erkennen, so können Unsicherheiten hinsichtlich der Zulässigkeit des kooperativen Handelns vermieden werden. Zudem muss eine Einordnung in rechtliche Kategorien nicht zwingend mit einer Rechtsfolge verknüpft sein, um vorteilhaft oder nützlich zu sein.

Nach alledem ist es vorzuzugswürdig, Verwaltungsnetzwerke als konkretisierungsbedürftige Organisationsformen zu betrachten.

943 Möllers, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, S. 285 ff.

944 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 149 f.

945 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 150.

946 Schwind, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, S. 149 f.

ff) Zwischenergebnis

Verwaltungsnetzwerke bilden eine eigene Kategorie öffentlich-rechtlicher Organisationsformen. Die Erlangung der rechtlichen oder organisatorischen Selbstständigkeit ist hiermit nicht verbunden.

b) Spezifische Vorschriften für Netzwerke

Des Weiteren kann es geboten sein, Netzwerke einer rechtlichen Ausgestaltung zuzuführen.⁹⁴⁷ Grundsätzlich soll der Gefahr einer verselbstständigten und unkontrollierbaren Netzwerkstruktur begegnet werden.⁹⁴⁸ Wie umfangreich und detailliert diese zu geschehen hat, lässt sich jedoch ohne Weiteres nicht beantworten.

Nach einer Ansicht solle der Staat lediglich eine Rahmengesetzgebung initiieren, deren Ziel es sei, eine legitimatorische Grundlage für Netzwerke zu schaffen.⁹⁴⁹ Hierdurch würde der Staat jedoch nicht imperativ auf Netzwerke einwirken, sondern lediglich indirekt über den gesetzlichen Rahmen steuern, in dem sich Netzwerke bewegen.⁹⁵⁰

Teilweise wird hierdurch jedoch ein Verlust der Steuerbarkeit von Netzwerken befürchtet. Demnach genüge es nicht, nur gewisse Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Der Staat müsse in der Lage sein, die Kooperation in Netzwerken auch direkt und imperativ zu steuern.⁹⁵¹

Letztlich kann nur anhand einer weitergehenden Konkretisierung bewertet werden, inwieweit ein Netzwerk gesetzlich gesteuert werden muss. Kriterien hierfür können etwa die Art bzw. Intensität der Zusammenarbeit (bloßer Erfahrungsaustausch bis hin zur Produktion gemeinsamer Arbeitsergebnisse), die Grundrechtsrelevanz oder das Handeln mit Außen-

947 Insoweit ist teilweise von einem „spezifischen Netzwerkrecht“ die Rede, s. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168 ff.); vgl. auch *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), *VwVfG und E-Government*, Theoretische Grundlegung Rn. 32.

948 *Heckmann*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), *VwVfG und E-Government*, Theoretische Grundlegung Rn. 31.

949 *Schwind*, *Netzwerke*, S. 100, 136 mit Verweis auf *Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, S. 390 f.; vgl. auch *Franzius*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 39 (43 ff.).

950 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 90, mit Verweis auf *Schuppert*, *FS König*, S. 287 (290).

951 *Schwind*, *Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht*, S. 137 f.

wirkung sein.⁹⁵² Je stärker die Intensität der Zusammenarbeit bzw. die Außenwirkung ist, desto eher dürfte die Errichtung eines Netzwerks durch gesetzliche Grundlage erforderlich sein – dies gilt auch mit Blick auf den organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt.⁹⁵³ Denn die zunehmende Intensivierung geht mit einer verstärkten Institutionalisierung einher, welche wiederum die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage wahrscheinlich werden lässt.

Darüber hinaus ist es ratsam, das Verfahren und die Befugnisse bei der Zusammenarbeit zu determinieren.

c) Zuständigkeitsverzahnung

Die skizzierte überkommene Zuständigkeitsordnung und das herrschende Legitimationsmodell bergen wie gesehen für die Verantwortungszurechnung im Verwaltungsnetzwerk erhebliche Probleme. Flexible Organisationsmodelle wie Netzwerke agieren arbeitsteilig. Daher ist es möglich, dass Verfahrensbeiträge von einer Stelle geleistet werden, die für den Erlass eines Verwaltungsakts oder eine vorbereitende Maßnahme sachlich und örtlich nicht zuständig ist.⁹⁵⁴ Dieser Befund erschwert die Zurechnung. Fraglich ist daher, ob alternative Möglichkeiten zum jetzigen Zuständigkeitsmodell existieren und ob sie verfassungsrechtlich verträglich ausgestaltet werden können.

aa) Modell

Zur Problemlösung wird die Figur der Zuständigkeitsverzahnung vorgeschlagen.⁹⁵⁵ Die Idee ist es hierbei, Verfahrensteile und Entscheidungsbeiträge der nach der Zuständigkeitsordnung formell zuständigen Behörde

952 Vgl. *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (169 ff.).

953 S.o. I. Teil IV. 3. c); vgl. auch *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, S. 149 (168 f.).

954 *Ruge*, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre VwVfG, S. 308; *Albrecht*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), *VwVfG und E-Government*, § 3 Rn. 11a.

955 *Schliesky*, *Die Europäisierung der Amtshilfe*, S. 44; *Schliesky*, *ZSE* 6 (2008), 304 (326); *Schliesky*, *DÖV* 2009, 641 (647); v. *Lewinski*, *NVwZ* 2017, 1483 (1489); krit. *Ohler*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 53 (62 f.).

zuzurechnen.⁹⁵⁶ Die Alleinzuständigkeit einer Behörde als Grundannahme der deutschen Zuständigkeitsordnung würde trotz der Mitwirkung anderer Behörden aufrecht erhalten werden.⁹⁵⁷ Von einer behördlichen Maßnahme i.S.d. § 35 VwVfG ist bereits dann auszugehen, wenn sie einer Behörde zugerechnet werden kann.⁹⁵⁸ Ähnliches gilt für automatisch erlassene Verwaltungsakte (§ 35a VwVfG).⁹⁵⁹ Es würde sich also dann nicht als Verstoß gegen die Zuständigkeitsordnung herausstellen, wenn sich die zuständige Behörde den Beitrag anderer Behörden zurechnen lässt und dies im Rahmen der Bekanntgabe kundtut.⁹⁶⁰

In diesem Zusammenhang wird abermals die organisatorische Trennung zwischen Front Office und Back Office relevant.⁹⁶¹ Im Falle des einheitlichen Ansprechpartners fungiert die sachlich und örtlich zuständige Behörde als „Back Office“, während der einheitliche Ansprechpartner als „Front Office“ Anträge lediglich entgegennimmt, sie weiterleitet und Entscheidungen bekannt gibt.⁹⁶²

Die Zurechnung könnte sogar umgekehrt erfolgen: Das Front Office kann Ansprechpartner für Bürger und Unternehmen und zugleich formal örtlich und sachlich zuständig sein. Die Bearbeitung und Entscheidung hingegen erfolgt zentral im Back Office.⁹⁶³ Trotz der inhaltlichen Bearbeitung durch das Back Office würden sämtliche Beiträge der sachlich und örtlich zuständigen Behörde, hier dem Front Office, zugerechnet werden.⁹⁶⁴ Grundsätzlich bliebe es demnach dabei, dass jeweils nur eine einzige Behörde für das Verwaltungsverfahren örtlich und sachlich zuständig wäre.⁹⁶⁵ Ganz im Sinne eines arbeitsteiligen Vorgehens wäre es zudem denkbar, dass Front Office und Back Office an der abschließenden Sachentscheidung selbst mitwirken, sofern dies im Einzelnen sinnvoll ist. Ob eine derartig intensive Verzahnung von Zuständigkeiten und Zurechnung von Handlungs-

956 Schliesky, DÖV 2009, 641 (647); Schliesky, in: Hill/Schliesky, Herausforderung e-Government, S. II (34).

957 Ebenda.

958 Ruge, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre VwVfG, S. 308.

959 Hierzu Martini/Nink, DVBl. 2018, 1128 ff.

960 Ruge, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre VwVfG, S. 308; Albrecht, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § 3 Rn. IIa.

961 1. Teil IV. 3. cc) (1); hierzu Schulz, One-Stop Government, S. 15 ff.

962 1. Teil IV. 3. cc) (1).

963 Schliesky, in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, S. 1 (12 f.).

964 Schliesky, in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, S. 1 (13).

965 Schliesky, DÖV 2009, 641 (647).

beitragen mit dem Prinzip demokratischer Legitimation vereinbar ist, gilt es noch zu klären.

bb) Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit

Die Zuständigkeitsverzahnung müsste aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden.⁹⁶⁶ Sie bietet Chancen und Risiken zugleich: Es muss zunächst klargestellt werden, dass es sich hierbei um eine gesetzliche Fiktion handelt.⁹⁶⁷ Wenn aber die Zuständigkeit fingiert wird, könnte sie zur leeren Hülle verkommen, die Legitimationsanforderungen nicht standhält. Aufgrund der Anforderung an eine klare Zuständigkeitsordnung wird teilweise verlangt, dass hinreichend deutlich wird, welche Behörde für welchen Beitrag bei gemeinsamem Handeln zuständig ist.⁹⁶⁸ Die Aufgabenteilung im Innenverhältnis soll demnach mit der Zurechnung im Außenverhältnis deckungsgleich sein.⁹⁶⁹ Das wäre bei dem geschilderten Modell der Zurechnung eines Verfahrensbeitrags, welcher von einer Behörde stammt und nun einer anderen Behörde zugerechnet wird, gerade nicht der Fall.

Der Forderung nach deckungsgleicher Aufgabenteilung und Zurechnung ist jedoch zu widersprechen: Weder Demokratie- noch Rechtsstaatsprinzip verlangen eine derartige Deckungsgleichheit. Sinn und Zweck der Forderung der Zuständigkeitsordnung nach Verantwortungsklarheit ist hinreichende Transparenz für den Bürger: Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts muss für den Bürger erkennbar sein, „wen er wofür – auch durch Vergabe oder Entzug seiner Wählerstimme“⁹⁷⁰ – verantwortlich machen kann.⁹⁷¹ Die Zuständigkeitsordnung als solche ist für ihn weniger entscheidend.⁹⁷² Selbstverständlich ist die „Bürgersicht“ nicht oder jedenfalls nicht alleiniger Maßstab für eine verfassungsrechtliche Beurteilung,

966 Schliesky, in: Schliesky (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, S. 1 (12 ff.); Schliesky, DÖV 2009, 641 (647).

967 Ohler, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 53 (62); v. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1489).

968 Ohler, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 53 (62).

969 Ebenda.

970 BVerfGE 119, 331 (366).

971 S. hierzu bereits oben, I. Teil IV. 3. a).

972 Vgl. Ruge, in: Hill/Sommermann/Stelkens/Ziekow (Hrsg.), 35 Jahre VwVfG, S. 299 (305).

wenn sie auch nach hier vertretener Auffassung im Rahmen einer Output-Orientierung mit einfließen kann. Wenn es jedoch zur Beurteilung der Verantwortungsklarheit auf die Bürgersicht ankommt (was auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt)⁹⁷³, dann muss danach gefragt werden, ob für den Bürger nach der fraglichen Zuständigkeitsregelung transparent ist, wer die Entscheidung zu verantworten hat. Wenn die Entscheidung im konkreten Fall einer bestimmten Behörde klar zugerechnet wird, so ist die Transparenz hinreichend hergestellt.

Darüber hinaus steht auch das geltende Recht einer Differenzierung zwischen Außen- und Innenverhältnis nicht im Wege.⁹⁷⁴ Anhaltspunkte finden sich im allgemeinen Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG SH⁹⁷⁵). Gem. § 26 Abs. 1 und § 30 Abs. 2 LVwG hat die Bestimmung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung zu erfolgen. Soweit eine zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dadurch erreicht werden kann, dass die inhaltliche Bearbeitung von einer anderen Stelle als der Kontaktstelle zum Bürger wahrgenommen wird, besteht wenig Anlass, die Differenzierung nicht zuzulassen.⁹⁷⁶

Im Hinblick auf die demokratische Legitimation ist in Erinnerung zu rufen, dass ein Amtswalter nur im Rahmen seiner Zuständigkeit demokratisch legitimiert ist. Eine Zuständigkeitsfiktion könnte hiermit in Konflikt treten. In der geschilderten Konstellation würde eine Behörde oder sonstige Stelle tätig werden, die (formal) nicht zuständig ist. Einer anderen, formal zuständigen Behörde würde die Entscheidung zugerechnet werden. Daraus könnte geschlussfolgert werden, dass die erstgenannte Stelle für die fragliche Entscheidung demnach nicht demokratisch legitimiert wäre.

Gerade bei kooperativen Verwaltungsabläufen, die sich im Einzelnen nicht mehr sauber trennen lassen, ist die Zuordnung der Letztverantwortlichkeit ein mögliches Kriterium.⁹⁷⁷ Damit die Letztverantwortlichkeit nach außen nicht zur „leeren Hülle“ verkommt, müssen der letztverantwortlichen Stelle zumindest noch Kontroll- und Einwirkungsbefugnisse im Hinblick auf das Ergebnis oder die Entscheidung zukommen. Kommt der erstverantwortlichen Stelle, die ein Legitimationsdefizit aufweist, ein zu

973 BVerfGE 119, 331 (366).

974 Hierzu *Schliesky*, in: *Schliesky* (Hrsg.), *eGovernment in Deutschland*, S. 1 (13).

975 GVOBl. SH 1992, S. 243, 534.

976 Ebenda.

977 Vgl. *Schliesky*, in: *Hill/Schliesky* (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, S. 11 ff.

großer rechtlicher oder faktischer Einfluss zu, ist dies verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.⁹⁷⁸

Darüber hinaus kann eine Zurechnungsfiktion unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sogar notwendig sein, um zu vermeiden, dass für den Adressaten des hoheitlichen Aktes nicht transparent ist, welcher von mehreren handelnden Hoheitsträgern rechtlich verantwortlich ist.⁹⁷⁹ Die Zurechnungsfiktion kann die Ausübung von Rechtsmitteln somit in bestimmten Fällen erst gewährleisten.

Des Weiteren sollte nach der Art der Verfahrensbeiträge, die zugerechnet werden sollen, differenziert werden. Hier ist es sachgerecht, zwischen Verfahrenshandlungen, d.h. formellen Aspekten, und Beiträgen zur Sachentscheidung, d.h. materiell-rechtlichen Aspekten zu unterscheiden. An die Legitimation von Sachentscheidungen sind höhere Anforderungen zu stellen als an die Legitimation von Verfahrenshandlungen,⁹⁸⁰ weshalb auch bei der Zurechnung ein entsprechend strengerer Maßstab gelten sollte. Die gemeinsame Sachentscheidung mehrerer Behörden bildet die intensivste Stufe der Kooperation und ist vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatzes der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung⁹⁸¹ besonders kritisch zu sehen. Anders als interne Verfahrenshandlungen dringt die Sachentscheidung etwa in Form des Verwaltungsaktes gegenüber dem Bürger unmittelbar nach außen.⁹⁸² Aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im SGB-II-Urteil ergibt sich, dass dieser Grundsatz übergreifend gilt, d.h. auch bei Verfahrenshandlungen, die die formelle Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes betreffen. Diese strenge Auslegung der Kompetenzordnung ist bei ausgewogener Umsetzung der Zuständigkeitsverzahnung so nicht mehr erforderlich, noch ist sie aufrecht zu erhalten. Vielmehr sollte die Zurechnung von Verfahrenshandlungen auch ohne besonderen sachlichen Grund möglich sein, gerade weil die Zuständigkeitsverzahnung eine klare Zurechnung gewährleistet.

Auch eine – vor dem Hintergrund der Digitalisierung faktisch mögliche – Konzentration von Zuständigkeiten dahingehend, dass mehrere Stellen zusammengelegt werden, kann zumindest in Erwägung gezogen werden.⁹⁸³

978 Vgl. hierzu bereits I. Teil IV. 3. e); s. zur Erstverantwortlichkeit Privater sogleich I. Teil IV. 4. d).

979 Ohler, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government, S. 53 (63).

980 S.o. I. Teil IV. 3. d) cc).

981 BVerfGE 119, 331.

982 Eine Ausnahme gilt für die Anhörung (§ 28 VwVfG).

983 Vgl. Bull, CR 2019, 547 (547 Rn. 4).

Allerdings darf dies nicht zu einer vollständigen Auflösung der föderalen Ordnung und damit insbesondere örtlicher Zuständigkeiten führen. Die Zuständigkeitsverzahnung kann ein Mittel sein, um einzelne Beiträge, die nur schwer von der Sachentscheidung zu trennen sind, zuzurechnen. Eine umfassende Zurechnung dahingehend, dass eine Art „Superbehörde“ nach außen sämtliche Entscheidungen trifft, ist mit der auf dezentrale Machtverteilung ausgerichteten Kompetenzordnung nicht vereinbar.⁹⁸⁴

Neben rechtsstaatlicher und demokratischer Verantwortungsklarheit dient die Zurechnung von Handlungen der Klärung von Haftungsfragen.⁹⁸⁵ Problematisch am dargestellten Modell ist, dass die Stelle, die inhaltliche Entscheidungen trifft, hierfür – zunächst – keine rechtlichen Konsequenzen tragen müsste. Dieses ist jedoch ein Problem im Innenverhältnis der verschiedenen Verwaltungsstellen und nicht im Außenverhältnis zum Bürger. Es lässt sich im nächsten Schritt mittels einer Stellvertreterhaftung lösen.⁹⁸⁶ Hierbei findet, ähnlich wie bei einer zivilrechtlichen gesamtschuldnerischen Haftung, ein Ausgleich im Innenverhältnis der Verwaltungsstellen statt.⁹⁸⁷ Ein gesetzlich verankertes Beispiel hierfür ist Art. 116 des Schengener Durchführungsabkommens.

Übertragen auf ein Behördennetzwerk kann also erwogen werden, für ein bestimmtes Aufgabengebiet nur eine dem Netzwerk angehörige Behörde oder sonstige Stelle für zuständig zu erklären und ihr Verfahrenshandlungen und möglicherweise auch Entscheidungsbeiträge zuzurechnen, obgleich die Entscheidung durch diverse netzwerkteilnehmende Stellen beeinflusst wurde. Das Aufgabengebiet sollte jedoch in sachlicher Hinsicht begrenzt sein; denn stets nur einem Netzwerkakteur sämtliche Beiträge des Netzwerks als Ganzes zuzurechnen, ist nicht sachgerecht. Differenzierend nach der Aufgabe könnten Entscheidungen also jeweils verschiedenen Stellen zugerechnet werden. Anderenfalls wäre die für Netzwerke typische Gleichrangigkeit der Teilnehmer nicht mehr gewahrt, da die Zuständigkeit

984 Vgl. zur vertikalen Gewaltengliederung *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. 20 IV Rn. 20 ff.

985 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (169).

986 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (167 ff.); vgl. zur Stellvertreterhaftung in EU-Informationssystemen *Heußner*, Informationssysteme im europäischen Verwaltungsverbund, S. 432 ff.

987 Vgl. *Heußner*, Informationssysteme im europäischen Verwaltungsverbund, S. 434 f.

und damit Letztverantwortung lediglich einer Behörde eine hervorgehobene Stellung bedeuten würde.⁹⁸⁸

d) Maßnahmen zur Begrenzung des Einflusses Privater

Nicht nur die Vermischung von Zuständigkeiten, sondern auch der potenzielle Einfluss Privater in Verwaltungsnetzwerken können sich negativ auf die demokratische Legitimation der Netzwerkaktivität, aber auch auf die rechtstaatliche Verantwortungszurechnung, auswirken.⁹⁸⁹ Weitere Gefährdungen bestehen durch eine zunehmende Vormachtstellung nicht demokratisch legitimerter „Experten“ („Expertokratie“)⁹⁹⁰ sowie die Entparlamentarisierung.⁹⁹¹ Zudem besteht die Gefahr einer interessengeleiteten Beratung, die in den Verdacht der mangelnden Unabhängigkeit geraten kann.⁹⁹²

Bei der Entwicklung konkreter Kriterien und Maßnahmen steht die Rechtswissenschaft noch am Anfang.⁹⁹³ Allgemein gelte es, die „Besonderheiten arbeitsteiliger Arrangements neu zu durchdenken und fortzuentwickeln“⁹⁹⁴. Hierzu sind auch gesetzliche Regelungen zu erwägen.⁹⁹⁵ Zudem könne auf bestehende Instrumente des Verwaltungsrechts wie den öffentlich-rechtlichen Vertrag oder die Verwaltungshilfe zurückgegriffen werden.⁹⁹⁶ Besonderes Augenmerk wurde bisher auf die Beratung durch

988 Zur bedeutenden Stellung der EU-Kommission in Europäischen Verwaltungsnetzwerken s.o. I. Teil IV. 2. d) bb).

989 Außer Acht bleiben soll an dieser Stelle die Einflussnahme durch Interessenvertreter („Lobbyisten“) auf Abgeordnete, Regierungsmitglieder oder Ministerialbeamte insbesondere im Vorfeld eines Gesetzgebungsprozesses (vgl. hierzu *Völpel*, Rechtlicher Einfluss von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung; *Hirner*, in: Herzog/Rebenstorf/Weßels (Hrsg.), *Parlament und Gesellschaft*, S. 138 ff.). Geplant ist insoweit die Einführung eines sog. „Lobbyregisters“ beim deutschen Bundestag (s. BT-Drs. 19/22179). Kontakte zwischen Interessenvertretern und Ministerialbeamten sollen hiervon jedoch nicht erfasst werden, vgl. § 1 Abs. 1, 3 LobbyRegG-E.

990 Dieses Phänomen ist durch die Corona-Krise, in der die Bundes- und Landesregierungen auf sachverständige und wissenschaftliche Beratung angewiesen sind, aktueller denn je geworden.

991 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 51 f.

992 Vgl. *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 17 ff.

993 Vgl. *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 61.

994 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 56.

995 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 66.

996 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, § 43 Rn. 63.

private Sachverständige gelegt.⁹⁹⁷ Diese dürfte auf die sonstige Beratung durch private Unternehmensberatungen oder IT-Unternehmen in Verwaltungsnetzwerken grundsätzlich übertragbar sein, sofern hier die Qualität der Beratung gesichert ist.

Da Verwaltungsnetzwerke staatliche Funktionen wahrnehmen, ist es naheliegend, dass der Anteil der Privaten im Netzwerk zunächst zahlenmäßig zu begrenzen ist. Bisherige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, etwa die Fraport-Entscheidung⁹⁹⁸, die sich mit der Grundrechtsbindung von staatlich beherrschten Unternehmen des Privatrechts auseinandersetzt und damit letztlich die Abgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft thematisiert,⁹⁹⁹ können allenfalls als vage Anhaltspunkte dienen. Nach der Fraport-Entscheidung unterliegen von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform einer unmittelbaren Grundrechtsbindung. Konkret wurde eine Beherrschung angenommen, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.¹⁰⁰⁰

Übertragen auf ein Verwaltungsnetzwerk könnte hieraus geschlossen werden, dass ein solches nur dann durch den Staat beherrschbar bleibt, wenn es zumindest nicht mehrheitlich aus Privatakteuren besteht bzw. von ihnen beherrscht wird. Anders als bei Unternehmen lassen sich im Netzwerk keinerlei Aussagen über Eigentumsverhältnisse und Anteile treffen. Daher kann die Anzahl der Akteure mitunter nur wenig über ihren tatsächlichen Einfluss aussagen, weshalb dieses Kriterium allenfalls hilfsweise zur Anwendung kommen kann.

Des Weiteren ist eine Begrenzung des Einflusses privater Akteure dadurch sicherzustellen, dass sie nur beratend und unterstützend wirken, ohne dass sie damit den Entscheidungsprozess vollständig in der Hand halten.¹⁰⁰¹ Wichtig ist eine eingehende Prüfung und Bewertung der Erkenntnisse von Beratern und ähnlichen Akteuren. Nicht legitimierbar ist hinge-

997 Umfassend hierzu *Scholl*, Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht; *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht; *Vofßkuhle*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR* III, § 43.

998 BVerfGE 128, 226.

999 Vgl. hierzu *Sachs*, *JuS* 2011, 665 ff.; *Enders*, *JZ* 2011, 577 ff.; *Muckel*, *JA* 2020, 411 (414 ff.).

1000 BVerfGE 128, 226 (246 f.).

1001 S. hierzu bereits I. Teil IV. 3. e); vgl. auch *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht, S. 49.

gen eine faktische vollständige Aufgabenübernahme ohne weitergehende Prüfung der Arbeitsergebnisse.

Sollten Private unmittelbar an der Entscheidungsfindung beteiligt sein (etwa in Kollegialorganen), so sollte als weitere äußere Grenze das „Prinzip der doppelten Mehrheit“ gelten.¹⁰⁰² Demnach sind Entscheidungen nur dann demokratisch legitimiert, wenn die Mehrheitsentscheidung ihrerseits mehrheitlich auf die demokratisch legitimierten Mitglieder zurückzuführen ist.¹⁰⁰³ Gegen die Mehrheit der demokratisch legitimierten Mitglieder darf demnach keine Entscheidung zustande kommen.¹⁰⁰⁴

Bei einer weitgehenden Aufgabenübertragung auf Private und der anschließenden Übernahme von Ergebnissen als „eigenes Werk“ kann auch bei Übernahme der Letztverantwortung nicht ausgeschlossen werden, dass eine faktische Bindung an den Willen Privater besteht.¹⁰⁰⁵

So besteht etwa beim Einsatz privater Sachverständiger die Gefahr, dass die Letztentscheidungskompetenz faktisch kaum ausgeübt werden kann, da die entscheidenden Personen weder über das notwendige Wissen noch über die Ressourcen zur Überprüfung auf inhaltliche Richtigkeit verfügen.¹⁰⁰⁶ Um diesem Umstand zu begegnen, müssen hier bestimmte – unter Umständen auch gesetzliche¹⁰⁰⁷ – Maßnahmen getroffen werden.¹⁰⁰⁸

Eine Maßnahme könnte darin bestehen, dass die staatlichen Akteure verpflichtend bereits im Willensentschließungsprozess aktiv mitwirken müssen, da nur so ihre Eigenverantwortlichkeit gewahrt bleibt.¹⁰⁰⁹ Es gilt – wie auch im Bereich der sachverständigen Beratung im Rahmen behördlicher Entscheidungsprozesse – dass schon die „Herrschaft“ über das Verfahren bzw. über die jeweilige Aufgabe des Netzwerks aufrecht erhalten werden

1002 S. hierzu bereits I. Teil IV. 3. e).

1003 Vgl. BVerfGE 93, 37 (72); s.o. I. Teil IV. 3. e).

1004 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 60 mit Verweis auf BVerfGE 83, 60 (74); BVerfGE 93, 37 (67 f.).

1005 Vgl. *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing, S. 90; *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 61; vgl. zur faktischen Bindung bei Sachverständigenvoten im arzneimittelrechtlichen Zulassungsverfahren *Di Fabio*, VerwArch 81 (1990), S. 193 (217 ff.).

1006 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 61.

1007 A.A. – allerdings nur im Kontext der Sachverständigen – *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 137 (163 f.); *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des Umweltordnungsrechts, S. 32.

1008 Offenlassend, welche Kriterien dies sein sollen *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 61.

1009 Vgl. *Leven*, Gesetzgebungsoutsourcing, S. 90.

muss.¹⁰¹⁰ Eine lediglich nachwirkende Legitimationsverantwortung genügt nicht.¹⁰¹¹

Schlussendlich ist die staatliche (Letzt-)Verantwortung durch Einwirkungsrechte, aber auch Einwirkungspflichten staatlicher Akteure, sicherzustellen.¹⁰¹² Entsprechende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten müssen geschaffen, aber auch genutzt werden.¹⁰¹³

Ferner ist zu verhindern, dass die Beratung Privater durch Personen oder Organisationen erfolgt, die sich de facto als Interessenvertreter herausstellen. Dann könnte die Entscheidungsfindung einseitig zugunsten der Beratenden ausfallen. Allerdings ist eine trennscharfe Abgrenzung zwischen unabhängiger Beratung und Interessenvertretung oftmals kaum möglich.¹⁰¹⁴ Das liegt schon daran, dass auch vermeintlich neutraler wissenschaftlicher Sachverstand nicht frei von Wertungen ist.¹⁰¹⁵ Technische und wissenschaftliche Sachfragen sind selten eindeutig zu entscheiden.¹⁰¹⁶ Daher bestehen hier Spielräume. Am risikoärmsten ist wohl der Einsatz von möglichst neutralen, d.h. unvoreingenommenen Beratenden.¹⁰¹⁷ Soweit die bereits angesprochenen Maßnahmen ergriffen werden (quantitative und qualitative Begrenzung des Einflusses, Mitwirkung im Entscheidungsprozess und Letztverantwortung), dürfte das Problem beherrschbar bleiben.

Umgekehrt kann eine zu starke Reglementierung von privatwirtschaftlicher Beratungstätigkeit Auswirkungen auf Grundrechtspositionen von Wirtschaftsteilnehmern haben, insbesondere auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.¹⁰¹⁸ Aus Art. 12 Abs. 1 GG folgt jedoch kein Anspruch von

1010 Vgl. *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht, S. 49; *Scholl*, Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, S. 163 f.

1011 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 61 spricht insoweit von vor- und nachwirkender Legitimationsverantwortung.

1012 Vgl. *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht, S. 47 ff.; *Scholl*, Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, S. 163 f.

1013 Vgl. *Seidel*, Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht, S. 51 ff.

1014 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 17.

1015 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 19.

1016 *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 20; *Fehling*, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsauftrag, S. 152.

1017 *Fehling*, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsauftrag, S. 155.

1018 BVerwGE 5, 95; dazu *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 64.

Beratern auf die Beteiligung an staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Das Auftragsverfahren muss jedoch transparent ausgestaltet sein.¹⁰¹⁹

Die bloße Beratung und Unterstützung durch Private soll vorliegend ausdrücklich nicht eingeschränkt werden. Vielmehr soll lediglich ein Ausufern von Mitentscheidungsbefugnissen verhindert werden. Die Grenzen sind hier fließend. Ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit von externen Beratungs- und IT-Unternehmen wäre daher bei einer Einschränkung von Mitentscheidungsbefugnissen anzunehmen und könnte wohl nur durch oder aufgrund eines Gesetzes gerechtfertigt sein.

Im Ergebnis dürften derartige gesetzliche Eingriffe verhältnismäßig sein.¹⁰²⁰ Insbesondere erweist sich das Erfordernis demokratischer Legitimation hier als wichtiges verfassungsrechtliches Gut, welches in der Abwägung stark ins Gewicht fällt.

Problematisch ist, dass die Einhaltung der genannten Kriterien nahezu unkontrollierbar bleibt, sofern über die Tätigkeit von Privaten in Verwaltungsnetzwerken keine Transparenz hergestellt wird. Bisher besteht nach herrschender Auffassung keine Pflicht, eine stattfindende Beratung öffentlich bekannt zu geben.¹⁰²¹ Daher ist weder bekannt, welche Beratungsleistungen von welchen staatlichen Akteuren bei ihrer Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden, noch, wie hoch der finanzielle Aufwand dieser Leistungen ist. Informationen hierüber gelangen allenfalls nachträglich über Kleine und Große Anfragen einzelner Bundestagsfraktionen an die Öffentlichkeit.¹⁰²² Dabei kommt es naturgemäß auf die Fragestellung der Anfragenden an, welche Informationen durch die Regierung überhaupt preisgegeben werden.¹⁰²³ Eine proaktive Publizitätspflicht existiert nicht, was auf Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem Demokratieprinzip stößt.¹⁰²⁴

Wenn Entscheidungsträger in der Verwaltung keine Rechenschaft darüber abgeben müssen, bei welchen Vorhaben sie aus welchen Gründen

1019 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 64.

1020 Vgl. *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 64.

1021 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 73.

1022 Vgl. nur BT-Drs. 19/24765 zu Beraterverträgen des Bundesministeriums des Innern insbesondere mit dem Beratungsunternehmen McKinsey & Co; s. auch BT-Drs. 19/13804 zu eigenen Beratungsunternehmen des Bundes.

1023 So enthält die Antwort der Bundesregierung keinerlei Angaben zu Beratungsleistungen im Bereich Digitalisierung, da die Fragestellung hierauf nicht gerichtet war, s. BT-Drs. 19/24765, S. 1.

1024 *Vofskuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 73.

Private, die kein öffentliches Amt ausüben,¹⁰²⁵ hinzuziehen, dann entspricht dies nicht der rechtsstaatlich und demokratisch gebotenen Kontrolle.¹⁰²⁶ Weder können die Folgen des Einflusses Privater aus Sicht der Parlamente, Bürgern und Unternehmen eingeordnet werden, noch gibt es einen verlässlichen Überblick über die – je nach Komplexität und Erfordernis spezifischen Fachwissens durchaus berechtigten – Gründe des Einsatzes. Daher muss über die Mitwirkung Privater in Entscheidungsprozessen der Verwaltung allgemein, im Speziellen aber beim Handeln durch Verwaltungsnetzwerke, Transparenz erzeugt werden.¹⁰²⁷ Es geht hierbei nicht darum, ein unangemessen hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu generieren; Beratung unterhalb bestimmter quantitativer und qualitativer Grenzen könnte daher ggf. von den Pflichten befreit bleiben.

Festzuhalten bleibt, dass die Teilnahme Privater im Verwaltungsnetzwerk nur dann zu rechtfertigen ist, wenn sie eine beratend-unterstützende Funktion einnehmen, die Letztverantwortlichkeit staatlicher Akteure durch Einwirkung und Kontrolle gesichert ist und die Mitwirkung grundsätzlich transparent gemacht wird.

e) Aufsicht und Kontrolle

Da die Netzwerkakteure ihre eigene Zuständigkeit grundsätzlich beibehalten, unterliegen sie auch weiterhin der Kontrolle der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde.¹⁰²⁸ Ähnlich wie im Hinblick auf die Basislegitimation ist fraglich, ob die Aufsicht über die einzelnen Netzwerkteilnehmer ausreicht, um die Kontrolle über das Netzwerk insgesamt zu sichern. Einzelne Aufsichtsbefugnisse enden an den jeweiligen Zuständigkeitsgrenzen; dadurch wird die spezifische akteurs- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit im Netzwerk nicht erfasst.¹⁰²⁹ Gerade, wenn die einzelnen Aufsichtsbehörden nicht oder nur wenig miteinander kommunizieren, besteht die Gefahr, dass keine hinreichende Kontrolle der Netzwerktätigkeit als Ganzes existiert. Umgekehrt ist die Kommunikation von Aufsichtsbehörden unterschiedli-

1025 Außer Acht bleiben an dieser Stelle Beliehene.

1026 Ebenso *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § 43 Rn. 73.

1027 Dies könnte bspw. über ein Register – ähnlich dem nunmehr beschlossenen „Lobbyregister“ – geschehen.

1028 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 146. – Zur Definition und Abgrenzung von Kontrolle und Aufsicht, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll: *Rottewallner*, *VerwArch* 110 (2019), S. 143 (156 ff.).

1029 Vgl. *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 251 ff.

cher Ebenen aufgrund der Trennung der Verwaltungsräume nicht die Regel, sondern – beispielsweise bei Amtshilfeersuchen – die Ausnahme.

Ob im Einzelnen eine übergeordnete Kontrollinstanz etabliert werden muss, hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung des Netzwerks ab.¹⁰³⁰ Zwangsläufig stellt sich dann die Frage, welche Stelle die Voraussetzungen erfüllt, um die Kontrolle auszuüben. Die Stelle müsste schließlich hierarchisch über den Netzwerkteilnehmern stehen, was bei der Teilnahme von obersten Landes- oder Bundesbehörden auch in politischer Hinsicht problematisch sein könnte. Denkbar wäre dann eine parlamentarische Kontrolle¹⁰³¹ oder eine Kontrolle durch übergeordnete Gremien wie dem IT-Planungsrat.¹⁰³² In jedem Fall wäre die netzwerkspezifische Kontrolle für die demokratische Legitimation des Netzwerkes vorteilhaft.¹⁰³³

f) Zwischenergebnis

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Netzwerke lassen sich grundsätzlich erreichen. Netzwerke sind rechtlich nicht derart „ungreifbar“, wie es oftmals dargestellt wird. Die organisationsrechtliche Einordnung ist möglich. Mittels spezifischer Vorschriften für Netzwerke, der Einhegung des Einflusses demokratisch nicht Legitimierter und weiterer Maßnahmen kann eine stärkere „Verrechtlichung“ erfolgen.

5. Definition des Netzwerkbegriffs

Angesichts der vielfältigen Definitionsansätze und Beschreibungen, der organisationsrechtlichen Einordnung und der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist es nunmehr geboten, eine eigene Definition des Netzwerkes vorzunehmen:

Bei einem Netzwerk handelt es sich um eine nicht-rechtsfähige und organisatorisch nicht selbstständige, konkretisierte bzw. 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

1030 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 146.

1031 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (168 f.).

1032 Vgl. dazu 2. Teil III. 2. b) aa).

1033 *Schöndorf-Haubold*, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 149 (170).

und ebenenübergreifend zur Verfolgung bestimmter Zwecke und Ziele zusammenarbeiten. Der engere Begriff des Verwaltungsnetzwerks bezeichnet ein Netzwerk von überwiegend staatlichen Akteuren, 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.

6. Abgrenzung Netzwerk von sonstigen Verwaltungskooperationen

Wie unterscheiden sich Netzwerke demnach von anderen multilateralen Verwaltungskooperationen? Entscheidend ist hier, dass Netzwerke als Organisationsform aufgefasst werden können, d.h. sie sind institutionalisierbar. Das unterscheidet sie von anderen Kooperationsformen, insbesondere der Amtshilfe. Zwar kann potenziell jede Kooperation zwischen mehreren Hoheitsträgern (und/oder Privaten) zu einem Netzwerk werden. Bei der Abgrenzung geht es jedoch nicht allein um die Frage, *dass* zusammengearbeitet wird, sondern *wie* zusammengearbeitet wird.¹⁰³⁴ Hierzu lassen sich die oben herausgearbeiteten Kriterien der funktionalen Verflechtung mehrerer Ebenen resp. Hybridität, der Gleichrangigkeit und Dauerhaftigkeit, der Kommunikation und des Informationsaustauschs etc. heranziehen. Netzwerke stellen also stets eine mehrpolige Kooperationsform dar. Umgekehrt ist jedoch nicht jede mehrpolige Kooperationsform gleich ein Netzwerk.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zum „Verwaltungsverbund“. Insbesondere im europäischen Kontext ist von einem Europäischen Verwaltungsverbund die Rede.¹⁰³⁵ Gemeint ist damit ein Gefüge von nationalen und gemeinschaftlichen Stellen, die das Unionsrecht und das von ihm harmonisierte mitgliedstaatliche Recht funktionell geeint vollziehen.¹⁰³⁶ Der Begriff des Verbundes knüpft an den Netzwerkbegriff an,¹⁰³⁷ enthält jedoch kaum konkretere Vorgaben, *wie* etwas verbunden ist.

1034 Vgl. *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke*, S. 113.

1035 S. zum Begriff v. *Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus*, S. 11 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 1 ff.; *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 11 ff.

1036 *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 11 mit Verweis auf *Schmidt-Aßmann*, in: *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold*, *Der Europäischer Verwaltungsverbund*, S. 2.

1037 *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, S. 13.

Innerhalb eines Verbundes können mehrere Akteure zu einem Netzwerk verknüpft sein.¹⁰³⁸ Das Netzwerk ist insoweit spezieller.¹⁰³⁹

7. Zwischenergebnis

Die Rezeption des Netzwerkbegriffs durch die Rechtswissenschaften ist möglich; der Begriff kann einer rechtlichen Ausgestaltung zugeführt werden und steht als Organisationsform zwischen herkömmlichen Formen der Verwaltungsorganisation und losen (ggf. vertraglichen) Zusammenschlüssen sonstiger Art.

V. Kategorisierung bestehender Verwaltungsnetzwerke in der Verwaltungsorganisation

Nachfolgend sollen einige Praxisbeispiele für (Verwaltungs-)Netzwerke vorgestellt werden, um zu zeigen, dass selbige nicht lediglich ein theoretisches Modell bilden, sondern tatsächlich bereits Teil der Verwaltungswirklichkeit sind.

1. Behördennetzwerke im europäischen Verwaltungsrecht

Zuallererst sei auf die in jüngerer Zeit zunehmend identifizierten Netzwerke auf europäischer Ebene hingewiesen.¹⁰⁴⁰ Sie sollen an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Hingewiesen sei jedoch auf die am 11.12.2019 in Kraft getretene EU-Verordnung über ein zentrales digitales Zugangstor (Single Digital Gateway).¹⁰⁴¹ Die bereits bestehende Plattform „Your Europe“ wird hierzu aus- und umgebaut. Seit Ende 2020 sollen hierüber EU-Bürger und Unternehmen Verwaltungsleistungen der EU und der Mitgliedstaaten

1038 Dies impliziert bereits der Titel der Arbeit von *Simantiras*: Netzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund.

1039 Ähnlich *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 113.

1040 Umfassend hierzu *Simantiras*, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund; *Schwind*, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht; s. auch in Bezug auf den Vollzug von Datenschutzrecht v. *Lewinski*, NVwZ 2017, 1483.

1041 Verordnung (EU) 2018/1724 vom 02.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

abrufen können (vgl. Art. 2 Abs. 2 SDG-VO, Art 6 SDG-VO).¹⁰⁴² Die Bemühungen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes machen demnach an der Grenze nicht halt, sondern werden auch auf europäischer Ebene bedeutsam. Technisch soll der Portalverbund (vgl. § 1 OZG) mit dem Single Digital Gateway verlinkt bzw. verknüpft werden.¹⁰⁴³

Die europaweiten Netzwerke bewirken naturgemäß auch die Kooperation von nationalen Behörden untereinander. Im Bereich der Datenschutzaufsicht gibt es ein Netzwerk der Datenschutzkontrolle aus Bund und Ländern.¹⁰⁴⁴

Mit Inkrafttreten der EU-Dienstleistungsrichtlinie wurden Regelungen auf den Weg gebracht, die auch die (rein) nationale Verwaltungsorganisation vor neue Herausforderungen stellte und dementsprechend veränderte.¹⁰⁴⁵ Der Anwendungsbereich der §§ 71a bis 71e VwVfG ist richtlinienüberschießend; das heißt zum einen, dass ein Verfahren über eine einheitliche Stelle dort in Betracht kommt, wo es gesetzlich angeordnet ist, unabhängig vom Vorliegen einer Dienstleistungstätigkeit im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie. Solche Bestimmungen finden sich beispielsweise in § 5b HwO, § 164a StBerG¹⁰⁴⁶ sowie in § 6b GewO.¹⁰⁴⁷ Zum anderen ist der Anwendungsbereich in personeller Hinsicht nicht auf die Grenzüberschreitung beschränkt; auch inländische Vorgänge können erfasst sein.¹⁰⁴⁸ Die Verwaltungszusammenarbeit als verfahrensrechtliche Modifikation wie auch die Einrichtung einheitlicher Stellen als organisationsrechtliche Modifikation begründen Behördennetzwerke.¹⁰⁴⁹

1042 https://europa.eu/youreurope/index_de.html.

1043 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/ozg-infrastruktur/portalverbund/portalverbund-node.html>.

1044 V. Lewinski, NVwZ 2017, 1483 (1484 ff.).

1045 S. hierzu bereits oben, 1. Teil II. 3. a). – Vertiefend Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I-III; Schliesky, Die Europäisierung der Amtshilfe.

1046 Steuerberatungsgesetz, BGBl. I 1975, S. 2735, zuletzt geändert durch Art. 37 des Gesetzes v. 21.12.2020, BGBl. I, S. 3096.

1047 Zu den fachrechtlichen Anordnungen Ruge, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, vor §§ 71a bis 71e Rn. 12; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § 71a Rn. 5.

1048 Eingehend Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, vor §§ 71a-71e VwVfG Rn. 9; Luch/Schulz, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I, S. 34 ff.

1049 Eingehend Schulz, Die Verwaltungsaufgabe (unveröffentlicht), S. 626 ff.

Diese Tatsache führt dazu, dass der Einheitliche Ansprechpartner als ein „Knoten im Netzwerk“, als Verfahrensmittler, tätig wird.¹⁰⁵⁰ Anders als bei der punktuellen Amtshilfe ist daher eine dauerhafte Kooperation mehrerer Fachbehörden mit dem Einheitlichen Ansprechpartner notwendig. Auch bei inlandsbezogenen Tätigkeiten kann es so zu einer Netzwerkbildung zwischen einheitlicher Stelle und mehreren Fachbehörden, die den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) angehören können, kommen.¹⁰⁵¹

2. Nationale Sicherheitsnetzwerke zum Informationsaustausch

Informationsnetzwerke auf nationaler Ebene sind zum großen Teil im Bereich des Sicherheitsrechts anzutreffen. Hierbei handelt es sich insbesondere um das bereits erwähnte „Gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum des Bundes und der Länder (GTAZ)“¹⁰⁵² sowie das 2012 gegründete „Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ)“ und das NCAZ („Nationales Cyber-Abwehrzentrum“).¹⁰⁵³ Ähnliche Kooperationen bilden das GIZ („Gemeinsames Internet-Zentrum“) sowie die „Koordinierte Internet-Auswertung“ (KIA), welche ebenfalls im Jahr 2012 ihre Tätigkeit aufgenommen hat.¹⁰⁵⁴

Die Gründung des GTAZ war auch eine Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 und die insgesamt zunehmende Gefahr des internationalen Terrorismus.¹⁰⁵⁵ Ziel ist es, die Kompetenzen zur Bekämpfung des Terrorismus zu bündeln, da einzelne Behörden allein nicht in der Lage sind, die für Abwehr notwendigen Informationen zu sammeln, zu bewerten

1050 *Neidert*, *Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner*, S. 149; *Ruge*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), *VwVfG und E-Government*, vor §§ 71a bis 71e Rn. 6; ähnlich *Schulz*, *Die Verwaltungsaufgabe* (unveröffentlicht), S. 640 f.

1051 Vgl. *Ruge*, in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), *VwVfG und E-Government*, vor §§ 71a bis 71e Rn. 19.

1052 Ausführlich hierzu *Sommerfeld*, *Verwaltungsnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ)*; *Weisser*, *NVwZ* 2011, 142 ff.

1053 https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/kooperationen_node.html.

1054 Ebenda.

1055 https://www.bka.de/DE/DasBKA/OrganisationAufbau/Fachabteilungen/IslamistischmotivierterTerrorismusExtremismus/IslamistischmotivierterTerrorismusExtremismus_node.html.

und zu analysieren.¹⁰⁵⁶ In diesem Sinne soll u.a. durch Arbeitsgruppen und tägliche Lagebesprechungen gewährleistet sein, dass die relevanten Informationen zur Abwehr von Terrorgefahren effektiv genutzt werden können.¹⁰⁵⁷ Das GTAZ beschränkt sich jedoch auf die Bekämpfung des islamistischen Terrors. Demgegenüber wurde das GETZ mit dem Ziel gegründet, auch andere Gefahren aus dem Bereich des Extremismus und der Spionage abzuwehren.¹⁰⁵⁸

3. Öffentlich-private Partnerschaften als Netzwerke?

Des Weiteren kann es sich bei öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) um Verwaltungsnetzwerke handeln.¹⁰⁵⁹ Denn eine ÖPP kann auch darauf ausgehen, durch ein Netzwerk aus privaten Akteuren und Trägern öffentlicher Verwaltung ein bestimmtes Projekt zu verwirklichen.¹⁰⁶⁰ Von einer ÖPP ist dann die Rede, wenn öffentliche und private Akteure im Rahmen eines längerfristig angelegten Projekts auf vertraglicher Basis in verantwortungs- und risikoteiliger Art und Weise zusammenwirken.¹⁰⁶¹ Der oder die privaten Partner übernehmen dabei nicht bloße Hilfs- oder Annexstätigkeiten, sondern leisten einen substantiellen Beitrag zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.¹⁰⁶² Demnach ist die ÖPP eine Form funktionaler Privatisierung.¹⁰⁶³

Allerdings handelt es sich nicht bei jedem ÖPP-Projekt gleich um ein Netzwerk nach obiger Definition. Es müssen mehr als zwei Beteiligte involviert sein, was bei öffentlich-privaten Partnerschaften nicht zwangsläufig der Fall ist. Häufig werden zur Durchführung eines ÖPP-Projekts gemischtwirtschaftliche Gesellschaften gegründet.¹⁰⁶⁴ Fraglich ist, ob die Gründung einer Gesellschaft nicht zu einer Zentralisierung führt, die dem

1056 Weisser, NVwZ 2011, 142 (143); Sommerfeld, Verwaltungsnetzwerke, S. 164 f.

1057 BT-Drs. 17/14830, S. 8.

1058 https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GETZ/getz_node.html.

1059 Vgl. Ladeur, FS Bull, S. 639 (652 f.); Kemmerer, in: Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, S. 195 (203).

1060 Vgl. Ladeur, FS Bull, S. 639 (652 f.).

1061 Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 6; Ziekow/Windoffer, Public private partnership, S. 25 ff.

1062 Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 6.

1063 Ebenda.

1064 Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 8 Rn. 7; Schede/Benighaus, in: Weber/Schäfer/Hausmann (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership, S. 340 ff.

dezentralen Charakter des Netzwerkmodells widerspricht. Die Gesellschaft könnte jedoch als verbindender Knoten zwischen den Trägern öffentlicher Verwaltung und den privaten Akteuren gesehen werden und somit dem Netzwerkmodell entsprechen. Zudem wurde das Netzwerk als Organisationsform definiert,¹⁰⁶⁵ wodurch sich die Einordnung als dezentrales Gebilde zu einem gewissen Grad relativiert.

Bestimmte ÖPP-Projekte als Verwaltungsnetzwerke zu klassifizieren, hieße jedoch, sie den Regeln des zu begrenzenden Einflusses Privater zu unterwerfen. Dies würde jedoch dem Sinn und Zweck, privaten Partnern eine zentrale Rolle zuzuweisen, entgegenstehen.

4. Vorformen von Konsolidierungen im öffentlichen Sektor

Als ein Beispiel für ein Verwaltungs- bzw. Politiknetzwerk im Zusammenhang mit öffentlicher IT dient die Entwicklung und Entstehung des IT-Dienstleisters Dataport (AÖR).¹⁰⁶⁶ Dataport ist im Zuge einer Konsolidierung¹⁰⁶⁷ der schleswig-holsteinischen Datenzentrale (DZ-SH) und zweier Hamburger IT-Stellen zum 01.01.2004 gegründet worden. Der Zusammenschluss wurde durch einen Staatsvertrag abgesichert;¹⁰⁶⁸ weitere Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Bremen und Sachsen-Anhalt) traten bei. Der Konsolidierung war eine Zeit intensiver Kooperation und Verhandlung vorausgegangen. Insbesondere die DZ-SH und das Landesamt für Informationstechnik Hamburg hatten zuvor kooperiert.¹⁰⁶⁹

Eine hierarchische Steuerung in der Vorphase der Konsolidierung war aufgrund des länderübergreifenden Charakters und der Beteiligung der Kommunen nicht möglich. Vielmehr galt es, Kompromisse zu finden und die Akzeptanz der Beteiligten zu erreichen.¹⁰⁷⁰ Es wurde betont, dass die Akteure in den Verhandlungen gleichrangig („auf Augenhöhe“) seien.¹⁰⁷¹

1065 S.o. I. Teil IV. 4. a).

1066 *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, S. 26 ff.

1067 Oft wird anstelle des Begriffs der Konsolidierung der Begriff der Fusion verwendet, s. *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor. Nach hiesigem Verständnis handelt es sich um Synonyme, wenngleich der Begriff der Fusion stärker mit der Privatwirtschaft in Verbindung gebracht wird.

1068 Dataport-Staatsvertrag vom 27.08.2003, zuletzt geändert durch Art.1 Dataport-Staatsvertrag-ÄndStV vom 29.11.2019.

1069 *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, S. 36 ff.

1070 *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, S. 27.

1071 *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, S. 44.

Zwar erwies sich die Umsetzung der Gleichrangigkeit in der Praxis als schwierig; sie habe die Fusion nach Einschätzung der Beteiligten jedoch erst ermöglicht.¹⁰⁷²

Alles in allem wies die Vorphase der Dataport-Konsolidierung damit typische Netzwerkmerkmale auf.

5. Innovations- und Digitalisierungsnetzwerke (der Verwaltung)

Darüber hinaus gibt es in diversen Einheiten der Verwaltung, sei es auf kommunaler, auf Landes- oder auf Bundesebene, bestimmte Projekte oder neben dem „klassischen“ Behördenaufbau stehende Untereinheiten, die es zum Ziel haben, Innovationen und Digitalisierung in ihrer eigenen Organisation voranzubringen. Solche Projekte werden oft auch als agile Organisationen aufgefasst.¹⁰⁷³

Beispiele sind im Bereich der Kommunen das Projekt „IQ – Einführung einer innovativen Querstruktur in der Stadtverwaltung“ aus Karlsruhe. IQ steht dabei für innovativ und quer. Mit „quer“ ist die „beabsichtigte Quervernetzung über Ämter-, Fach- und Hierarchiegrenzen hinweg, einschließlich der Einbindung von Personen aus der Stadtgesellschaft“ gemeint.¹⁰⁷⁴ Damit ist treffend die Kernidee eines Netzwerkes angesprochen.

Zum anderen wurde in Bremen der sog. „Innovationszirkel Junge Verwaltung“ gegründet. Ziel ist es, ressortübergreifendes Arbeiten zu fördern, die städtische Verwaltung durch prozessorientierte Zusammenarbeit zu modernisieren und Fragen zur Zukunft der Arbeit in der Verwaltung zu diskutieren.¹⁰⁷⁵ Überwiegend sollten durch dieses Format junge Verwaltungskräfte angesprochen werden; der Gedanke der Vernetzung verschiedener Ressorts steht hier ebenfalls im Vordergrund.

Das Bundesverwaltungsamt hat ein ähnliches Format eingeführt, welches als „Ideenwerkstatt“ bezeichnet wird.¹⁰⁷⁶ Es handelt sich hierbei um eine lose Organisation, die weder einer Abteilung noch Projektgruppe an-

1072 *Hunnius/Schuppan*, Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, S. 89.

1073 Dazu *Molnár*, innovative Verwaltung 3/2019, 36 ff.; *Bartonitz et al. (Hrsg.)*, Agile Verwaltung.

1074 <https://www.karlsruhe.de/iq.de>.

1075 *Molnár*, innovative Verwaltung 3/2019, 36 (38); <https://www.finanzen.bremen.de/startseite/detail.php?gsid=bremen53.c.46615.de>.

1076 Dazu *Molnár*, innovative Verwaltung 3/2019, 36 (38).

gehört. Sie besteht aus zwölf Personen, die aus der strategischen Steuerung, der Öffentlichkeitsarbeit oder dem Veränderungsmanagement kommen.¹⁰⁷⁷ Die „Ideenwerkstatt“ ist hierarchielos organisiert; es gibt keine feste Leitung.¹⁰⁷⁸

Inwieweit die Organisation der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Bund, Ländern und Kommunen netzwerkartige Strukturen aufweist und wie sie sich auf die zukünftige Organisation von Verwaltung auswirkt, ist Gegenstand des zweiten Teils dieser Arbeit.

6. Zwischenergebnis

Die Beispiele zeigen, dass der Anwendungsbereich für Verwaltungsnetzwerke vielseitig ist. Sie sind auf europäischer wie nationaler Ebene anzutreffen. Ihr Potenzial ist jedoch längst nicht ausgeschöpft. Die zunehmenden Fragen der Digitalisierung in Staat und Verwaltung könnten das jedoch ändern.

VI. Zusammenfassung

Der Netzwerkbegriff ist in verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen – von der Mathematik und Informatik bis hin zur Soziologie, Politik- und Rechtswissenschaft – präsent. Jede Wissenschaftsdisziplin verfolgt mit der Forschung zu Netzwerken eine andere Zielsetzung, auch wenn die Grundmuster der Netzwerke immer ähnlich sind. Im Bereich der Verwaltungswissenschaft und des Verwaltungsorganisationsrechts ist das Netzwerkmodell einerseits zum Paradigma für die Herausforderung geworden, eine hochkomplex gewordene Verwaltung zu beschreiben. Es kann im Sinne der *Stein'schen* Tradition als Fortführung zum Modell des Staats als Organismus interpretiert werden.¹⁰⁷⁹ Auf dieser Metaebene bleibt es jedoch nicht stehen. Vielmehr können Netzwerke auch aus rechtlicher Sicht Organisationsformen für die öffentliche Verwaltung darstellen, soweit sie im Einzelfall konkretisiert werden.¹⁰⁸⁰ Sie existieren bereits in der Verwaltungsrealität, auch wenn das Recht sie nur selten explizit nennt, geschweige denn, hieran bestimmte Rechtsfolgen oder organisatorische Vorgaben knüpft.

1077 *Molnár*, innovative Verwaltung 3/2019, 36 (38).

1078 Ebenda.

1079 I. Teil I. 2.

1080 I. Teil IV. 4. a) ee).

Verwaltungsnetzwerke können von anderen Kooperationsformen, insbesondere der klassischen Amtshilfe, abgegrenzt werden. Sie stellen eine spezielle Form der ebenenübergreifenden, gleichrangigen, dauerhaften, aber dennoch flexiblen Zusammenarbeit dar.¹⁰⁸¹ Es ist dem Netzwerk wesensimmanent, dass seine Einpassung in rechtliche Kategorien zunächst schwerfällt. Netzwerke relativieren auf den ersten Blick einige im Recht existenzielle Unterscheidungen. Problematisch sind insbesondere das „Verbot der Mischverwaltung“, eine unklare Verantwortungszurechnung sowie der Umgang mit Privaten im Verwaltungsnetzwerk.¹⁰⁸² Gerade die Mitwirkung Privater führt dazu, dass die verfassungsrechtlich geforderte Unterscheidung von Staat und Gesellschaft unter Druck gerät. Daher bedarf es geeigneter Mechanismen, um die Mitwirkung Privater zuzulassen, sie jedoch zugleich in verfassungsrechtlich verträglicher Weise zu begrenzen.¹⁰⁸³ Darüber hinaus ist es eine zentrale Herausforderung, demokratische Legitimation in Verwaltungsnetzwerken zu gestalten und zu sichern.¹⁰⁸⁴ Netzwerke stehen geradezu paradigmatisch für die Erforderlichkeit alternativer (nicht: völlig neuer) Konzepte demokratischer Legitimation. Dogmatische Figuren wie die Zuständigkeitsverzahnung können hier Lösungen bieten.¹⁰⁸⁵

Das Verwaltungsorganisationsrecht darf nicht zur starren Materie werden, sondern muss sich stets fortentwickeln. Die Suche nach neuen Organisationsformen sollte nicht mit dem zaghaften Hinweis enden, dass die bestehenden Kategorien ausreichen. Denn das ist – mit Blick auf die zunehmende Pluralisierung und Digitalisierung der Verwaltung – nicht mehr der Fall. Die Vernetzung auf technischer Ebene führt zu einem gestiegenen Bedarf an Vernetzung auf organisatorischer Ebene sowie an der rechtlichen Abbildung dieser Vernetzung. Daher sollten Netzwerke als Organisationsform in Betracht gezogen werden, obgleich sie weder rechtlich noch organisatorisch selbstständig sind.¹⁰⁸⁶ Eine verfassungsrechtlich verträgliche Ausgestaltung ist möglich. Ob ein bestimmtes Netzwerk im Einzelfall rechtmäßig ist, hängt jedoch stark von der inhaltlichen Ausgestaltung ab und ist abstrakt nicht zu beantworten.

1081 1. Teil IV. 5.

1082 1. Teil IV. 3. b), e).

1083 1. Teil IV. 4. d).

1084 1. Teil IV. 3. d).

1085 1. Teil IV. 4. c).

1086 1. Teil IV 4. a) dd).

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-beschaeftigte-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/Schmüeder*, 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*, EGOV/OZG, EGOV 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: Stember 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_eltern-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 Landesvollzug 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 Führungsergebnisse 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/ela37507a600667f7114f43e431a2967/2016-06-14-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* III (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 erhoffte 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 BGBI. 2009 I, S. 2247; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 91c Rn. 2.

1157 BGBI. 2013 I, S. 2749.

1158 Dazu im Überblick Denkhau/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 Denkhau/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.

der Grenzen 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 E-GovG 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 E-GovG 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 E-GovG auch die Gemeinden und Gemeindeverbände adressiert (vgl. § 1 Abs. 2 E-GovG), 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*, E-GovG/OZG, E-GovG, 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. E-GovG Rn. 6.

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

1181 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, E-GovG/OZG, E-GovG, Einl. Rn. 58.

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

1183 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, E-GovG/OZG, E-GovG, 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. 1. 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 Ausnahmeregelung 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 geebnet, 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 Insellösungen 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 *Siekmann*, 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. *Siekmann*, 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. I. 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. II.

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: v. 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 Denkhaus/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 Vereinbarungen 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. „Hochzonzung“ 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-Planungsrates 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-Planungsrates. 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. Döhmman, Die Funktionen des IT-Planungsrats, 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 Steuerungsinanz für die föderale IT-Kooperation“

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

1278 *Richter/Schmehl/Spiecker gen. Döhmann*, 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. Döhmann*, Die Funktionen des IT-Planungsrats, S. 77.

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

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

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

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

einzuordnen und war als solches bei seiner Errichtung ein Novum. Konkret ist er demnach als *das zentrale verwaltpolitische* 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*, EGovG/OZG, Einl. OZG Rn. 24 ff.

1290 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/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*, EGovG/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; Denkhauß/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 entgegengehalten 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 Landesrechtvollzug. 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, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13.

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

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

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

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

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

1364 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/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-umsetzu.ng.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*, EGovG/OZG, OZG, § 1 Rn. 13.

1366 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/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 Widerspruchsbekehs 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 Ausgangsbekehd 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.); *Sendler*, 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/Ronellenfisch (Hrsg.), VwVfG, § 28 Rn. 17.

1390 *Herrmann*, in: Bader/Ronellenfisch (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 Onlinezugangsgesetz

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*, EGovG/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*, EGVG/OZG, OZG, § 1 Rn. 7; § 3 Rn. 10.

1429 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/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 Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, OZG, § 8 Rn. 15; Martini/Wiesner, ZG 2017, 193 (208 f.).

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

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

1436 Denkhäus/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*, EGVG/OZG, OZG, § 4 Rn. 1, 3.

1440 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGVG/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 wahrende 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 Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/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; Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/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. 18/11135, 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. 1.

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 derartige 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 Konnexitätstatbestände 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 III* (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 umspannenden 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 Denkhauß/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 zu führen, 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 Umsetzprojekt 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*, EGovG/OZG, OZG Einl. Rn. 40.

1564 *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/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%202_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%202_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%20_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%20_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%20_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 beeinträchtigen.

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%202_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%202_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%202_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-Dienstleistungen 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_Programmmangement-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%20v3.0.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 übernommen.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%20_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-Informationenplattform 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, Umsetzungs koordinatoren, 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 Dienstekonsolidierung (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. Vordergründig 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/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/Web_s/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-PIR)¹⁶⁷⁹ sind alle „überrigen 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-PIR). 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-PIR.pdf.

1680 *Wischmeyer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 91c Rn. 20; noch weitgehender *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 berücksichtigt.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 jahrzehntelang 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 einzugen.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 Föderal¹⁷¹⁸ 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.

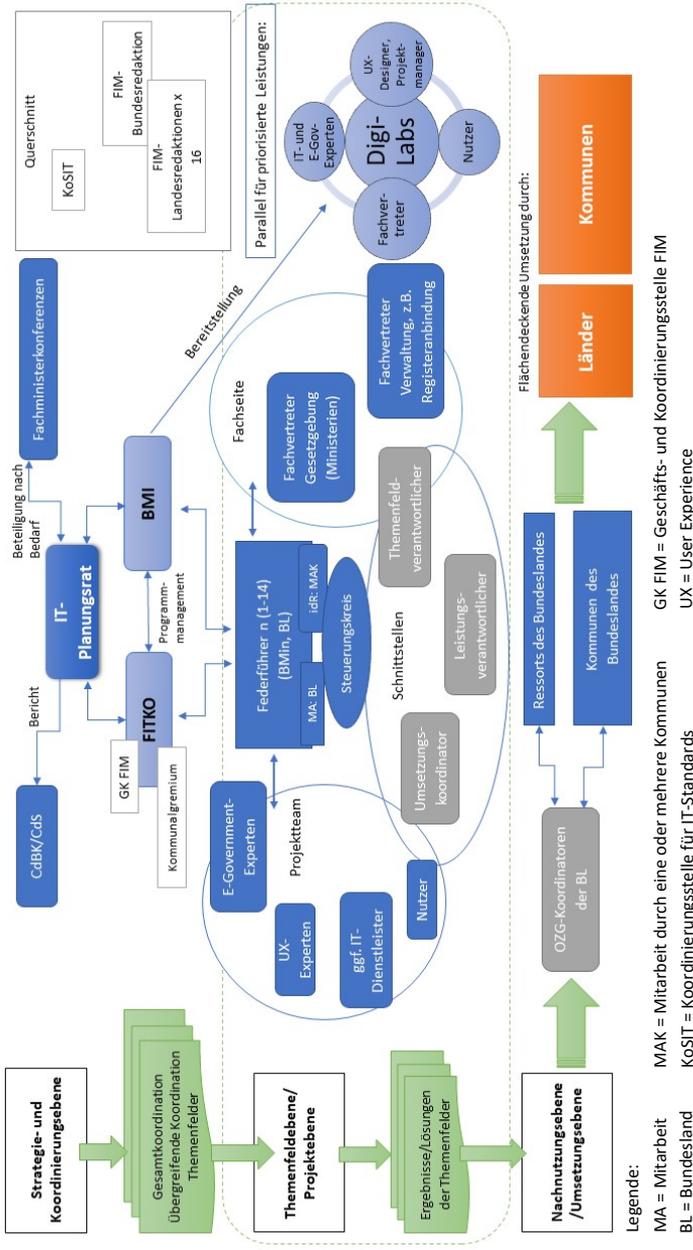
1737 S.o. 2. Teil IV. 7.

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. *Vofskuhle*, 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 Hauptansprechpartner 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%20_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%20_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%20_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-PB53Yrqbwm/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%20_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%20_v3.0.pdf?version=1&modificationDate=1600077611022&api=v2.

forderungen im nachnutzenden Land bei den Federführern Berücksichtigung finden.¹⁷⁷³

(8) Umsetzungs Koordinator (Rolle)

Oftmals 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%202_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%202_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%202_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://dooplayer.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://dooplayer.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, Entscheidung 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/300864/476004/12c91fff877685f4771f34b9a5e08fd/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 Identitätsnummer (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, GVBl 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/einzelsicht-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 praxisgerechte 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, 1. 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>.

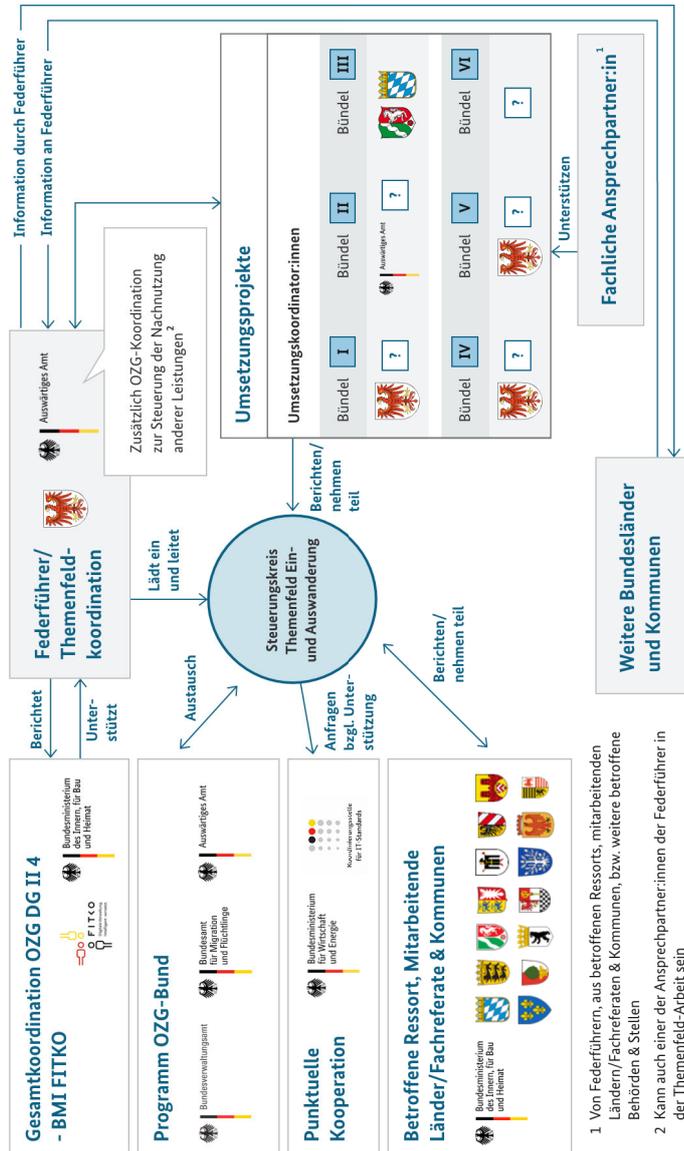
1897 *Bundesministerium des Innern (Hrsg.)*, Leitfaden zum Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrates, März 2019, S. 38 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/storage/104/162002233/1630053302/bSsJnn6taV7-PB53Yrqbmw/162002233.pdf>.

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.

Zweiter Teil: Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch Verwaltungsnetzwerke?

Abbildung 2 Akteure eines Themenfeldes und ihre Beziehungen untereinander am Beispiel des Themenfeldes "Ein- und Auswanderung"



1 Von Federführern, aus betroffenen Ressorts, mitarbeitenden Ländern/Fachreferaten & Kommunen, bzw. weitere betroffene Behörden & Stellen
 2 Kann auch einer der Ansprechpartner:innen der Federführer in der Themenfeld-Arbeit sein

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?pageId=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

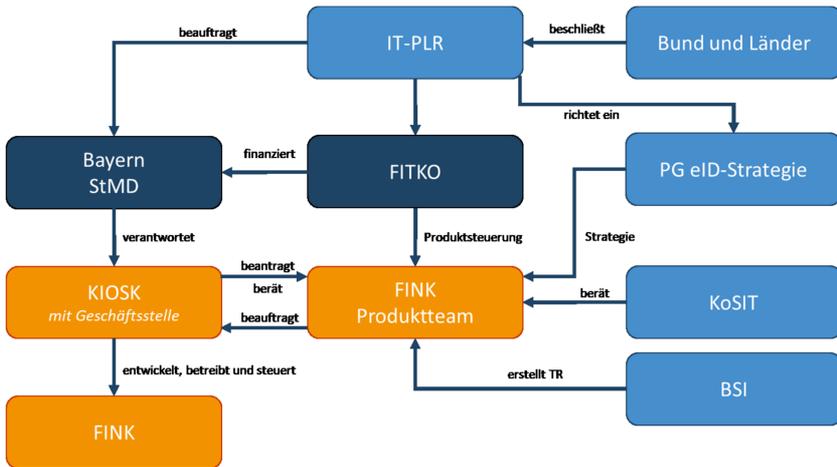
Die weiteren Umsetzungsprojekte weisen ebenfalls Vernetzungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Projekts auf.

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)
 - Projektergebnisse:**
 - **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_Servikonten_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 BGBI. 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://leitfad.en.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/Beschl uss2020-21_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). Verwaltungsmäßig 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 („Umsetzungsbündnis“) und der FITKO einerseits und der FITKO und den nachnutzenden Ländern („Nachnutzungsbündnis“) 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 Personenkennciffern (bPK) (beispielsweise wie in Österreich) einzuführen.¹⁹⁴² Dies würde nur einen geringen Zusatzaufwand bedeuten. Dagegen wurde im Gesetzentwurf bei der Einführung von bereichsspezifischen Personenkennciffern 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. Döhmman*, 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://leitfaeden.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 – Zwischenbe-
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 *Holznel*, 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 Verstetigung 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 Behördennetzwerk 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 1. Teil IV. 2. d) aa).

1983 *Sommerfeld*, Verwaltungsnetzwerke, S. 114 f.; s.o. 1. 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://leitfaeden.ozg-umsetzung.de/download/attachments/12583387/OZG_Programmmanagement-Phase%202022_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-digitalisierungslabore>; *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 Föederal“ 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/bafog-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 Bezahlmöglichkeit 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 der 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-Umsetzungskordinatoren 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 Verfestigung 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-Planungsratsrat, 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-Planungsratsrat, 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-beschlusse/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. I. Teil IV. 2. g), 3. a), b).

2053 S.o. I. 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/Beschl_uss2020-21_Anlage_Eckpunktemodell.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 EFA-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 Verantwortungsbenennung 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_Eckpunktemodell.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 EGovGG); s.o. I. Teil IV. 6.

2107 BT-Drs. 19/16780, S.2 (Unterrichtung der Bundesregierung nach § 3 Abs.2a EGovGG).

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/Beschl_uss2020-21_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 Einschränkend 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/Limperg (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/Limperg (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_Eckpunktmodell.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_Eckpunktmodell.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 Ländern einzuräumen.²¹⁴³ Daher erfolgt im SaaS-Einstellungsvertrag die Nutzungsrechteeinräumung 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_Eckpunktemodell.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/bafoeg-digital>.

ration 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 verschwimmt. 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_Eckpunktmodell.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_Eckpunktemodell.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 „Umsetzungsallianz“ 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; *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. 20 Rn. 281 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 118.

2187 *Sommerrmann*, 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-Planungsrats. 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-Planungsrats 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 Föederal, 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 Auf-fangregelung 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 Grundgesetztatbestand 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 „Koordinierungsprojekt 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.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Verwaltungsdigitalisierung lässt sich nur durch die verstärkte Kooperation staatlicher Ebenen und mit Unterstützung privater Akteure lösen.²²⁴² Ziel dieser Arbeit war es, zu überprüfen, ob sich Verwaltungsnetzwerke aus rechtlicher Sicht als Organisations- und Kooperationsform für die Verwaltungsdigitalisierung eignen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden nachfolgend thesenartig zusammengefasst.

1. Verwaltungsnetzwerke können eine Organisationsform für die öffentliche Verwaltung darstellen, sofern sie ggf. durch Rechtsakte hinreichend konkretisiert werden.²²⁴³ In der Systematik des Verwaltungsorganisationsrechts stehen Verwaltungsnetzwerke zwischen herkömmlichen Formen der Verwaltungsorganisation und losen (mitunter vertraglichen) Zusammenschlüssen sonstiger Art.²²⁴⁴
2. Verwaltungsnetzwerke bilden eine nicht-rechtsfähige und organisatorisch nicht selbstständige Organisationsform, deren Akteure, die verschiedenen staatlichen Ebenen angehören, weitgehend gleichrangig zur Verfolgung bestimmter Zwecke und Ziele zusammenarbeiten. Im Verwaltungsnetzwerk kooperieren überwiegend staatliche Akteure; diese werden unter Umständen bedarfsorientiert durch nicht-staatliche Akteure unterstützt, wobei die staatlichen Akteure einen wesentlichen Einfluss auf Entscheidungen beibehalten.²²⁴⁵
3. Verwaltungsnetzwerke können verfassungsrechtlichen Anforderungen standhalten, solange bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Zunächst trägt die Möglichkeit der organisationsrechtlichen Einordnung zur Verfassungsmäßigkeit bei.²²⁴⁶ Unklare Verantwortlichkeiten können über Zurechnungen gelöst werden. Netzwerke stellen nicht per se einen Verstoß gegen das „Verbot der Mischverwaltung“ dar. Die Untersuchung hat jedoch Regelungsdefizite beim „Verbot der Mischverwaltung“ hinsichtlich der Querschnittsfunktionen bzw. Aufgabenmodalität

2242 2. Teil VII.

2243 1. Teil IV. 4. a) ee); 2. Teil X. 2.

2244 2. Teil VIII. 2.

2245 1. Teil IV. 5.

2246 1. Teil. IV. 4. a).

- ten offengelegt.²²⁴⁷ Hier kann ein neuer, allgemeiner Tatbestand der Bund-Länder-Kooperation im Grundgesetz abhelfen.²²⁴⁸
4. Der Einfluss Privater in Verwaltungsnetzwerken stellt sich als ein Problem demokratischer Legitimation und rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit dar. Er kann jedoch mit gezielten rechtlichen Mitteln eingegrenzt werden.²²⁴⁹ Private dürfen nur beratend und unterstützend tätig werden. Ihre Mitwirkung ist zahlenmäßig zu begrenzen. Private Akteure sollten jeweils nur Teilaufgaben übernehmen; in jedem Falle müssen die von Privaten erarbeiteten Vorschläge von staatlicher Seite überprüft werden, um die staatliche Letztverantwortung zu gewährleisten. Über ihre Mitwirkung ist Transparenz herzustellen.
 5. Das Onlinezugangsgesetz ist in den letzten Jahren zu einem Treiber der Verwaltungsdigitalisierung geworden. Die Umsetzung des Gesetzes kann nur durch die intraföderale, ebenenübergreifende, intersektorale und interkommunale Zusammenarbeit gelingen.²²⁵⁰ Daher ist der Bedarf an neuen, innovativen und intraföderalen Kooperationsformen, die auf die zunehmenden Möglichkeiten der technischen Vernetzung adäquat reagieren, innerhalb der öffentlichen Verwaltung gestiegen.²²⁵¹
 6. Die OZG-Umsetzung ist von zahlreichen Vernetzungen geprägt,²²⁵² sie ist vielfältig und heterogen. Die Projekte zur OZG-Umsetzung können nicht in herkömmliche Organisations- und Kooperationsformen eingeordnet werden. Vielmehr stellen sowohl die zeitlich begrenzten als auch die langfristigen Kooperationen Verwaltungsnetzwerke im Sinne der o.g. Definition dar.²²⁵³
 7. In den hier identifizierten Verwaltungsnetzwerken existieren Rechtsprobleme, die sich zum Großteil auf ihre Eigenschaft als Verwaltungsnetzwerk zurückführen lassen. Die größten Herausforderungen bestehen im Bereich der Nachnutzung von Online-Diensten, beim Einfluss Privater und im Zusammenhang mit den Verpflichtungen des Vergaberechts.²²⁵⁴

2247 1. Teil IV. 3. b).

2248 2. Teil X. 3. c) bb).

2249 1. Teil IV. 3. e); 2. Teil IX. 2.

2250 2. Teil IV., V., VI.

2251 2. Teil VIII. 1.

2252 2. Teil VII.

2253 2. Teil VIII. 3.

2254 2. Teil IX. 4.

8. Die rechtliche Verankerung der hier identifizierten Verwaltungsnetzwerke ist aufgrund der Intensität der Zusammenarbeit, der erforderlichen Verantwortungszurechnung (insbesondere in Bezug auf die Nachnutzung) und der notwendigen Einhegung des Einflusses Privater geboten.²²⁵⁵
9. Als Regelungsstandort für Verwaltungsnetzwerke der IT- und OZG-Zusammenarbeit erweist sich der IT-Staatsvertrag als am ehesten geeignet; insbesondere würden die Regelungen durch den IT-Staatsvertrag die notwendige intraföderale Wirkung entfalten.²²⁵⁶ Für eine Rechtsgrundlage, die auch weitere intraföderale Verwaltungsnetzwerke erfasst, wäre eine Regelung im Grundgesetz erforderlich. Für Verwaltungsnetzwerke, deren Tätigkeit auf ein Bundesland oder den Bund beschränkt bleibt, bietet sich zudem eine allgemeine organisationsrechtliche Regelung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder an.
10. Die Rechtsgrundlagen sollten neben Begriffsdefinitionen Regelungen zu Akteuren, Aufgaben und Handlungsfeldern der Verwaltungsnetzwerke sowie zur Gründung im konkreten Einzelfall enthalten. Insbesondere sollen Verwaltungsnetzwerke gegründet werden, soweit die Beschlüsse des IT-Planungsrates eine intraföderale und kooperative Umsetzung erfordern. Die Rechtsgrundlagen sollten vorsehen, dass die konkrete Gründung im Einzelfall durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgt. Des Weiteren sollte der Umgang mit Privaten im Verwaltungsnetzwerk geregelt werden. Zudem sollte bestimmt werden, dass die Teilnehmer des Verwaltungsnetzwerks grundsätzlich rechtlich selbst für ihre Maßnahmen verantwortlich und haftbar bleiben. Darüber hinaus sollte eine Regelung für den Fall geschaffen werden, dass die rechtliche Verantwortlichkeit unklar ist; hier sollte geregelt sein, dass der jeweilige öffentlich-rechtliche Vertrag Bestimmungen über die (datenschutzrechtliche und sonstige) Verantwortungszurechnung enthält.²²⁵⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Verwaltungsnetzwerke insbesondere als Organisationsform im kooperativen Föderalismus und zur Realisierung der Verwaltungsdigitalisierung eignen, da sie bei entsprechender gesetzlicher Ausgestaltung die staatlichen Ebenen miteinander verflech-

2255 2. Teil X. 2.

2256 2. Teil X. 3. c) bb).

2257 2. Teil X. 3. a) ff).

Zusammenfassung der Ergebnisse

ten, ohne deren Eigenständigkeit und damit die Kompetenzordnung zu gefährden.

Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert*: Begriff und Geltung des Rechts, 2. Auflage, Freiburg 1994.
- Angermann, Norbert (Hrsg.)*: Lexikon des Mittelalters, Band VI, Stuttgart 1999.
- Appel, Ivo*: Technische Standards und Software: Ermöglichung oder Präjudizierung von Entscheidung und Zusammenarbeit, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Herausforderung e-Government, Baden-Baden 2009, S. 113-130.
- Augsberg, Ino*: Die Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissensgenerierung, Die Verwaltung 51 (2018), S. 351-365.
- Bachof, Otto*: Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, Tübingen 1951.
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.)*: Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 51. Edition, München 2020, zit.: Bearb., in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), VwVfG, § Rn.
- Baev, Konstantin*: Biological Neural Networks: Hierarchical Concept of Brain Function, Basel 1998.
- Bardt, Hubertus/Hüther, Michael*: Corona-Hilfen: Schleppende Auszahlung, IW-Kurzbericht No. 2/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 2021, abrufbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2021/IW-Kurzbericht_2021-Corona-Hilfen.pdf, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.
- Barton, Thomas/Müller, Christian/Seel, Christian (Hrsg.)*: Digitalisierung in Unternehmen, Wiesbaden 2018.
- Bartonitz, Martin/Levesque, Veronika/Michl, Thomas u.a. (Hrsg.)*: Agile Verwaltung, Berlin/Heidelberg 2018.
- Battis, Ulrich*: Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg 2002
- Bauer, Rainer/Heckmann, Dirk/Ruge, Kay/Schallbruch, Martin/Schulz, Sönke E. (Hrsg.)*: Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government, 2. Auflage, Wiesbaden 2014, zit.: Bearb., in: Bauer/Heckmann et al. (Hrsg.), VwVfG und E-Government, § Rn.
- Becker, Florian*: Öffentliches und Privates Recht, NVwZ 2019, S. 1385-1392.
- Becker, Jürgen*: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung, DÖV 1985, S. 1003-1011.
- Benz, Arthur*: Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, 2. Auflage, Baden-Baden 2006, S. 95-120.
- Benz, Arthur*: Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 23 (1990), S. 83-98.
- Berger, Ariane*: Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 799-806.
- Berger, Ariane*: Digitaler Plattformstaat oder dezentrale Verwaltung? Zu den Anforderungen an eine gute – digitale – Verwaltung, ZG 2018, S. 347-361.

- Berger, Ariane*: Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm – Auf die Kommunen kommt es an!, *KommJur* 2018, S. 441-445.
- Berghaus, Margot*: Luhmann leicht gemacht, 3. Auflage, Köln 2011.
- Betz, Andreas/Höhn, Thomas*: Hüttis Digitale Agenda Teil III: Umsetzung, *Die Gemeinde SH* 2018, S. 264-270.
- Beus, Hans Bernhard/Städler, Markus*: Von der Nachhaltigkeit staatlicher Informationstechnik durch institutionalisierte Kollaboration der öffentlichen Verwaltung, *VM* 2010, S. 60-64.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Die verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, *Opladen* 1973.
- Bogdandy, Armin von*: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, *Baden-Baden* 1999.
- Bohne, Eberhard*: Der informale Rechtsstaat, *Berlin* 1981.
- Bohne, Jochen*: Informelles Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, *VerwArch* 75 (1984), S. 343-373.
- Boldt, Hans*: Deutsche Verfassungsgeschichte, Band I, *München* 1984.
- Böllhoff, Cornelius/Botta, Jonas*: Das datenschutzrechtliche Verantwortlichkeitsprinzip als Herausforderung für die Verwaltungsdigitalisierung – Einer für alle, alle gemeinsam?, *NVwZ* 2021, S. 425-430.
- Bommes, Michael/Tacke, Veronika*: Netzwerke in der Gesellschaft der Gesellschaft, *Soziale Systeme* 13 (2007), S. 9-20.
- Bortnikov, Vyacheslav*: Staatsverträge der Länder, *JuS* 2017, S. 27-30.
- Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/v. Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina*: Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, *Baden-Baden* 2007, S. 289-300.
- Braun Binder, Nadja*: Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes und Bekanntgabe über Behördenportale, *DÖV* 2016, S. 891-898.
- Brockhoff, Sven*: Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit nach den neuen Vergaberichtlinien, *VergabeR* 2014, S. 625-633.
- Bull, Hans Peter*: Digitalisierung als Politikziel – Teil I, *CR* 2019, S. 478-484.
- Bull, Hans Peter*: Digitalisierung als Politikziel – Teil II, *CR* 2019, S. 547-552.
- Bullinger, Martin*: Öffentliches Recht und Privatrecht, *Stuttgart* 1968.
- Bürger, Ernst*: Deutschland-Online: Die gemeinsame E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen, in: Zechner, Achim (Hrsg.), *Handbuch E-Government*, *Stuttgart* 2007, S. 29-34.
- Burgi, Martin/Dreher, Meinrad (Hrsg.)*: Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Auflage, *München* 2019, zit.: *Bearb.*, in: Burgi/Dreher (Hrsg.), *GWB, § Rn.*
- Burgi, Martin*: Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft, *Die Verwaltung Beiheft* 12 (2017), S. 33-62.
- Burgi, Martin*: Vergaberecht, 2. Auflage, *München* 2018.

- Burgi, Martin*: Zukunftsfähige Kooperationen trotz Entflechtung und statt Hochzoning: ein Auftrag für die Föderalismusreform II, ZSE 6 (2008), S. 281-303
- Buxbaum, Richard M.*: Is Network A Legal Concept?, JITE 149 (1993), S. 698-705.
- Calliess, Christian*: Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 281-317.
- Caralp, Isabel*: Die Auswirkungen von One-Stop-Government und von Netzwerkstrukturen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht, Baden-Baden 2013.
- Castells, Manuel*: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Band I, 2. Auflage, Wiesbaden 2017.
- Classen, Claus Dieter*: Demokratische Legitimation im offenen Rechtsstaat, Tübingen 2009.
- Danwitz, Thomas von*: Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, Der Staat 35 (1996), S. 329-350.
- Degenhardt, Christoph*: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209-1216.
- Denkhaus, Wolfgang/Richter, Eike/Bostelmann, Lars*: E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz, München 2019, zit.: *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, EGovG/OZG, [OZG] § Rn.
- Detterbeck, Steffen*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage, München 2021.
- Di Fabio, Udo*: Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand, VerwArch 81 (1990), S. 193-227.
- Di Fabio, Udo*: Systemtheorie und Rechtsdogmatik, in: Kirchhof, Gregor/Magen, Stefan/Schneider, Karsten (Hrsg.): Was weiß Dogmatik?, Tübingen 2012, S. 63-78.
- Dierkes, Jan-Michael/Scharf, Jan*: Die Interkommunale Zusammenarbeit – Zum nachträglichen Wegfall ihrer Privilegierungsvoraussetzungen sowie zu den Folgen bei der Einbindung Dritter im Rahmen der Leistungserfüllung, VergabeR 2014, S. 752-760.
- Diestel, Reinhard*: Graphentheorie, 4. Auflage, Heidelberg 2012.
- Döhler, Marian*: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, Politische Vierteljahresschrift 2/2012, S. 181-210.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band I, 3. Auflage, Tübingen 2013, zit.: *Bearb.*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage, Tübingen 2015, zit.: *Bearb.*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Dreier, Horst (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band III, 3. Auflage, Tübingen 2018, zit.: *Bearb.*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Dreier, Horst*: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen 1991.
- Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.)*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, Berlin 2016.
- Ehlers, Dirk*: Anhörung im Verwaltungsverfahren, Jura 1996, S. 617-624.
- Ehmann, Eugen/Selmayr, Martin (Hrsg.)*: DS-GVO, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Auflage, München 2018, zit.: *Bearb.*, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, Art. Rn.

- Eichberger, Michael*: Die Einschränkung des Rechtsschutzes gegen behördliche Verfahrenshandlungen, Berlin 1986.
- Eifert, Martin*: Innovation in und durch Netzwerkorganisationen, in: Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Innovation und rechtliche Regulierung, Baden-Baden 2002, S. 88-133.
- Eifert, Martin*: Rechenschaftspflichten für soziale Netzwerke und Suchmaschinen, NJW 2017, S. 1450-1454.
- Enders, Christoph*: Anmerkung zur BVerfG-Entscheidung vom 22.02.2011 (1 BvR 699/06; JZ 2011, 568): Zur Frage der Reichweite der Versammlungsfreiheit und der Grundrechtsbindung privater Unternehmen in öffentlicher Hand, JZ 2011, S. 577-580.
- Engelhardt, Hanns (Begr.)/App, Michael/Schlatmann, Arne (Hrsg.)*: Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, 12. Auflage, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: Engelhardt/App/Schlatmann (Hrsg.), VwVG/VwZG, [VwVG] § Rn.
- Engelken, Klaas*: Kommunen und bundesrechtliche Aufgaben nach der Föderalismusreform I - Zum neuen Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs.1 Satz 7 GG, in: VBIBW 2008, S. 457-468.
- Engelken, Klaas*: Bundesrechtliche Erweiterung bestehender kommunaler Aufgaben – kein Konnexitätsrechtlicher Ausgleich durch die Länder, NJW 2016, S. 589-592.
- Engelken, Klaas*: Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2012.
- Engels, Andreas*: Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, Tübingen 2014.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*: Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 46. Edition, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. Rn.
- Eyermann, Erich (Hrsg.)*: Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage, München 2019, zit.: *Bearb.*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, § Rn.
- Faber, Angela*: Öffentliche Aufträge an kommunalbeherrschte Unternehmen – in-house-Geschäfte oder Vergabe im Wettbewerb?, DVBl. 2001, S. 248-257.
- Fabricius, Fritz*: Relativität der Rechtsfähigkeit, München 1963.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, Tübingen 2001.
- Fouquet, Gerhard/Gilomen, Hans-Jörg (Hrsg.)*: Netzwerke im europäischen Handel des Mittelalters, Ostfildern 2010.
- Franzius, Claudio/Kötter, Matthias*: Netzwerke verändern die Sicht der Welt, fundiert 2006, S. 66-71.
- Franzius, Claudio*: Flexible Organisationsmodelle, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Herausforderung e-Government, Baden-Baden 2009, S. 39-52.
- Franzius, Claudio*: Gewährleistung im Recht, Tübingen 2009.
- Franzius, Claudio*: Neue Organisationsformen im Verwaltungsrecht, VBIBW 30 (2009), S. 121-126.

- Frenzel, Eike Michael*: Vom Verbund zum Netzwerk, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, Baden-Baden 2007, S. 247-265.
- Fromm, Jens/Welzel, Christian/Nentwig, Lutz/Weber, Mike*: *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*, ÖFIT-Whitepaper, Berlin 2015.
- Fuhse, Jan*: *Soziale Netzwerke*, München 2016.
- Gärditz, Thomas*: Der digitalisierte Raum des Netzes als emergente Ordnung, *Der Staat* 54 (2015), S. 113-139.
- Gaxotte, Pierre*: *Von der Völkerwanderung bis zu Kleinstaaterei um 1700*, Freiburg i. Br. 1965.
- Gerdenitsch, Cornelia/Korunka, Christian*: *Digitale Transformation der Arbeitswelt*, Berlin 2019.
- Gern, Alfons/Brüning, Christoph*: *Deutsches Kommunalrecht*, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.
- Gießmann, Sebastian*: *Netze und Netzwerke*, Bielefeld 2006.
- Goldmann, Matthias*: Der Widerspenstigen Zähmung, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, Baden-Baden 2007, S. 225-246.
- Götz, Volkmar*: Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz, *NJW* 1976, S. 1425-1430.
- Gourdet, Sascha/Heger, Alexander*: Alternative Beschlussformen in kommunalen Vertretungsorganen - Rechtliche Problemlage von Umlaufverfahren sowie die digitale Durchführung von Sitzungen, *NVwZ* 2021, S. 360-364.
- Gramsch, Robert*: *Das Reich als Netzwerk der Fürsten*, Ostfildern 2013.
- Grapentin, Justin*: Die Erosion der Vertragsgestaltungsmacht durch das Internet und den Einsatz Künstlicher Intelligenz, *NJW* 2019, S. 181-185.
- Grawert, Rolf*: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1967.
- Greipl, Christian*: *Art. 19 IV GG und Entscheidungen von unabhängigen Sachverständigenausschüssen*, Diss. jur., Bonn 1988.
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.)*: *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, Baden-Baden 2015.
- Groß, Thomas*: Grundzüge der organisationswissenschaftlichen Diskussion, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Baden-Baden 1997, S. 139-150.
- Grüger, Stephanie*: Im Fokus stehen nutzerfreundliche Lösungen, innovative Verwaltung 12/2019, S. 15-18.
- Grunwald, Armin*: *Der unterlegene Mensch: Die Zukunft der Menschheit im Angesicht von Algorithmen, künstlicher Intelligenz und Robotern*, München 2019.
- Guckelberger, Annette*: *Digitale Verwaltungsdienste für die Wirtschaft*, *GewArch* 2019, S. 457-464.
- Guckelberger, Annette*: *Digitalisierung und Föderalismus – auf dem Weg zur digitalen Verwaltung in Deutschland*, *VerwArch* III (2020), S. 133-161.
- Guggenberger, Nikolaus*: Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz – schön gedacht, schlecht gemacht, *ZRP* 2017, S. 98-101.

- Guggenberger, Nikolaus*: Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, NVwZ 2019, S. 844-850.
- Hannich, Rolf* (Hrsg.): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, 8. Auflage, München 2019, zit.: *Bearb.*, in: Hannich (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur StPO*, § Rn.
- Hebeler, Timo*: „Mischverwaltung“ – Verfassungsrechtlicher Argumentationstopos oder lediglich staats- und verwaltungswissenschaftliche Umschreibung eines Phänomens bundesstaatlicher Ebenenverflechtung?, in: Bauschke, Gabriele/Gaitanides, Charlotte et al. (Hrsg.), *Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen*, Stuttgart 2003, S. 37-55.
- Heckmann, Dirk* (Hrsg.): *Juris Praxiskommentar Internetrecht*, 6. Auflage, Saarbrücken 2019, zit.: *Bearb.*, in: Heckmann (Hrsg.), *jurisPK-Internetrecht*, Kap. Rn.
- Heckmann, Dirk*: Grundgesetz 2.0: Staat und IT in guter Verfassung?, K&R 2009, S. 1-7.
- Heller, Robert F./Jatzak, Marcus*: ITZBund: Eine neue Bundesfinanzbehörde, NVwZ 2021, S. 128-130.
- Herrmann, Marco/Stöber, Karlheinz*: Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, S. 1401-1407.
- Herzmann, Karsten*: Konsultationen als Instrument der Regulierung des Energiesektors, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), *Netzwerke, Baden-Baden 2007*, S. 172-192.
- Heußner, Kristina*: *Informationssysteme im europäischen Verwaltungsverbund*, Tübingen 2007.
- Hill, Hermann*: Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat, DÖV 2018, S. 497-504.
- Hirner, Manfred*: Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen, in: Herzog, Dietrich/Rebenstorf, Hilke/Weßels, Bernhard, Parlament und Gesellschaft, Opladen 1993, S. 138-183.
- Hitzbleck, Kerstin/Hübner, Klara* (Hrsg.): *Die Grenzen des Netzwerks 1200-1600*, Ostfildern 2014.
- Hoffmann, Christian/Schulz, Sönke E.*: Schleswig-Holsteins digitale Verfassung, NordÖR 2016, S. 389-296.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 1, 2. Auflage, München 2012, zit.: *Bearb.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI*, § Rn.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 2, 2. Auflage, München 2012, zit.: *Bearb.*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI II*, § Rn.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Der Umgang mit Wissen bei der digitalisierten Rechtsanwendung, AöR 145 (2020), S. 1-39.
- Hsu, John Y.*: *Computer Networks*, Boston 1996.
- Huber, Peter*: Das Verbot der Mischverwaltung – de constitutione lata et ferenda, DÖV 2008, S. 844-851.
- Huber, Peter*: Demokratie in Europa – Zusammenfassung und Ausblick, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, S. 491-512.

- Huber, Peter*: Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D. zum 65. Deutschen Juristentag, München 2004.
- Huber, Thomas*: Systemtheorie des Rechts, Baden-Baden 2007.
- Hunnius, Sirko/Schuppan, Tino*: Fusionsmanagement im öffentlichen Sektor, Berlin 2012.
- Ipsen, Jörn*: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801-2806.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage, Heidelberg 2004, zit.: *Bearb.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § Rn.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Auflage, Heidelberg 2005, zit.: *Bearb.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, § Rn.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Auflage, Heidelberg 2006, zit.: *Bearb.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, § Rn.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007, zit.: *Bearb.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § Rn.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.)*: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage, Heidelberg 2008, zit.: *Bearb.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § Rn.
- Isensee, Josef*: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Auflage, Berlin 2001.
- Jacobs, Rainer*: Staatshaftungsrecht, München 1982.
- Jäger, Cornelia*: Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf an der nordrhein-westfälischen Konnexitätsregelung, NWVBl. 2015, S. 130-135.
- Jarass, Hans/Pieroth, Bodo (Begr.)*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Auflage, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Jarass/Pieroth (Begr.), GG, Art. Rn.
- Jestaedt, Matthias*: Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin 1993.
- Jörg, Johannes*: Digitalisierung in der Medizin: Wie Gesundheits-Apps, Telemedizin, künstliche Intelligenz und Robotik das Gesundheitswesen revolutionieren, Berlin/Heidelberg 2018.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 210. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2021, zit.: *Bearb.*, in: Bonner Kommentar, Art. Rn.
- Kahl, Wolfgang*: Über einige Pfade und Tendenzen in Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft – ein Zwischenbericht, Die Verwaltung 42 (2009), S. 463-500.
- Kartheuser, Ingemar/Nabulsi, Selma*: Abgrenzungsfragen bei gemeinsam Verantwortlichen, MMR 2018, S. 717-721.
- Kemmerer, Alexandra*: Der normative Knoten, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 195-224.

- Kielmansegg, Sebastian Graf von*: Netzwerke im Völkerrecht?, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 83-103.
- Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno (Begr.)*: Computerrechts-Handbuch, 35. Ergänzungslieferung, München 2020.
- Killian, Werner/Wind, Martin*: Vernetzte Verwaltung und zwischenbehördliche Beziehungen, VerwArch 88 (1997), S. 499-519.
- Kintz, Roland*: Der elektronische Widerspruch, NVwZ 2004, S. 1429-1434.
- Kisker, Gunter*: Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.
- Klafki, Anika*: Mehr Parlament wagen? – Die Entdeckung des Art. 80 IV GG in der Corona-Pandemie, NVwZ 2020, 1718-1722.
- Klement, Jan Henrik*: Verantwortung, Tübingen 2006.
- Kloepfer, Michael (Hrsg.)*: Gesetzgebungsoutsourcing – Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Stuttgart 2011.
- Knack, Hans Joachim/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)*: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 11. Auflage, Köln 2020, zit.: *Bearb.*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, § Rn.
- Knothe, Matthias*: (Rundfunk-)Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierungen unter Ausschluss der Parlamente? ZRP 2010, S. 181-184.
- König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.)*: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 1996/1997.
- Kopp, Ferdinand (Begr.)/Raumsauer, Ulrich (Hrsg.)*: Verwaltungsverfahrensgesetz, 21. Auflage, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Kopp/Raumsauer (Hrsg.), VwVfG, § Rn.
- Kopp, Ferdinand (Begr.)/Schenke, Wolf-Rüdiger (Hrsg.)*: Verwaltungsgerichtsordnung, 26. Auflage, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), VwGO, § Rn.
- Krebs, Walter*: Die öffentlichrechtliche Anstalt, NVwZ 1985, S. 609-616.
- Kreiner, Maria*: Demokratie als Idee, Konstanz 2013.
- Kremer, Sascha*: Plugins nach dem EuGH: Cookie Consent und Joint Controller überall?, CR 2019, S. 676-688.
- Krönke, Christoph*: Das neue Vergaberecht aus verwaltungsrechtlicher Perspektive, NVwZ 2016, S. 568-575.
- Krumm, Thomas*: Föderale Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2015.
- Küchenhoff, Benjamin*: Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Mischverwaltung, Baden-Baden 2010.
- Kulartz, Hans-Peter/Kus, Alexander/Portz, Norbert/Prieß, Hans-Joachim (Hrsg.)*: Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 4. Auflage, Köln 2016, zit.: *Bearb.*, in: Kulartz/Kus/Portz/Prieß (Hrsg.), GWB, § Rn.
- Kunig, Philip*: Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band I, 5. Auflage, Neudruck, Aalen 1964.
- Ladeur, Karl-Heinz*: Von der Verwaltungshierarchie zum administrativen Netzwerk?, Die Verwaltung 26 (1993), S. 137-165.

- Ladeur, Karl-Heinz*: Was leistet die Netzwerkanalyse für die Verwaltungswissenschaft?, in: Mehde, Veit/Ramsauer, Ulrich/Seckelmann, Margrit (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin 2011, S. 639-657.
- Lang, Andrej*: Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Meinungsfreiheit, AöR 143 (2018), S. 220-250.
- Lange, Klaus*: Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen 2019.
- Laubinger, Hans-Werner*: Zur Erforderlichkeit der Anhörung des Antragstellers vor Ablehnung seines Antrages durch die Verwaltungsbehörde, VerwArch 75 (1984), S. 55-77.
- Lee, Laureen/Cross, Samuel*: (Gemeinsame) Verantwortlichkeit beim Einsatz von Drittinhalten auf Websites, MMR 2019, S. 559-563.
- Lenk, Andreas*: Behördliche Hinweispflichten auf Rechtsbehelfe in elektronischer Form - Inhalt und Fehlerfolgen, NVwZ 2021, S. 108-114.
- Lepsius, Oliver*: Diskussionsbeitrag, VVDStRL 66 (2007), 192-193.
- Leven, Julia*: Gesetzgebungsoutsourcing - Verfassungsrechtliche Probleme der Inanspruchnahme Privater zur Erstellung von Gesetzentwürfen, Frankfurt a.M. 2013.
- Lewinski, Kai von*: Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483-1490.
- Liebig, Armin/Brenski, Carsten*: Verwaltungspolitik: Vom Begriff zur Reformpraxis, VM 2007, S. 243-248.
- Loeser, Roman*: System des Verwaltungsrechts, Band 2: Verwaltungsorganisation, Baden-Baden 1994.
- Losch, Alexandra*: Gestaltungsmöglichkeiten und rechtliche Grenzen ausschreibungsfreier Leistungsbeziehungen aufgrund von Inhouse-Gestaltungen, VergabeR 2016, S. 541-553.
- Lübbe-Wolf, Gertrude*: Modernisierung des Umweltordnungsrechts, Bonn 1996.
- Lucht, Hans-Jürgen*: IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH), Die Gemeinde SH 2019, S. 136-139.
- Lucke, Jörn von*: Deutschland auf dem Weg zum Smart Government, VM 2016, S. 171-186.
- Lüdemann, Jörn*: Netzwerk, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 266-285.
- Luhmann, Niklas*: Die Soziologie und der Mensch, 3. Auflage, Wiesbaden 2008.
- Luhmann, Niklas*: Soziale Systeme, Frankfurt a.M. 1984.
- Lühr, Henning*: OZG – Ein kleines Gesetz mit großer Wirkung für die Verwaltung, Der Landkreis 2019, S. 241-242.
- Lühr, Henning/Jabkowski, Roland/Smentek, Sabine (Hrsg.)*: Handbuch digitale Verwaltung, Wiesbaden 2019.
- Maier, Barbara/Hödl, Günther (Hrsg.)*: Schauplatz Mittelalter Friesach, 2. Auflage, Klagenfurt 2001.
- Malzer, Matthias*: Vertragsverbünde und Vertragssysteme, Baden-Baden, 2013.

- Mangoldt, Hermann von (Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (fortg.)/Huber, Peter/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band II, 7. Auflage, München 2018, zit.: *Bearb.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. Rn.
- Mangoldt, Hermann von (Begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian (fortg.)/Huber, Peter/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, Band III, 7. Auflage, München 2018, zit.: *Bearb.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Art. Rn.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate: Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.), Policy Networks, Frankfurt a.M. 1991, S. 11-23.
- Martini, Mario/Nink, David: Subsumtionsautomaten ante portas?, DVBl. 2018, S. 1128-1138.
- Martini, Mario/Wagner, David/Wenzel, Michael: Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Version 1.0, Speyer 2017, abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/index/index/docId/2858>, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.
- Martini, Mario/Wenzel, Michael: „Once only“ versus „only once“, DVBl. 2017, S. 749-758.
- Martini, Mario/Wiesner, Cornelius: Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, ZG 2017, S. 193-227.
- Martini, Mario: Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, S. 443-455.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz Kommentar, 93. Ergänzungslieferung, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Art. Rn.
- Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, München 2020.
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Band II, 3. Auflage, Berlin 1924/1969.
- Mayer, Theodor: Die Ausbildung der Grundlagen des modernen deutschen Staates im hohen Mittelalter, in: Kämpf, Hellmut (Hrsg.): Herrschaft und Staat im Mittelalter, S. 284-331.
- Mehde, Veith: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000.
- Misgeld, Manuel: Zur Netzwerkverwaltung führen – Möglichkeiten und Grenzen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2018, S. 125-153.
- Möllers, Christoph: Materielles Recht – Verfahrensrecht – Organisationsrecht, in: Trute, Hans-Heinrich/Gross, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 489-512.
- Möllers, Christoph: Netzwerk als Kategorie des Organisationsrechts, in: Oebbecke, Janbernd (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, Stuttgart 2005, S. 285-302.
- Molnár, Doreen: Neues Arbeiten in der öffentlichen Verwaltung, innovative Verwaltung 3/2019, S. 36-39.
- Morlok, Martin/Michael, Lothar: Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Baden-Baden 2021.

- Muckel, Stefan*: Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung, JA 2020, S. 411-417.
- Müller-Terpitz, Ralf/Rauchhaus, Alexandra*: Das E-Government-Gesetz des Bundes – ein Schritt in Richtung „Verwaltung 2.0“, MMR 2013, S. 10-16.
- Müller-Wrede, Malte (Hrsg.)*: Vergaberecht Kommentar, Köln 2016, zit.: *Bearb.*, in: Müller-Wrede (Hrsg.), *GWB*, § Rn.
- Müller-Wrede, Malte*: Die Neuregelungen zur In-House-Vergabe, *VergabeR* 2016, S. 292-302.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.)/Kämmerer, Jörn-Axel/Kotzur, Markus (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band I, 7. Auflage, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), *GG*, Art. Rn.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.)/Kämmerer, Jörn-Axel/Kotzur, Markus (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, Band II, 7. Auflage, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), *GG*, Art. Rn.
- Neidert, Anne*: *Verwaltungsverfahren über einen einheitlichen Ansprechpartner*, Baden-Baden 2010.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)*: *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 2: N-Z, 4. Auflage, München 2010.
- Nolte, Frank*: E-Government in der Verwaltungsreform: Der große Sprung nach vorn?, *DÖV* 2007, S. 941-949.
- Nowrot, Karsten*: Föderalisierungs- und Parlamentarisierungstendenzen in Netzwerkstrukturen, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), *Netzwerke*, Berlin 2007, S. 15-35.
- Obermayer, Klaus/Funke-Kaiser, Michael (Hrsg.)*: *VwVfG*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln 2021, zit.: *Bearb.*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, *VwVfG*, § Rn.
- Oebbecke, Janbernd (Hrsg.)*: Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung, in: Küper, Wilfried/Welp, Jürgen (Hrsg.), *Beiträge zur Rechtswissenschaft. Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 1993, S. 1119-1134.
- Ohler, Christoph*: Verantwortungszurechnung bei unscharfer Zuständigkeit als Problem bundesstaatlicher Mischverwaltung, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), *Herausforderung e-Government*, Baden-Baden 2009, S. 53-67.
- Ossenbühl, Fritz*: Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, *VVDStRL* 29 (1971), S. 137-209.
- Paal, Boris/Pauly, Daniel (Hrsg.)*: *Datenschutzgrundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz*, 3. Auflage, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), *DSGVO/BDSG*, [DSGVO] Art. Rn.
- Pache, Eckhard*: Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, *VVDStRL* 66 (2007), S. 107-151.
- Pagenkopf, Martin*: Verringerung des Rechtsschutzes gegen behördliche Verfahrenshandlungen?, *NJW* 1979, S. 2382-2383.
- Peters, Anne*: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin 2001.

- Petersen, Christian K.*: Die Kommunen und der Portalverbund, DVBl. 2018, S. 1534-1543.
- Petersen, Christin*: Die Rechtsprobleme des Electronic Government: Der weite Weg zum elektronischen Verwaltungsverfahren, Hamburg 2014.
- Philipp, Tobias*: Netzwerkforschung zwischen Physik und Soziologie, Wiesbaden 2017.
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.)*: Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 56. Edition, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), VwGO, § Rn.
- Prell, Lorenz*: Das E-Government-Gesetz des Bundes – Revolution der elektronischen Verwaltung bei der Schriftformersetzung?, NVwZ 2013, S. 1514-1520.
- Pufendorf, Samuel (Verf.)/Denzer, Horst (Übers.)*: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Stuttgart 1994.
- Pünder, Hermann/Schellenberg, Martin (Hrsg.)*: Vergaberecht, 3. Auflage 2019.
- Ramsauer, Ulrich/Frische, Tobias*: Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, S. 1505-1514.
- Ramsperger, Martin*: Die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Frankfurt a.M. 2009.
- Raue, Benjamin*: Meinungsfreiheit in sozialen Netzwerken, JZ 2018, S. 961-970.
- Redeker, Konrad*: Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilhabe, NJW 1980, S. 1593-1598.
- Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (Hrsg.)*: Electronic Government in Deutschland, 2. Auflage, Speyer 2002.
- Reinhard, Wolfgang*: Freunde und Kreaturen, München 1979.
- Richter, Eike/Schmehl, Arndt/Spiecker genannt Döhmman, Indra*: Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT und E-Government – Gutachten im Auftrag des IT-Planungsrats, 2013, abrufbar unter https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2013/Beschluss2013-20_OptIK.pdf, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.
- Roetteken, Thorsten von*: Verfassung und Personalvertretungsrecht, NVwZ 1996, S. 552-554.
- Ronellenfitsch, Michael*: Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Erster Teil: Der Einwand der Mischverwaltung, Berlin 1975.
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.)*: Beck'scher Kommentar zum Recht der Telemediendienste, München 2013, zit.: *Bearb.*, in: Roßnagel (Hrsg.), Recht der Telemediendienste, § Rn.
- Rother, Tina/Nickenig, Julia/Pennekamp, Malte*: Ein wichtiger Baustein für die Umsetzung des OZG, innovative Verwaltung, 3/2021, S. 20-23.
- Rottenwallner, Thomas*: Die Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung – Systemschwäche zwischen Exzessen und Defiziten, VerwArch 110 (2019), S. 143-180.
- Ruffert, Matthias*: Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761-770.
- Ruge, Kay*: Das VwVfG vor neuen Herausforderungen, in: Hill, Hermann/Sommermann, Karl-Peters/Stelkens, Ulrich/Ziekow, Jan (Hrsg.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven, S. 299-312.

- Rumler, Korinek, Elisabeth: Kann die Europäische Union demokratisch ausgestaltet werden?, EuR 2003, 327-342.
- Rupp, Christian: Superstar OZG?, innovative Verwaltung 12/2019, S. 19-21.
- Rüscher, Daniel: Der digitale Zugang der Bürger zum Staat durch das Onlinezugangsgesetz, DVBl. 2017, S. 1530-1535.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, München 2021, zit.: *Bearb.*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Sachs, Michael: Grundrechte: Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, JuS 2011, S. 665-668.
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limperg, Bettina (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 7, 8. Auflage, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg (Hrsg.), MüKo BGB, § Rn.
- Salisbury, Johannes von (Verf.)/Seit, Stefan (Übers.): Policraticus, Freiburg i. Br. 2008.
- Schäfers, Bernhard: Einführung in die Soziologie, Wiesbaden, 2. Auflage 2016.
- Schallbruch, Martin/Städler, Markus: Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c GG, CR 2009, S. 619-624.
- Schallbruch, Martin: Grundgesetzänderung – mehr Macht für den Bund bei der IT?, CR-online.de, Blog vom 30.12.2016, abrufbar unter <https://www.cr-online.de/blog/2016/12/30/grundgesetzänderung-mehr-macht-fuer-den-bund-bei-der-it/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.
- Scharpf, Fritz W.: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970.
- Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa, Frankfurt 1999.
- Scherff, Jürgen: Grundkurs Computernetzwerke, Wiesbaden 2007.
- Schladebach, Marcus: Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 98 (2007), S. 238-261.
- Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 1: Grundlagen, Kiel 2008, zit.: *Bearb.*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil I, S.
- Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 2: Verfahren, Prozesse, IT-Umsetzung, Kiel 2009, zit.: *Bearb.*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil II, S.
- Schliesky, Utz (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung, Teil 3: Information, Wissen und Verantwortung, Kiel 2010, zit.: *Bearb.*, in: Schliesky (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie Teil III, S.
- Schliesky, Utz (Hrsg.): Digitale Räume als Teil der Daseinsvorsorge, Kiel 2018.
- Schliesky, Utz/Hoffmann, Christian: Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 193-198.
- Schliesky, Utz: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, S. 1322-1328.

- Schliesky, Utz*: Das gemeinsame Fundament: Legitime Herrschaftsgewalt im europäischen Mehrebenenystem, in: Delbrück, Jost/Einsele, Dorothee (Hrsg.), Wandel des Staates, Baden-Baden 2006, S. 71-98.
- Schliesky, Utz*: Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz, ZSE 6 (2008), S. 304-330.
- Schliesky, Utz*: Die Europäisierung der Amtshilfe, Stuttgart 2008.
- Schliesky, Utz*: Die Reform der Landesverfassung, Die Gemeinde SH 2015, S. 244-252.
- Schliesky, Utz*: Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693-701.
- Schliesky, Utz*: E-Government – Schlüssel zur Verwaltungsmodernisierung oder Angriff auf bewährte Verwaltungsstrukturen?, LKV 2005, S. 89-95.
- Schliesky, Utz*: eGovernment in Deutschland – Bestandsaufnahme und rechtlicher Handlungsbedarf, in: Schliesky, Utz (Hrsg.), eGovernment in Deutschland, Kiel 2006, S. 1-19.
- Schliesky, Utz*: Legitimation und Verantwortung im komplexen, arbeitsteiligen Staat, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Herausforderung e-Government, Baden-Baden 2009, S. 11-38.
- Schliesky, Utz*: Prekäre Legitimität – Die Staatsgewalt in Zeiten der Pandemie, ZRP 2021, S. 27-29.
- Schliesky, Utz*: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, Tübingen 2004.
- Schliesky, Utz*: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des E-Governments, DÖV 2004, S. 809-818.
- Schliesky, Utz*: Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2009, S. 641-648.
- Schmidt, Mike*: Der Zuständigkeitsfinder als Drehscheibe für die OZG-Umsetzung, Die Gemeinde SH 2020, S. 12-14.
- Schmidt, Wolfgang/Przybilla-Voß, Klatt, Jöran*: „Digitalisierung bedarf des aufgeklärten Bürgers“, INDES 2018, Ausgabe 2, S. 7-18.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.)*: Der europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Berlin 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 329-390.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Verwaltungsrechtliche Dogmatik, Tübingen 2013.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Begr.)/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage, Köln 2018, zit.: *Bearb.*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Schnapp, Friedrich*: Mischverwaltung im Bundesstaat nach der Föderalismusreform, Jura 2008, S. 241-244.
- Schoch, Friedrich/Jens, Schneider (Hrsg.)*: Verwaltungsrecht, VwGO, 39. Ergänzungslieferung, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, § Rn.
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.)*: Verwaltungsrecht, VwVfG, Grundwerk, München 2020, zit.: *Bearb.*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § Rn.

- Schoch, Friedrich*: Aufgabenkreation des Bundes, Mehrbelastung der Kommunen, Ausgleichspflicht der Länder, ZG 2018, S. 97-110.
- Scholl, Patrick*: Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht, Baden-Baden 2005.
- Schöndorf-Haubold, Bettina*: Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 149-171.
- Schröder, Meinhard*: Private statt administrativer Durchsetzung des öffentlichen Rechts?, Die Verwaltung 50 (2017), S. 309-337.
- Schröder, Meinhard*: Rahmenbedingungen der Digitalisierung der Verwaltung, Verw-Arch 110 (2019), S. 328-348.
- Schulz, Edwin*: One-Stop Government, Kiel 2007.
- Schulz, Sönke E./Brackmann, Franziska*: Elektronische Abwicklung der Erhebung von Elternbeiträgen, KommJur 2013, S. 81-88.
- Schulz, Sönke E./Hoffmann, Christian/Tallich, Maximilian*: Anreizsysteme und Instrumente zur Nutzen- und Nutzersteigerung im E-Government, Die Verwaltung 45 (2012), S. 207-232.
- Schulz, Sönke E./Tallich, Maximilian*: Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338-1342.
- Schulz, Sönke E.*: Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen: Vorgaben und Umsetzung in Schleswig-Holstein, Die Gemeinde SH 2018, S. 193-197.
- Schulz, Sönke E.*: Die Verwaltungsaufgabe, Kiel 2018, unveröffentlichtes Manuskript.
- Schulz, Sönke E.*: Ein eGovernment-Gesetz für Schleswig-Holstein – Angriff auf die kommunale Selbstverwaltung?, Die Gemeinde SH 2008, S. 272-278.
- Schulz, Sönke E.*: Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung?, DÖV 2008, S. 1028-1036.
- Schulz, Sönke E.*: OZG-Umsetzung kommunal und kooperativ gestalten, innovative Verwaltung 9/2019, S. 43-45.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Koordination durch Struktursteuerung als Funktionsmodus des Gewährleistungsstaates, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, S. 287-293.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Staatswissenschaft, Baden-Baden 2003.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 269-284.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2000.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Was ist und wozu Governance?, Die Verwaltung 40 (2007), S. 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Zur Anatomie und Analyse des Dritten Sektors, Die Verwaltung 28 (1995), S. 137-200.
- Schwind, Manuel Patrick*: Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen 2018.

- Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, 2. Auflage, Berlin 2019, zit.: *Bearb.*, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, Kap. Rn.
- Seckelmann, Margrit/Brunzel, Marco (Hrsg.): Handbuch Onlinezugangsgesetz – Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Berlin 2021.
- Seidel, Achim: Privater Sachverstand und staatliche Garantenstellung im Verwaltungsrecht, München 2000.
- Sendler, Horst: Buchbesprechung, DÖV 1978, S. 342.
- Sichel, Christian: Informationstechnik und Benchmarking – Neue Gemeinschaftsaufgaben im Grundgesetz, DVBl. 2009, S. 1014-1021.
- Siegel, Thorsten: Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz, DÖV 2018, S. 185-192.
- Siegel, Thorsten: Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway“), NVwZ 2019, S. 905-909.
- Siegel, Thorsten: Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, Tübingen 2009.
- Siegel, Thorsten: IT im Grundgesetz, NVwZ 2009, S. 1128-1131.
- Siegel, Thorsten: Neue Querschnittsaufgaben und Gewaltenteilung, Der Staat 49 (2010), S. 299-322.
- Siegel, Thorsten: Regelungsoptionen im IT-Bereich durch die Föderalismusreform II, DÖV 2009, S. 181-187.
- Siehr, Angelika: Europäische Raumentwicklung als netzbasierte Integrationspolitik, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 124-145.
- Simantiras, Nikolaus: Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen 2016.
- Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spiecker genannt Döhmman, Indra (Hrsg.): Datenschutzrecht, Baden-Baden 2019, zit.: *Bearb.*, in: Simitis/Hornung/Spiecker (Hrsg.), Datenschutzrecht, DSGVO, Art. Rn.
- Slaughter, Anne-Marie: A new world order, Princeton 2004.
- Sodan, Helge (Hrsg.): Grundgesetz, 4. Auflage, München 2018, zit.: *Bearb.*, in: Sodan (Hrsg.), GG, Art. Rn.
- Sommerfeld, Alisa: Verwaltungnetzwerke am Beispiel des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums des Bundes und der Länder (GTAZ), Berlin 2015.
- Sorge, Christoph/Leicht, Maximilian: Registermodernisierungsgesetz – eine datenschutz-gerechte Lösung?, ZRP 2020, S. 242-244.
- Sorge, Christoph/Lucke, Jörn von /Spiecker genannt Döhmman, Indra: Registermodernisierung – Gutachten, Dezember 2020, abrufbar unter https://shop.freiheit.org/download/P2@954/340152/A4_Gutachten%20Register%20Modernisierung%20final.pdf, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.
- Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (Hrsg.): Raumordnungsgesetz, 2. Auflage, München 2018.

- Spiekermann, Sarah*: Digitale Ethik, Ein Wertesystem für das 21. Jahrhundert, München 2019.
- Stegbauer, Christian/Häußling, Roger (Hrsg.)*: Handbuch Netzwerkforschung, Wiesbaden 2010, zit.: *Bearb.*, in: Stegbauer/Häußling (Hrsg.), Handbuch Netzwerkforschung, S.
- Stegbauer, Christian*: Grundlagen der Netzwerkforschung, Wiesbaden 2016.
- Steiger, Heinhard*: Die Ordnung der Welt, Köln 2010.
- Stein, Lorenz von (Verf.)/Schliesky, Utz (Hrsg.)*: Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, Tübingen 2010.
- Steinmetz, Wolfhard*: Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, NVwZ 2011, S. 467-471.
- Steinmetz, Wolfhard*: IT-Standardisierung und Grundgesetz, Hamburg 2010.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim (Begr.)/Sachs, Michael (Hrsg.)*: Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 9. Auflage, München 2018, zit.: *Bearb.*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § Rn.
- Stember, Jürgen/Eixelsberger, Wolfgang/Neuroni, Alessia/Spichiger, Anderas/Happel, Franz-Reinhard/Wundara, Manfred (Hrsg.)*: Handbuch E-Government, Wiesbaden 2019.
- Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München 1984, zit.: *Stern*, Staatsrecht I, § (S.).
- Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980, zit.: *Stern*, Staatsrecht II, § (S.).
- Sydow, Gernot*: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Tübingen 2004.
- Teubner, Gunther*: „So ich aber die Teufel durch Beelzebub austreibe, ...“, in: Augsberg, Ino (Hrsg.), Ungewissheit als Chance, S. 109-134.
- Teubner, Gunther*: Coincidentia oppositorum: Das Recht der Netzwerke jenseits von Vertrag und Organisation, in: Amstutz, Die vernetzte Wirtschaft, Zürich 2004, S. 11-42.
- Teubner, Gunther*: Das Recht hybrider Netzwerk, ZHR 165 (2001), S. 550-575.
- Teubner, Gunther*: Netzwerk als Vertragsverbund, Baden-Baden 2004.
- Teubner, Gunther*: Polykorporatismus: Der Staat als „Netzwerk“ öffentlicher und privater Kollektivakteure, in: Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hrsg.), Das Recht der Republik, Frankfurt a.M. 1999, S. 346-372.
- Thomsen, Sven*: Mit vereinten Kräften – Zuständigkeiten und Themenfelder verteilt, Digitalisierungslabore gestartet, vitako aktuell 03/2019, S. 13.
- Trips, Marco*: Die Konnexitätsregelung in der Niedersächsischen Verfassung, NVwZ 2015, S. 102-108.
- Trute, Hans-Heinrich/Denkhaus, Wolfgang/Kühlers, Doris*: Governance in der Verwaltungswissenschaft, Die Verwaltung 37 (2004), S. 451-473.
- Trute, Hans-Heinrich*: Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 249-295.

- Ulrich, Carsten/Schmieder, Philipp: Die elektronische Einreichung in der Praxis, NJW 2019, S. 113-117.
- Unger, Sebastian: Das Verfassungsprinzip der Demokratie, Tübingen 2008.
- Vedder, Christoph: Intraföderale Staatsverträge, Baden-Baden 1996.
- Völpel, Dagobert: Rechtlicher Einfluss von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung, Berlin 1972.
- Voss, Vivien: Gutachten über Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Betriebsverantwortung des ITVSH, Berlin 2019, unveröffentlicht.
- Waechter, Kay: Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin 1994.
- Wahrendorf, Volker/Karmanski, Carsten: Koordination statt Kooperation – zu neuen Organisationsstrukturen im SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007, NZS 2008, S. 281-285.
- Waltermann, Raimund: Abhängige Beschäftigung in der digitalisierten Arbeitswelt, NZA 2021, S. 297-301.
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine: Social Network Analysis, Cambridge 1994.
- Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership, 2. Auflage, München 2018.
- Weisser, Niclas-Frederic: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 142-146.
- Wendt, Rudolf: Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder für bundesgesetzlich veränderte Aufgaben?, DÖV 2017, S. 1-9.
- Werner, Wibke: Schutz durch das Grundgesetz im Zeitalter der Digitalisierung, NJOZ 2019, S. 1041-1046.
- Wettner, Florian: Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen 2005.
- Willer, Philip: OZG-Umsetzung und Digitalisierung in Kommunalverwaltungen in Schleswig-Holstein, Die Gemeinde SH 2021, S. 90-92.
- Willoweit, Dietmar: Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Auflage, München 2019.
- Winter, Arthur: Eine vernetzte Verwaltung als Voraussetzung für die Realisierung von No-Stop-Government, in: Lucke, Jörn von/Lenk, Klaus (Hrsg.), Verwaltung, Informationstechnik und Management. Festschrift für Heinrich Reinermann, Baden-Baden 2017, S. 305-314.
- Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang H./Brenner, Thorsten: Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks, International Politics and Society, 2 (2000), S. 176-188.
- Wolff, Hans J. (Begr)/Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht, Band II, 7. Auflage, München 2010.
- Wolff, Hans J. (Begr)/Bachof, Otto/Stober, Rolf: Verwaltungsrecht, Band III, 5. Auflage, München 2004.
- Wyduckel, Dieter: Ius Publicum, Berlin 1984.
- Zacharias, Diana: Die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, in: Thiel, Markus (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, Tübingen 2003, S. 57-97.

- Zeumer, Karl*: Heiliges Römisches Reich deutscher Nation, Weimar 1910.
- Zhang, Ming (Hrsg.)*: Artificial Higher Order Neural Networks for Computer Science and Engineering, Hershey 2010.
- Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander*: Public private partnership, Baden-Baden 2008.
- Ziekow, Jan*: Die verfahrensrechtliche Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie und das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip, LKV 2009, S. 385-394.
- Ziekow, Jan*: Inhouse-Geschäft und öffentlich-öffentliche Kooperationen: Neues vom europäischen Vergaberecht?, NZBau 2015, S. 258-264.
- Ziekow, Jan*: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Auflage, München 2020.
- Ziekow, Jan*: Vom Verwaltungsverfahren über den Geschäftsprozess zum IT-Workflow, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Herausforderung e-Government, Baden-Baden 2009, S. 69-87.

