



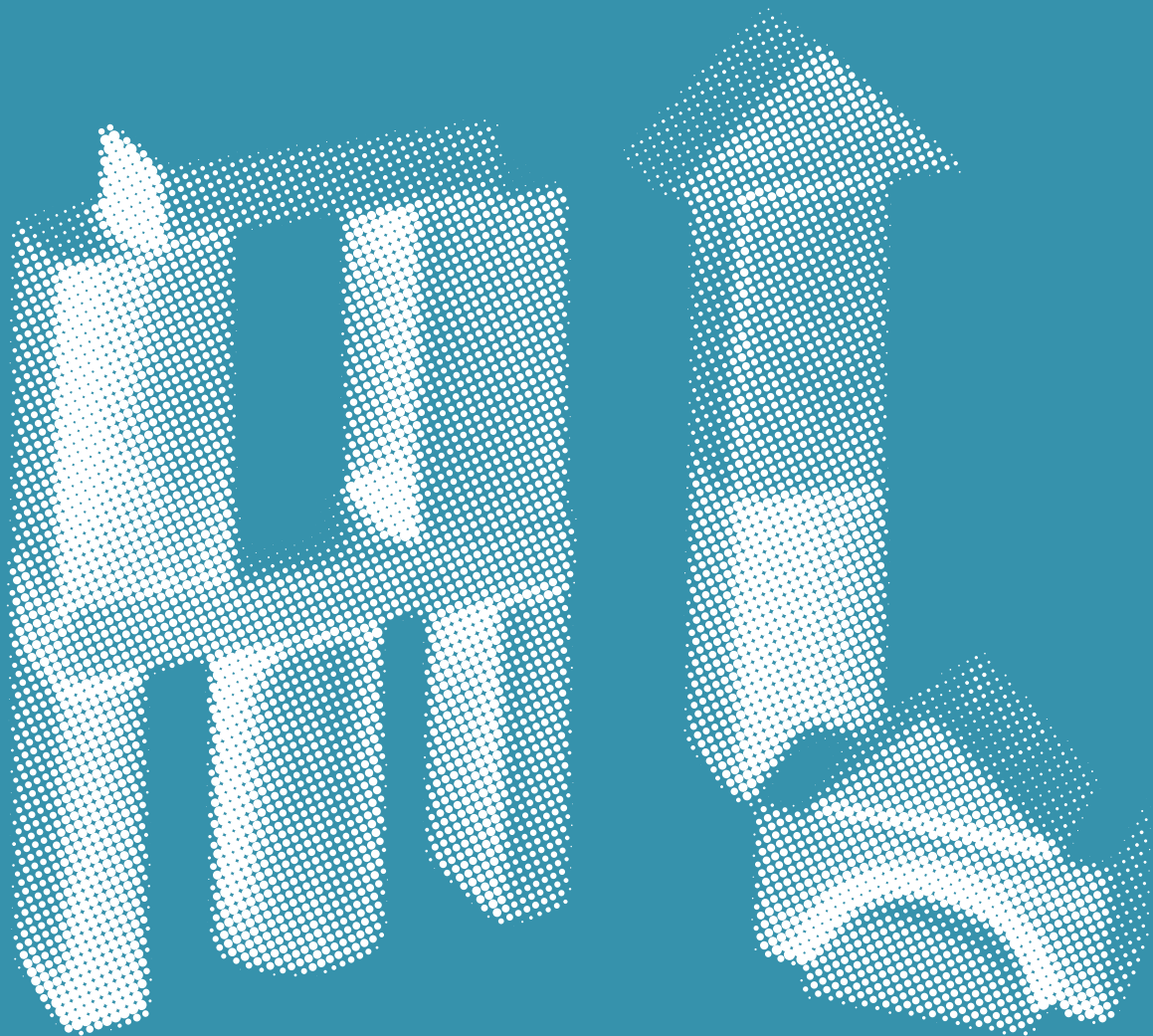
NEGZ

Nationales E-Government
Kompetenzzentrum e. V.

Impulspapier

Rechtliche Wege hin zum föderalen Plattform-Ökosystem

Inga Karrer · Moritz Ahlers



Inhaltliche Ansprechpartner

Inga Karrer karrer.inga@dihk.de
Moritz Ahlers moritz.ahlers@ra-ahlers.com

Über das NEGZ

Das Nationale E-Government Kompetenzzentrum ist Fachnetzwerk und Denkfabrik zur Digitalen Verwaltung.

Wir bündeln die Expertise von Unternehmen, Forschungseinrichtungen, öffentlichen Körperschaften und Verbänden, um die Digitalisierung der deutschen Verwaltung zu unterstützen und voranzutreiben.

Wir veröffentlichen Studien und Impulse, veranstalten Austauschformate, vermitteln Kompetenzen und bringen uns in die Fachdiskussion ein.

Impressum

Erscheinungsdatum 12. Mai 2023

ISSN 2626-6032

DOI 10.30418/2626-6032.2023.1



Dieses Werk ist nach „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ lizenziert. Sie dürfen das Werk bei Nennung der Urheberinnen und der Lizenz teilen und bearbeiten.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Herausgeber

NEGZ e.V.
Oberlandstraße 26–35 · 12099 Berlin
030 7543 89 55
office@negz.org · www.negz.org

Auf einen Blick

Der plattformbasierte Ansatz der Verwaltungsdigitalisierung erlebte im Rahmen des Änderungsprozesses zum Onlinezugangsgesetzes einen erneuten Aufschwung im Diskurs. Die diesbezüglichen Forderungen insbesondere der Wirtschaftsverbände treffen aber nur auf verhaltenes Echo bei den relevanten Akteuren – denn Realisierung von echten Plattform-Strukturen innerhalb der geltenden Rechtsordnung stellt wegen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung eine echte Herausforderung dar. Der Diskurs hierfür wird aber, so unser Eindruck, eher implizit geführt. Hier setzt unser Beitrag an:

In unserem arbeitsteiligen interdisziplinären Impulspapier skizziert Inga Karrer die aktuelle Debatte zwischen Bundesregierung und Verbänden. Anschließend legt sie zum Zweck der Analyse eine Konkretisierung des Plattformansatzes vor: **eine zentrale, gemeinsame Infrastruktur, die gewisse Basiskomponenten und Ressourcen für alle Behörden und Ebenen zur Verfügung stellt.** Diese Infrastruktur dient als Rückgrat der IT-Systeme der einzelnen Behörden und Institutionen. Zentrales Element für das Gelingen ist eine **Behörde als Plattform-Eigner. Diese betreut alle Basiskomponenten und deren Gesamtheit als Plattformbasis sowie alle technischen Standards mit Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz.**

Die darauf aufbauende verfassungsrechtliche Analyse von Moritz Ahlers arbeitet heraus, warum ein solcher Plattformansatz **im Rahmen der derzeitigen Kompetenzordnung im Grundgesetz nicht realisiert werden kann:**

Zwar können Bund und Länder (bei unterstelltem einheitlichem politischem Willen) die erforderlichen technischen Standards sowie die Nutzung der erforderlichen Basiskomponenten bereits jetzt durch freiwillige Abstimmung und jeweils eigenverantwortliche Umsetzung verbindlich festlegen.

Möglich ist dies etwa durch die sogenannte **Simultangesetzgebung.** Dabei erlassen Bund und Länder in Ausübung ihrer jeweiligen Gesetzgebungskompetenz inhaltlich identische Gesetze. Es fehlt allerdings an einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die erforderliche zentrale Verwaltung durch eine **Bundes- oder interföderale Behörde.** In der Folge fehlt es auch an der verfassungsrechtlichen Grundlage einer zentralen Finanzierung der Basiskomponenten durch den Bund oder eine Mischfinanzierung durch Bund und Länder.

Durch gezielte Änderungen des Grundgesetzes ließen sich die Grundlagen eines Plattformansatzes für die föderale Verwaltung jedoch schaffen – und zwar entweder beim Bund oder bei IT-Planungsrat und FITKO. Würde dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die verbindliche Festlegung der erforderlichen IT-Standards eingeräumt werden, dürfte sich die entsprechende Verwaltungskompetenz auf Grundlage des [Art. 87 Abs. 3 GG](#) wohl durch Bundesgesetz auf eine Bundesbehörde übertragen. In jedem Fall kann die Verwaltungskompetenz durch Grundgesetzänderung eingeräumt werden. Wird die Verwaltungskompetenz beim Bund angesiedelt, folgt seine Finanzierungskompetenz und -verantwortung schon aus den allgemeinen Regeln der Finanzverfassung.

Alternativ könnte die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung der erforderlichen IT-Standards auch beim IT-Planungsrat angesiedelt werden. Hierfür wäre eine gegenständliche Ausweitung der schon aktuell von [Art. 91c Abs. 2 GG](#) erfassten Standards und Anforderungen ebenso erforderlich wie die Steigerung des Grads der Verbindlichkeit. Durch eine Änderung des Grundgesetzes ließe sich die Verwaltungskompetenz auch bei einer interföderalen Behörde wie der FITKO verorten. Bei der Ausweitung der Kompetenzen würde sich auch der Umfang der aktuellen Grundla-

ge der Mischfinanzierung in [Art. 91c Abs. 2, S. 4 GG](#) entsprechend ausweiten und die Finanzierung der verbindlichen Basiskomponenten tragen.

Wir möchten mit dem Beitrag dafür plädieren, jenseits des Lösungsdrucks für akute Herausforderungen erst einmal einen Schritt zurückzutreten und sich zwei grundsätzliche Fragen zu stellen: Welche systemische Vision soll der Digitalisierung der deutschen Verwaltung zugrunde liegen? Und welche expliziten Konsequenzen hat diese Vision für die Rechtsordnung?

Die für einen Plattformansatz notwendige Änderung des Grundgesetzes setzt neben einem starken politischen Willen auf beiden föderalen Ebenen auch eine Einigung auf das „Wie“ voraus. An dieser Konzeption des „Wie“ sollten, so unser Petitum, neben Verfassungsjurist:innen auch Verwaltungspraktiker:innen und nicht zuletzt (Wirtschafts-/Verwaltungs-)Informatiker:innen beteiligt sein. **So interdisziplinär wie das Problem muss auch die Lösungsfindung sein – denn nur unter Mitwirkung all dieser Disziplinen kann gutes Systemdesign gelingen.**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Verfassungsrechtliche Grundlagen	3
2.1	Möglichkeiten der rechtlichen Vereinheitlichung im Föderalismus	3
2.2	Aktuelle verfassungsrechtliche Kompetenzordnung in der Verwaltungsdigitalisierung	4
3	Eine Skizze einer Plattform-Architektur für die föderale Verwaltung	8
4	Verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit des beschriebenen Plattformansatzes	12
4.1	Verbindliche Festlegung von IT-Standards	12
4.2	Zentrale Verwaltungskompetenz für die Plattforminfrastruktur	13
4.3	Einheitliche Finanzierung der notwendigen Basiskomponenten	13
5	Zusammenfassung und Diskussion	14
6	Fazit	16
	Über die Autor:innen	17

1 Einleitung

Seit der Veröffentlichung des Referentenentwurfs zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes („OZG 2.0“) reißt die Kritik daran nicht ab. Der zugrundeliegende Tenor bei vielen stellungnehmenden Institutionen ist, dass die vorgeschlagenen Änderungen¹ nicht den notwendigen großen Wurf in der Änderung der Rahmenbedingungen der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland darstellen.

Eine zentrale Forderung der Wirtschaftsverbände ist, die Verwaltungsdigitalisierung größer zu denken und die rechtlichen Grundlagen für ein föderales Plattform-Ökosystem zu schaffen.²

Gemeint ist hiermit das Schaffen einer zentralen, gemeinsamen Infrastruktur aus einem Guss, die gewisse Basiskomponenten und Ressourcen für alle Behörden und Ebenen zur Verfügung stellt. Diese Infrastruktur dient als Rückgrat der IT-Systeme der einzelnen Behörden und Institutionen und kann unter Einhaltung der für die Plattform geltenden Spielregeln von allen Behörden, aber auch von der freien Wirtschaft in digitalen Services „verbaut“ werden.³ Hiervon erhoffen sich die Wirtschaftsverbände große Effizienz- und Innovationssprünge.

Auch in der gemeinsamen Stellungnahme der Länder klingt die Sehnsucht nach einem Mehr an Plattform(komponenten) an, auch wenn sie nicht vollends artikuliert wird, bspw. in der Forderung nach einer „einheitlichen Deutschland ID“ oder dem formulierten Wunsch nach besserer Abstimmung bei der Formulierung von Fachstandards zur leichteren Etablierung von Schnittstellen.⁴ Der Gedanke von „Government as a platform“ ist nicht neu, sondern wurde 2011 von O’Reilly⁵

erstmals formuliert. Zuletzt hatten aus wirtschaftsinformatischer Sicht bspw. Kuhn et al⁶ ein Rahmenwerk für die Beschreibungen eines Plattformansatzes im öffentlichen Sektor in Deutschland vorgelegt. In den letzten 15 Jahren ist Plattformökonomie ganz allgemein das zentrale Erbringungsmodell für Dienstleistungen im digitalen Raum geworden.⁷ Andere Länder haben damit bereits gute Erfahrungen für die ebenen- und sektorenübergreifende Erbringung von Verwaltungsleistungen gemacht, bspw. Großbritannien und Italien.⁸

In der Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Inneres und Heimat zum OZG-Änderungsgesetz am 01.03.2023 wurde der Wunsch der Verbände nach einem ähnlichen Vorgehen in Deutschland debattiert. Das BMI bewertete hier ein Plattform-Vorgehen als sachlich adäquat. Jedoch habe der Bund nur die Gesetzgebungskompetenz für den „übergreifende[m] informationstechnische[n] Zugang zu den Verwaltungsleistungen“ (**Art. 91 c Absatz 5 GG**). Unter diesem Begriff sei aufgrund der zeitlichen Parallelität sowie diskursiven Verquickung der Grundgesetzänderung mit der OZG-Gesetzgebung im Jahre 2017 ausschließlich die Herstellung des und der Anschluss an den Portalverbund zu verstehen. Eine stärkere und allgemeinere Plattform-Strukturierung, insbesondere eine Festlegung einer ebenübergreifend verbindlichen Basiskomponenten für digitale Verwaltungs-

¹ BMI: Referentenentwurf OZG-ÄndG, 20.01.23

² Stellungnahmen BDI, DIHK; gemeinsame Stellungnahme der Verbände 2022

³ Formulierungen aus: Kuhn, Peter 2022: „Die föderale IT-Infrastruktur und das OZG 2.0 – how to make it work“

⁴ Gemeinsames Positionspapier der Länder, 2023

⁵ O’Reilly, T.: *Government as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization*. 6, 13–40 (2011).

⁶ Kuhn, Peter; Dallner, Simon; Buchinger, Matthias; and Balta, Dian, "Towards "Government as a Platform": An analysis framework for public sector infrastructure" (2022). *Wirtschaftsinformatik 2022 Proceedings*. 4.

⁷ Zum Einstieg und zur Übersicht: de Reuver, M., Sorensen, C., & Basole, R. C. (2018). *The Digital Platform: A Research Agenda. Journal of Information Technology*, 33(2), 124–135.

⁸ Siehe für Großbritannien für die Vision: <https://gds.blog.gov.uk/2015/03/29/government-as-a-platform-the-next-phase-of-digital-transformation/> und für den Status: <https://gds.blog.gov.uk/2022/12/20/government-digital-service-updates-on-our-2021-2024-strategy/> sowie für Italien für die Vision: <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/new-operating-system-country-technological-competence-plans-11b50a750ea7> und den Status: AGID: Dreijahresplan für Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung 2022-24

leistungen, sei dem Bundesgesetzgeber deshalb nicht möglich.⁹

Das so aufgespannte Spannungsfeld zwischen Wunsch und Möglichkeit bietet Anlass, sich mit den föderalen Verhältnissen einmal intensiv zu beschäftigen.

Wir möchten mit diesem Beitrag die verfassungsrechtlichen Fragestellungen einer plattformbasierten Verwaltungsdigitalisierung einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich machen und einen konstruktiven Beitrag zu der Debatte leisten, indem wir versuchen, die Frage zu beantworten: Was könnte wie getan werden, um eine Plattform-Digitalisierung, wie wir sie aus anderen Lebensbereichen kennen, und wie sie in anderen Ländern auch für die Verwaltung erfolgreich praktiziert wird, auch für die öffentliche Hand in Deutschland zu ermöglichen?

Dazu gehen wir wie folgt vor:

Zunächst beleuchtet Moritz Ahlers die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer möglichen Realisierung des Plattformansatzes (2.). Im Anschluss daran skizziert Inga Karrer die Plattform-Architektur für die föderale Verwaltung (3.) und Moritz Ahlers stellt dar, inwieweit dieser in der gegebenen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung rechtlich umsetzbar ist (4.). Nach der Zusammenfassung und Diskussion (5) schließen beide Autorinnen den Beitrag mit einem gemeinsamen Fazit (6.)

Der Beitrag erhebt keinen Anspruch auf Perfektion und Vollständigkeit. Es wird sicherlich nicht das bestmögliche, umfassend ausgeklügelte Plattformdesign vorgeschlagen. Ebenso ist die rechtliche Analyse nicht erschöpfend, sondern reißt manche Dinge nur an.

Der Mehrwert des Beitrags – so hoffen wir – besteht darin, schlaglichtartig die analytische Verbindung zwischen wirtschaftsinformatischer Betrachtung, Verwaltungsdigitalisie-

rungspraxis und rechtlichen Rahmenbedingungen herzustellen und so eine Grundlage für die weitere Diskussion zu schaffen. Er soll Motivation sein, sich dieser Analyse umfassend, fachübergreifend und diskursiv zu widmen – denn nur unter Mitwirkung all dieser Disziplinen kann gutes Systemdesign gelingen.

⁹ Abteilungsleitung DV BMI mündlich in der Verbändeanhörung zum OZG-ÄndG, 01.03.23

2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Wesenskern des (verwaltungs-)ebenenübergreifenden Plattformansatzes sind unter anderem verbindliche einheitliche Standards sowie verbindliche einheitliche Basiskomponenten. Um die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten eines Plattformansatzes in Deutschland umfassend diskutieren zu können, ist es hilfreich, sich zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen vor Augen zu führen. Auch, um keine Gestaltungsoptionen durch eine verfrühte Verengung des Blicks zu übersehen.

Zu diesem Zweck sollen zunächst die rechtlichen Möglichkeiten der Vereinheitlichung im Föderalismus skizziert und sodann die gegenwärtige bundesverfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung dargestellt werden.

2.1 Möglichkeiten der rechtlichen Vereinheitlichung im Föderalismus

Das Grundgesetz schützt den Föderalismus, also die bundesstaatliche Gliederung des Bundes in eigenstaatliche Länder, durch die sogenannte **Ewigkeitsgarantie** aus [Art. 79 Abs. 3 GG](#) in seinem Bestand und begrenzt insoweit den Gestaltungsspielraum bei Verfassungsänderungen. Der Bund kann die föderale Ordnung zwar umgestalten, muss dabei allerdings die Eigenstaatlichkeit der Länder und damit auch deren grundlegende Verfassungsautonomie wahren. Eine Umwandlung des Bundes in einen zentralisierten Staat ist unter dem Grundgesetz nicht möglich. Bundesverfassungsrechtlich lässt sich dies auf die Formel bringen: **„Föderalismus ist verfassungspolitisch (um-)gestaltbar, aber nicht aufhebbar.“**

Die Grundentscheidung für ein föderales System ist zugleich eine Entscheidung für die Ermöglichung von rechtlicher Ungleichheit zwischen den Ländern: Die Länder können ihre Kompetenzen unabhängig voneinander aus-

üben und insbesondere auch voneinander abweichende Gesetze erlassen. Wie kann aber Recht im Bundesstaat vereinheitlicht werden, ohne die Eigenstaatlichkeit der Länder zu berühren?

2.1.1 Vereinheitlichung durch Kompetenzübertragung auf den Bund

Eine erste Möglichkeit der rechtlichen Vereinheitlichung liegt in einem Bundesstaat – und so auch in der BRD – darin, die jeweilige Kompetenz beim Bund zu verorten bzw. ggf. auf ihn zu übertragen. Der Bund kann seine Kompetenzen für das gesamte Bundesgebiet einheitlich ausüben. Dies gilt für die Gesetzgebung wie die Verwaltung. Nach der Kompetenzordnung des GG ist die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund dabei nur durch Verfassungsänderung – nicht aber durch Gesetz oder Staatsvertrag – möglich. Die äußere Grenze für Kompetenzübertragungen auf die Bund bildet dabei die o.g. Ewigkeitsgarantie aus [Art. 79 Abs. 3 GG](#). Dies gilt grundsätzlich auch für Verwaltungskompetenzen, z.B. den Vollzug von Gesetzen. Auf Gebieten, auf denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, kann dem Bund gemäß [Art. 87 Abs. 3 GG](#) allerdings ausnahmsweise die Verwaltungskompetenz durch Bundesgesetz eingeräumt werden.

2.1.2 Vereinheitlichung durch Bund-Länder-Zusammenarbeit

Die Vereinheitlichung von Gesetzgebung und Verwaltung ist im Bereich der Länderkompetenzen jedoch auch ohne Kompetenzübertragung auf den Bund möglich. Sie wird in vielen Bereichen erfolgreich praktiziert. Das GG überlässt es den Ländern ohne Weiteres, ihre Gesetzgebung und Verwaltung untereinander, aber auch im Verhältnis zum Bund, freiwillig anzugleichen. Für die Gesetzgebung hat sich hierfür der Begriff der **Simultangesetzgebung**

eingebürgert. Als Beispiel werden zumeist das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes und die freiwillig daran angepassten VwVfG der Länder bemüht. Ebenso ist es den Ländern möglich, ihre Verwaltungspraxis aufeinander abzustimmen. Angelehnt an den Begriff der Simultangesetzgebung könnte man also von „Simultanverwaltung“ sprechen.

2.2 Aktuelle verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung

2.2.1 Beschränkte Kompetenzen des Bundes

Der Bund verfügt im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung nur über beschränkte Kompetenzen der Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung.

2.2.1.1 Beschränkte Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Das Grundgesetz enthält seit 2017 mit [Art. 91c Abs. 5 GG](#) zwar eine besondere Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung („OZG-Gesetzgebungskompetenz“). Danach wird der übergreifende informationstechnische Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates durch Bundesgesetz geregelt. Der darin enthaltene Regelungsauftrag des Bundes beschränkt sich aber, wie vom BMI dargelegt, auf die Regelung des übergreifenden informationstechnischen **Zugangs** zu Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder. Auch wenn Einzelheiten der Auslegung umstritten sein mögen, kann die Vorschrift angesichts ihres Wortlauts und ihrer Entstehungsgeschichte nicht so verstanden werden, dass sie dem Bund auch die umfassende Regelung der ebenenübergreifenden Volldigitalisierung ermöglicht. Aufgrund der Beschränkung auf den übergreifenden informationstechnischen Zugang kann der Bundesgesetzgeber auf Grundlage von [Art. 91c Abs. 5 GG](#) keine Vorgaben zur Verwal-

tungsdigitalisierung machen, die keinen Bezug zum Online-Zugang aufweisen. Angesichts der Entstehungsgeschichte lassen sich unter den Zugang Regelungen zum Portalverbund wie z.B. technische Kommunikationsstandards für die Kommunikation der verbundenen IT-Systeme oder für die Anbindung von Verwaltungsverfahren fassen. Die verbindliche Vorgabe weitergehender ebenenübergreifender Standards oder der Nutzung von Basiskomponenten lässt sich jedoch nicht auf [Art. 91c Abs. 5 GG](#) stützen. Daneben enthält auch [Art. 91c Abs. 4 S. 2 GG](#) eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Danach regelt der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere der Errichtung und des Betriebes des nach [Art. 91c Abs. 4 S. 1 GG](#) durch den Bund zu errichtende Verbindungsnetzes zur Verbindung der IT-Netze des Bundes und der Länder. Nach hier vertretener Ansicht lässt sich jedenfalls für den Plattformansatz wesentliche verbindliche Vorgabe der Nutzung von Basiskomponenten mangels Bezuges zum Verbindungsnetz hierauf nicht stützen.

Im Übrigen ergeben sich die Regelungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers aus den allgemein für die Verwaltungsorganisation bestehenden Gesetzgebungskompetenzen. Auch diese ermöglichen dem Bundesgesetzgeber jedoch nur beschränkte Regelungen der Verwaltungsdigitalisierung. So kann der Bundesgesetzgeber kraft Natur der Sache Festlegungen für die digitale Bundesverwaltung vornehmen; für die gesetzesvollziehende Verwaltung durch den Bund kommt dies zudem in [Art. 86 S. 2 GG](#) zum Ausdruck. Zudem kann der Bundesgesetzgeber nach Maßgabe der [Art. 84 Abs. 1](#) und [Art. 85 Abs. 1 GG](#) weitergehende Regelungen der Volldigitalisierung im Bereich des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder vornehmen. Nach beiden Vorschriften kann der Bundesgesetzgeber Regelungen für die „Errichtung der Behörden“ treffen. Vollziehen die Länder die Bundesgesetze gemäß [Art. 84 GG](#) als eigene Angelegenheit, können sie von etwaigen bundesgesetzlichen Regelungen gemäß [Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG](#)

abweichen. Vollziehen sie die Bundesgesetze gemäß [Art. 85 GG](#) im Auftrag des Bundes, ist eine Abweichungsmöglichkeit nicht vorgesehen. Für die übrige Verwaltung der Länder, insbesondere den Bereich des Vollzugs von Landesgesetzen, fehlt dem Bundesgesetzgeber eine solche Kompetenz.

2.2.1.2 Beschränkte Verwaltungskompetenzen des Bundes

Der Bund hat eine besondere Verwaltungskompetenz für das gemäß [Art. 91c Abs. 4 S. 1 GG](#) durch ihn zu errichtende Verbindungsnetz zur Verbindung der IT-Netze des Bundes und der Länder.

Für den digitalen Verwaltungsvollzug enthält das GG indes keine besonderen Regelungen. Die Kompetenzverteilung folgt daher den allgemeinen Regeln. Danach liegt die Verwaltungskompetenz (insbesondere die Kompetenz zum Vollzug von Gesetzen) grundsätzlich bei den Ländern und nur ausnahmsweise beim Bund. Die ergibt sich für den Vollzug von Bundesgesetzen aus den [Art. 83 ff. GG](#) und allgemein aus [Art. 30 GG](#). Soweit die Verwaltungskompetenz ausnahmsweise beim Bund liegt wie z.B. der Auswärtige Dienst oder die Bundessteuerverwaltung (s. [Art 87 Abs. 1 GG](#)) kann die Bundesregierung auf Grundlage ihrer Organisationshoheit im Rahmen der Gesetze auch die Volldigitalisierung vorgeben (s. für den Vollzug von Bundesgesetzen [Art. 86 S. 2 GG](#)). Gemäß der Generalklausel des [Art. 87 Abs. 3 GG](#) kann dem Bund die Verwaltungskompetenz zwar ausnahmsweise auch durch Gesetz eingeräumt werden. Dies gilt allerdings nur für Gebiete, auf denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (siehe insbesondere [Art. 73 Abs. 1](#), [Art 74 Abs. 1 GG](#)).

2.2.1.3 Beschränkte Finanzierungskompetenzen des Bundes

Für den Plattformansatz ist schließlich auch die Frage der Finanzierung relevant – gerade im Hinblick auf die Basiskomponenten.

Das Grundgesetz kennt im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung auch keine umfassende Finanzierungs-Kompetenz des Bundes. Entsprechend folgen die Finanzierungs-Kompetenz und -verantwortung des Bundes den allgemeinen Regelungen der Finanzverfassung aus [Art. 104a ff. GG](#). Danach tragen Bund und Länder ihre Ausgaben grundsätzlich gesondert ([Art. 104 a Abs. 1 GG](#)). Entsprechend hat der Bund z.B. die Finanzierungskompetenz für die Errichtung und den Betrieb des Verbindungsnetzes aus [Art. 91c Abs. 4 GG](#). Gemäß dem grundsätzlichen Verbot der Mischfinanzierung können Bund und Länder ihre Aufgaben nur insoweit gemeinsam finanzieren, wie das Grundgesetz dies explizit ermöglicht.

2.2.2 Kompetenzen zur Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Bereich

Im Folgenden werden die Kompetenzen der Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung skizziert.

2.2.2.1 Besondere Grundlage für die Festlegung von Interoperabilitäts-Standards und -Sicherheitsanforderungen

[Art 91c Abs. 2 S. 1 GG](#) enthält eine besondere Grundlage für die Festlegung von Interoperabilitäts-Standards und Sicherheitsanforderungen. Sie bildet die wesentliche Grundlage für den IT-Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern. Danach können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen “die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen” festlegen. Sie sind hierzu allerdings nicht verpflichtet. Wie bei [Art. 91c Abs. 5 GG](#) gilt auch hier, dass die Kompetenz unabhängig von ihrer Auslegung im Einzelnen, nach ihrem Wortlaut und ihrer Entstehungsgeschichte eindeutig keine umfassende Verwaltungsdigitalisierungskompetenz darstellt. Nach [Art 91c Abs. 2 S. 2](#) können Bund und Länder für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zu-

stimmung einer zu bestimmenden qualifizierenden Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Wollen sich Mitglieder der unterlegenen Minderheit den beschlossenen Regelungen entziehen, bleibt ihnen nur die nach [Art. 91c Abs. 2 S. 3 Hs. 3 GG](#) stets mögliche Kündigung der gesamten Vereinbarung. Dadurch erhalten die Regelungen einen gewissen Grad an Verbindlichkeit.

2.2.2.2 Allgemeine Regelung zur Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Bereich

Im Übrigen können Bund und Länder nach der allgemeinen Regelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Bereich des [Art. 91c Abs. 1 GG](#) bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Insoweit greift das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung also nicht. [Art. 91c Abs. 1 GG](#) enthält anders als [Art. 91c Abs. 2 GG](#) keine Vorkehrung für die rechtliche Verbindlichkeit der Zusammenarbeit. Entscheidungen einer qualifizierten Mehrheit haben also für die unterlegene Minderheit keinen verbindlichen Charakter. Jenseits des [Art. 91c Abs. 2 GG](#) beruht die Umsetzung der gefassten Beschlüsse in Bund und Ländern verfassungsrechtlich damit ungeeignet auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

2.2.2.3 Möglichkeiten der Mischfinanzierung im IT-Bereich

[Art. 91c Abs. 2 S. 4 GG](#) ermöglicht für die freiwillige Zusammenarbeit im Sinne des [Art. 91c Abs. 2 GG](#) ausnahmsweise eine Mischfinanzierung. Auch hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine umfassende Kompetenz der Mischfinanzierung für den Bereich der Verwaltungsdigitalisierung. Der systematische Zusammenhang ergibt vielmehr, dass sich die Kompetenz zur Mischfinanzierung auf die begrenzten Gemeinschaftsaufgaben aus [Art. 91 Abs. 2 S. 1, 2 GG](#) beschränkt. Jenseits des [Art. 91c Abs. 2 GG](#) unterliegt die Bund-Länder-Zusammenarbeit damit den allgemeinen Regelungen des Finanzverfassungsrechts und da-

mit insbesondere dem grundsätzlichen Verbot der Mischfinanzierung. D.h. Bund und Länder müssen ihre Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich selbst finanzieren. Inwieweit die Finanzverfassung eine Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern im Einzelnen ausnahmsweise zulässt, kann im Rahmen dieser skizzenhaften Ausführungen nicht beantwortet werden.

2.2.2.4 Insbesondere: Angleichung durch Simultangesetzgebung

Auch ohne besondere verfassungsrechtliche Grundlage können Bund und Länder ihre E-Government-Gesetze bzw. Digitalgesetze im Wege der Simultangesetzgebung angleichen. Mit Blick auf den Plattformansatz kommt dies etwa für die Vorgabe verbindlicher Standards jenseits des Portalverbundes oder der verbindlichen Nutzung der Basiskomponenten in Betracht. Da Bund und Länder dabei ihre Gesetzgebungskompetenz ausüben, ist das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung insoweit nicht berührt. Praktisch betrachtet ist die Simultangesetzgebung in der Regel Ergebnis politischer Abstimmungen derselben Gremien, die auch die Angleichung der Verwaltungspraxis abstimmen könnten. Deshalb lässt sich die Simultangesetzgebung auch als eine Form der Bund-Länder-Zusammenarbeit fassen. Anders als bei der Mischverwaltung ist hierfür keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich.

Eine vereinfachte Darstellung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung findet sich auf Seite 7.

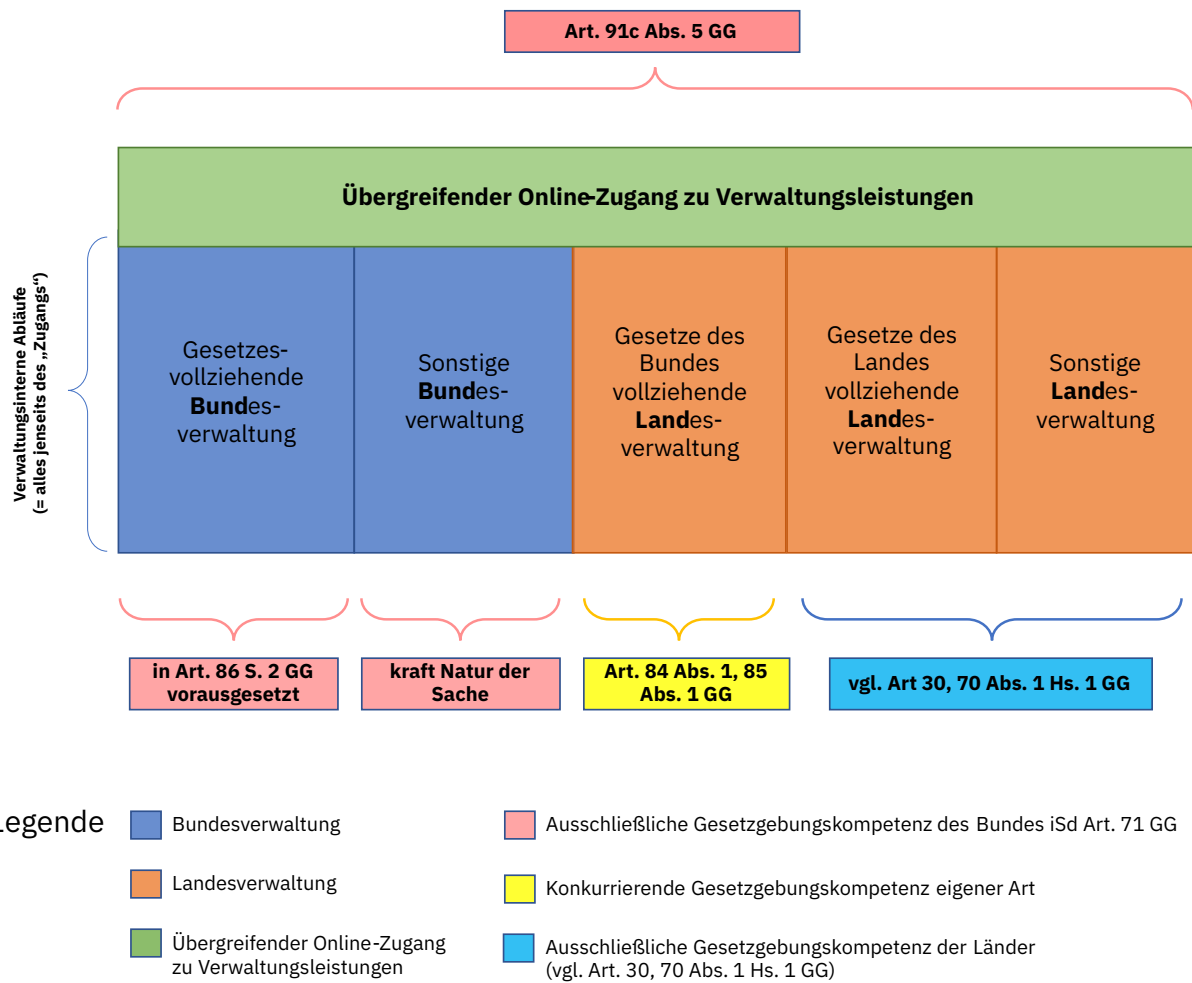


Abbildung 1: Verfassungsrechtliche Gesetzgebungsgrundlagen der Verwaltungsdigitalisierung (erstellt von Moritz Ahlers am 27. April 2023)

3 Eine Skizze einer Plattform-Architektur für die föderale Verwaltung

Um die rechtlichen Anforderungen eines ebenenübergreifenden Plattformansatzes in der Verwaltungsdigitalisierung zu ermitteln, braucht es eine konkrete Vorstellung von Aufbau und Governance einer solchen Plattform. Diesen leitet Inga Karrer im Folgenden anhand des Plattform-Frameworks von [Kuhn et al. 2022](#) ab. Das Framework enthält eine Reihe

von zu bestimmenden zentralen Elementen, Rollen, Prinzipien und Governance-Strukturen: Ein Plattformansatz, der den Forderungen der Wirtschaftsverbände Rechnung tragen würde, könnte etwa wie folgt ausgestaltet sein:

Elemente und Rollen	Theorie-abgeleitete Prinzipien	Management und Governance
<p>Plattformelemente</p> <p>Was ist der Kern, die boundary resources, das Ökosystem der Plattform?</p> <p><i>Zum Beispiel ist der App Store der Kern und die Apps das Ökosystem der Google Play-Plattform.</i></p>	<p>Offenheit</p> <p>Wie offen ist die Plattform gestaltet?</p> <p><i>Zum Beispiel müssen Entwickler akkreditiert werden, aber grundsätzlich kann jeder Apps entwickeln.</i></p>	<p>Unterstützung und Orchestrierung</p> <p>Wie unterstützt und orchestriert der Plattform-Eigner Ko-Kreation auf der Plattform?</p> <p><i>Zum Beispiel bietet Google Tutorials und andere Ressourcen für Entwickler.</i></p>
<p>Plattformrollen</p> <p>Wer sind die Eigner, die Komplementoren, die Nutzer der Plattform?</p> <p><i>Zum Beispiel ist Google der Plattform-Eigner und App-Entwickler die Komplementoren des GooglePlay Store.</i></p>	<p>Beteiligung</p> <p>Wie wird Beteiligung auf der Plattform ermöglicht?</p> <p><i>Zum Beispiel speisen Kommentare und Bewertungen Feedback von den Nutzern zu den Entwicklern.</i></p>	<p>Werkzeuge bereitstellen</p> <p>Welche Werkzeuge stellt die Plattform bereit?</p> <p><i>Zum Beispiel SDKs und Referenzimplementierungen.</i></p>
	<p>Dezentrale Koordination</p> <p>Wie werden die Akteure ohne zentrale Steuerungsinstanz koordiniert?</p> <p><i>Zum Beispiel durch Angebote und Nachfrage.</i></p>	<p>Asset-Management</p> <p>Wie werden die Assets der Plattform gemanagt?</p> <p><i>Zum Beispiel durch Foren.</i></p>

Abbildung 2: Analytisches Framework für den Plattformcharakter öffentlicher Infrastrukturen, [Kuhn et al 2022](#) S.5

3.1 Plattformelemente

- (Finanzierte, d.h. für die Komplementäre kostenfrei nutzbare) **Basiskomponenten** für die Verwendung in und mit Applikationen der einzelnen Verwaltung (Konten, Payment, Formular-Erstellungs-Software, das National Once Only Technical System zur Nutzung von Registerdaten in digitalen Verwaltungsleistungen, offene bzw. White Label-Portale...)
- **Standard-Vorgaben** für die Applikationen (Transport- und Fach-Datenstandards, Standard-APIs, Designvorgaben...)
- **Sicherheitsanforderungen** für die Nutzung der Basiskomponenten und der Plattform insgesamt
- Ein **Marktplatz** zur Bewerbung, Bewertung und mittelfristig zum Bezug der plattformkonformen Applikationen

3.2 Plattformrollen

- **Eigner:** Die Plattform sollte einen einzigen Eigner haben. Nur dann kann eine stringente Weiterentwicklung und Pflege gewährleistet werden. Der Eigner braucht die Eigenschaft, dass er über die Weiterentwicklung der Plattform und ihrer Komponenten selbst entscheiden kann. Er braucht dafür also Verwaltungskompetenz und Budget.
- **Komplementoren:** Alle Parteien, die in ihren Apps die Plattformkomponenten verwenden müssen (alle Behörden, d.h. Bund, Länder, Kommunen, Selbstverwaltung der Wirtschaft etc.) und solche, die sie nutzen wollen, um den Behörden Anwendungen zu verkaufen (Softwareentwickler auf dem freien Markt) sind Plattform-Komplementoren. Sie bieten auf Basis der Plattform ihre digitalen Produkte an.¹⁰

¹⁰ Ein klassisches Beispiel sind Drittanbieter von Apps im AppStore auf der mobilen Plattform iOS oder Play Store für die Plattform Android

3.3 Plattformprinzip „Offenheit“

Jeder Akteur (Behörden, bereits beauftragte Dienstleister, freie Wirtschaft) sollte **Zugang zur Plattform** haben, wenn er/sie die Sicherheitsanforderung für die Nutzung der Komponenten erfüllen kann. Die Prüfung der Erfüllung dieser Anforderung liegt beim Plattform-Eigner.

3.4 Plattformprinzip „Beteiligung“

Neben einer **Feedbackfunktion** für die behördlichen Nutzer (bspw. auf dem Marktplatz zu implementieren) sollte unbedingt auch eine Feedback-Funktion von den Endnutzern für die Gesamt-User-Experience (mit der dann die Nutzung einer App in der Implementierung bei einer spezifischen Behörde bewertet wird) vorgesehen werden. So wird die Nutzer:innenfreundlichkeit vollumfänglich sichtbar.

3.5 Plattformprinzip „Dezentrale Koordination“

Die Behörden sind jeweils im Rahmen ihrer jeweiligen Verwaltungskompetenz **selbst für die digitale Erbringung ihrer Verwaltungsleistungen zuständig**. Hierfür nutzen sie entweder bereits auf der Plattform angebotene Apps (anderer Behörden oder von frei agierenden Softwareunternehmen) oder lassen neue Apps entwickeln und im Marktplatz der Plattform einstellen.

3.6 Governance und Management der Plattform

Der Eigner stellt eine **Entwicklungsumgebung** („Software Development Kit“) sowie umfangreiche Dokumentation zur Plattform kontinuierlich frei zur Verfügung. Zusätzlich gibt es klare, umfassende **Kommunikation** zu geplanten Änderungen an der Plattform, um allen Beteiligten Erwartungssicherheit zu geben.

3.7 Zusammenfassung der benötigten Trägerstruktur für den Plattformansatz

Für die Realisierung des oben beschriebenen Plattformansatzes bedarf es im Kern eines Plattform-Eigners, der die einzelnen Elemente umsetzt.

Es bedarf also einer Behörde, die als Produktmanager alle Basiskomponenten und deren Gesamtheit als Plattformbasis sowie alle technischen Standards mit Budget und Entscheidungsverantwortung managt. Hierzu braucht sie den Auftrag und das entsprechende (mehrjährige, flexibel zu verwendende) Budget.

Der Plattformansatz kommt zum Tragen, wenn alle Behörden am Plattformansatz vollumfänglich teilnehmen dürfen und dies auch tun – entweder aufgrund einer überzeugenden (insbesondere finanziellen) Anreizstruktur oder aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung zur Nutzung.¹¹ Diese wird im Folgenden jeweils bei der Analyse der Gesetzgebungskompetenz mitbedacht.

Hieraus ergibt sich ein Gesamtbild, das auf Seite 11 schematisch dargestellt ist.

¹¹ Dabei müssten nicht alle Komponenten der Plattform verpflichtend sein. Manche könnten auch nur als optionale Ressource zur Verfügung gestellt werden.

...ist die Basis verschiedenster digitaler Services verschiedenster Akteure.

Eigenentwicklung einer Bundesbehörde

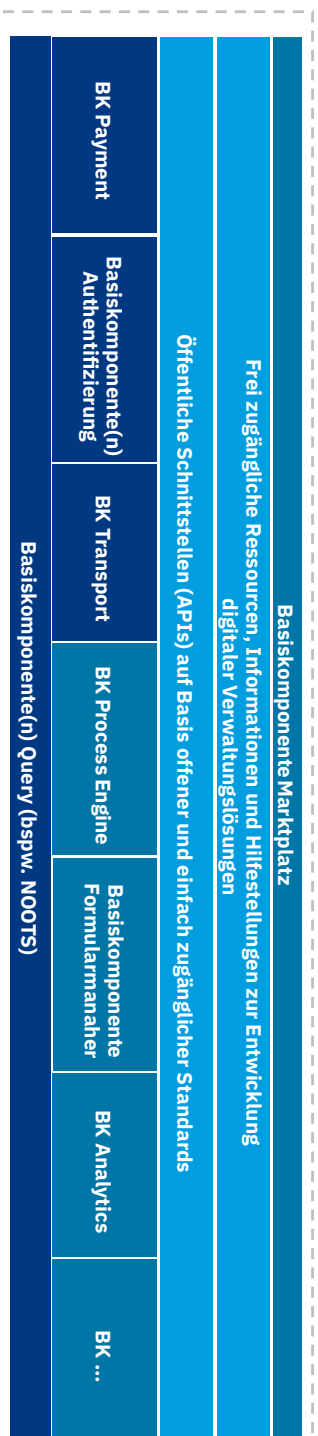
Standard-Anwendung die in 9 von 16 Bundesländern für eine Leistung benutzt wird, initial als EFA-Projekt begonnen.

Ausschließlich aus kostenfreien Basiscomponenten bestehende Webpräsenz einer kleinen Kommune

Kommerzielle Lösung, für Endkunden (Bürger oder Unternehmen), wird wegen guter Useability gekauft, überlbt per API an andere Dienste.



Die interföderal nutzbare Plattform des zentralen Plattformmeigners...



...und ermöglicht die Anbindung dezentraler Datenöpie



Legende

■ bspw. verpflichtende Basiskomponenten

■ bspw. optionale Basiskomponenten

■ Zugang zur Plattform

Abbildung 3: Abstraktion einer interföderalen Digitalisierungsplattform, aufbauend auf FITKO (2019): Skizzierung einer föderalen Entwicklungs- und Integrationsplattform. Präsentation im BMWK am 14.11.2019, F. 14ff

4 Verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit des beschriebenen Plattformansatzes

Inwieweit lassen sich die wesentlichen Bestandteile eines solchen Plattformansatzes im gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen rechtlich umsetzen und welche Anpassungen des verfassungsrechtlichen Rahmens sind gegebenenfalls erforderlich? Betrachtet werden dazu:

- die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung gemeinsamer Standards,
- die Kompetenz zur Finanzierung der notwendigen Basiskomponenten sowie
- die Möglichkeit zur Bündelung der Verwaltungskompetenz.

Die folgenden Ausführungen implizieren keine politische Stellungnahme. Vielmehr unterstellen sie einen entsprechenden einheitlichen politischen Willen in Bund und Ländern.

4.1 Verbindliche Festlegung von IT-Standards

4.1.1 Aktuell: Freiwillige Abstimmung und eigenverantwortliche Umsetzung durch Simultangesetzgebung

Die verbindliche Festlegung einheitlicher IT-Standards für die gesamte Verwaltung in Bund und Ländern (einschließlich der mittelbaren Landesverwaltung) ist aktuell nur durch freiwillige Abstimmung und eigenverantwortliche Umsetzung durch Bund und Länder möglich. Die OZG-Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus [Art. 91c Abs. 5 GG](#) bietet keine Grundlage für die umfassende Standardsetzung, weil sie sich auf die Regelung des Zugangs zu Verwaltungsleistungen beschränkt. [Art. 91c Abs. 2 GG](#) bezieht sich gegenständlich nur auf notwendige Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards und ermöglicht zudem nur ein gewissen Grad an

Verbindlichkeit, ohne letztlich vom Prinzip der eigenverantwortlichen Kooperation von Bund und Ländern abzuweichen. Ohne Weiteres können sich Bund und Länder bereits jetzt auf umfassende Standards einigen und im Wege der Simultangesetzgebung auch für die mittelbare Staatsverwaltung verbindlich vorgeben. Gleiches gilt für die verbindliche Nutzung einheitlicher Basiskomponenten.

4.1.2 Denkbare Verfassungsänderungen: Kompetenzübertragung auf Bund oder IT-Planungsrat

Verfassungsrechtlich denkbar ist zum einen die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die ebenenübergreifende verbindliche Festlegung von IT-Standards, z.B. durch eine Ausweitung des [Art. 91c Abs. 5 GG](#). Die radikalste Variante läge darin, dem Bund entsprechende Kompetenzen ohne Zustimmungserfordernis der Länder einzuräumen. Denkbar wäre die Schaffung einer Gesetzgebungsgrundlage, die den Erlass eines entsprechenden Einspruchsgesetzes ermöglicht. Eine Mehrheit der Länder könnte also über den Bundesrat Einspruch gegen das Gesetz erheben. Möchte man den Ländern einen höheren Grad an Mitwirkung ermöglichen, könnte man das Gesetz als Zustimmungsgesetz ausgestalten. Der Bundesrat müsste einem solchen Gesetz also aktiv zustimmen.

Zum anderen ließe sich auch [Art. 91c Abs. 2 GG](#) entsprechend ändern, um den Umfang und die Verbindlichkeit der entsprechenden Beschlüsse des IT-Planungsrates zu stärken. Bei dieser Gelegenheit könnte man auch den Grad der Verbindlichkeit seiner Beschlüsse auch allgemein erhöhen.

4.2 Zentrale Verwaltungskompetenz für die Plattforminfrastruktur

4.2.1 Aktuell: Keine zentrale Verwaltungskompetenz für Plattforminfrastruktur

Nach der bisherigen Kompetenzordnung beruht die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Verwaltungen des Bundes und der Länder begegnen sich bildlich gesprochen „auf Augenhöhe“. Auch wenn [Art. 91c Abs. 2 GG](#) eine gewisse Verbindlichkeit bei der gemeinsamen Festlegung von Interoperabilitäts-Standards und Sicherheitsanforderungen ermöglicht, bleibt auch insoweit die Letztverantwortlichkeit der Umsetzung jeweils beim Bund und den Ländern. Dem entspricht auf der Ebene der behördlichen Zuständigkeit, dass weder eine Bundesbehörde noch eine interföderale Behörde wie die FITKO die Verwaltungskompetenz für die Plattforminfrastrukturen hat.

4.2.2 Denkbare Verfassungsänderungen

Zum einen könnte – parallel zur Schaffung entsprechender Kompetenzen zur Standardsetzung durch den Bund oder den IT-Planungsrat – eine besondere verfassungsrechtliche Grundlage für die Verwaltung der Plattforminfrastruktur geschaffen werden. Regelungsvorbild könnte hier [Art. 91c Abs. 4 GG](#) sein, der dem Bund für die Errichtung und den Betrieb die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz einräumt und damit auch die Finanzierungsverantwortung zuweist. Die Verwaltungskompetenz könnte sowohl dem Bund oder auch einer interföderalen Behörde wie der FITKO eingeräumt werden. Sofern dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz geschaffen wird, könnte dem Bund die Verwaltungskompetenz gemäß [Art. 87 Abs. 3 GG](#) auch durch Bundesgesetz eingeräumt werden.

4.3 Einheitliche Finanzierung der notwendigen Basiskomponenten

4.3.1 Aktuell: Zentrale Finanzierung und Mischfinanzierung wohl zweifelhaft

Bislang sieht das Grundgesetz keine besondere Kompetenz des Bundes zur zentralen Finanzierung der für einen Plattformansatz notwendigen Basiskomponenten für sämtliche Verwaltungsebenen vor. Die allgemeinen Regelungen der Finanzverfassung lassen eine zentrale Finanzierung durch den Bund wohl auch nicht zu, da die Bereitstellung der für einen ebenenübergreifenden Plattformansatz notwendigen Basiskomponenten aktuell keine Aufgabe des Bundes ist. Die Möglichkeit der Mischfinanzierung, die [Art. 91c Abs. 2 S. 4 GG](#) eröffnet, dürfte dies auch nicht erfassen.

4.3.2 Denkbare Verfassungsänderungen

Sofern dem Bund die Aufgabe der Verwaltung der Basiskomponenten eingeräumt wird, sei es unmittelbar durch eine entsprechende Grundgesetzänderung oder – infolge einer hierfür notwendigen Schaffung einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes – auf Grundlage des [Art. 87 Abs. 3 GG](#) durch Bundesgesetz, würde die Finanzierungskompetenz und -verantwortung schon aus den allgemeinen Regelungen der Finanzverfassung folgen. Alternativ könnte der verfassungsändernde Gesetzgeber auch eine besondere Grundlage für eine zentrale Finanzierung und Bereitstellung der erforderlichen Basiskomponenten durch den Bund oder eine Mischfinanzierung durch Bund und Länder schaffen

5 Zusammenfassung und Diskussion

Insgesamt stellt sich also die Realisierbarkeit der zentralen Plattformprämissen in den verschiedenen Szenarien wie folgt dar:

	Im grundgesetzlichen <i>status quo</i>	Mit Grundgesetzänderung zur Allokation beim Bund	Mit Grundgesetzänderung zur Allokation bei IT-PLR/FITKO
Umfassende Kompetenz für die Festlegung verbindlicher technischer Standards und verbindliche Vorgabe zur Nutzung der Basis-komponenten	<p>Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz nur für den beschränkten Bereich des „übergreifenden informationstechnischen Zugangs zu Verwaltungsleistungen“ (Art. 91c Abs. 5 GG).</p> <p>Im Übrigen liegen die Gesetzgebungskompetenzen beim Bund und den Ländern. Umfassende verbindliche Vorgabe nur durch Abstimmung von Bund und Ländern und eigenverantwortliche Umsetzung z.B. im Wege der Simultangesetzgebung möglich.</p>	<p>Durch Grundgesetzänderung könnte dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz eingeräumt werden.</p>	<p>Durch Ausweitung des Umfangs und der Verbindlichkeit des Art. 91c Abs. 2 GG könnte auch dem IT-Platzungsrat jedenfalls eine Kompetenz zur verbindlichen Vorgabe technischer Standards eingeräumt werden.</p>
Verwaltungskompetenz einer Behörde als Plattform-Eigner	<p>Weder grundgesetzliche Verwaltungskompetenz des Bundes oder einer interföderalen Behörde noch grundgesetzliche Grundlage ihrer Einräumung durch Staatsvertrag oder Gesetz</p>	<p>Dem Bund könnte die Verwaltungskompetenz durch GG-Änderung eingeräumt werden. Bei Schaffung einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte ihm die Verwaltungskompetenz gemäß Art 87 Abs. 3 GG auch durch Bundesgesetz eingeräumt werden.</p>	<p>Durch GG-Änderung könnte auch einer interföderalen Behörde wie der FITKO die Verwaltungskompetenz eingeräumt werden.</p>
Finanzierungskompetenz für verbindliche Basis-komponenten	<p>Aktuell sieht das GG keine besondere Finanzierungskompetenz des Bundes vor. Die Mischfinanzierungskompetenz von Bund in Ländern in Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG ist begrenzt.</p>	<p>Erhält der Bund die Verwaltungskompetenz, folgt die Finanzierungskompetenz und -verantwortung aus den allgemeinen Regeln der Finanzverfassung. Alternativ könnte eine GG-Änderung eine besondere Regelung für die zentrale Finanzierung durch den Bund schaffen.</p>	<p>Ausweitung der Möglichkeiten der Mischfinanzierung (s. Art. 91 Abs. 2 S. 4 GG) möglich.</p>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der oben spezifizierte Plattformansatz im Rahmen der aktuellen grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht realisiert werden kann.

Zwar können Bund und Länder (bei unterstelltem einheitlichem politischem Willen) die erforderlichen technischen Standards sowie die Nutzung der erforderlichen Basis-komponenten bereits jetzt durch freiwillige Abstimmung und jeweils eigenverantwortliche Umsetzung im Wege der Simultangesetzgebung verbindlich festlegen. Für die erforderliche zentrale Verwaltung durch eine Bundes- oder föderale Behörde fehlt allerdings eine verfassungsrechtliche Grundlage. In der Folge fehlt es auch an der verfassungsrechtlichen Grundlage einer zentralen Finanzierung der Basiskomponenten durch den Bund oder eine Mischfinanzierung durch Bund und Länder.

Durch gezielte Änderungen des Grundgesetzes ließen sich die Grundlagen eines Plattformansatzes für die föderale Verwaltung jedoch schaffen. Würde dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die verbindliche Festlegung der erforderlichen IT-Standards eingeräumt werden, dürfte sich die entsprechende Verwaltungskompetenz auf Grundlage des [Art. 87 Abs. 3 GG](#) wohl durch Bundesgesetz auf eine Bundesbehörde übertragen lassen. Jedenfalls kann die Verwaltungskompetenz durch Grundgesetzänderung eingeräumt werden. Wird die Verwaltungskompetenz beim Bund angesiedelt, folgt seine Finanzierungs-kompetenz und -verantwortung schon aus den allgemeinen Regeln der Finanzverfassung.

Alternativ könnte die Kompetenz zur verbindlichen Festlegung der erforderlichen IT-Standards auch beim IT-Planungsrat angesiedelt werden. Hierfür wäre eine gegenständliche Ausweitung der schon aktuell von [Art. 91c Abs. 2 GG](#) erfassten Standards und Anforderungen ebenso erforderlich wie die Steigerung des Grades der Verbindlichkeit. Durch

Grundgesetzänderung ließe sich die Verwaltungskompetenz auch bei einer interföderalen Behörde wie der FITKO verorten. Bei der Ausweitung der Kompetenzen würde sich auch der Umfang der aktuellen Grundlage der Mischfinanzierung in [Art. 91c Abs. 2 S. 4 GG](#) entsprechend ausweiten und die Finanzierung der verbindlichen Basiskomponenten tragen.

6 Fazit

Mit Blick auf den Anlass der Überlegungen muss man konstatieren, dass die Forderungen an den Bund, er möge eine Plattform schaffen, rechtlich nicht erfüllbar ist. Auch sonst bietet das Grundgesetz derzeit keine Umsetzungsmöglichkeit für den beschriebenen Plattformansatz gibt.

Wäre ein Plattformansatz dieser oder ähnlicher Natur gemeinsamer Wille von Bund und Ländern, müssten sie dafür zunächst das Grundgesetz ändern.

Das BMI hat in der Verbändeanhörung am 1. März 2023 angekündigt, dass es ein „politisches Begleitpapier“ zum OZG-Änderungsgesetz („OZG 2.0“) geben soll. Dieses soll die Zielvorstellungen zur Verwaltungsdigitalisierung darlegen. Hier wird sicher im Detail zu lesen sein, wie mit den bestehenden, grundgesetzlich begrenzten Steuerungsinstrumenten, die föderale Verwaltungsdigitalisierung vorangetrieben werden soll.

Wir möchten mit dem Beitrag aber dafür plädieren, jenseits des Lösungsdrucks für akute Herausforderungen erst einmal einen Schritt zurückzutreten und sich zwei grundsätzliche Fragen zu stellen: Welche systemische Vision soll der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland zugrunde liegen? Und welche expliziten Konsequenzen hat diese Vision für die Rechtsordnung?

Falls die politische Willensbildung auf beiden Ebenen zu einer klaren Entscheidung für den Plattformansatz führen würde, wäre dieser, so das Ergebnis unserer gemeinsamen Überlegungen, durch gezielte Anpassungen des verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüges umsetzbar, ohne die föderale Struktur des GG als solche anzutasten.

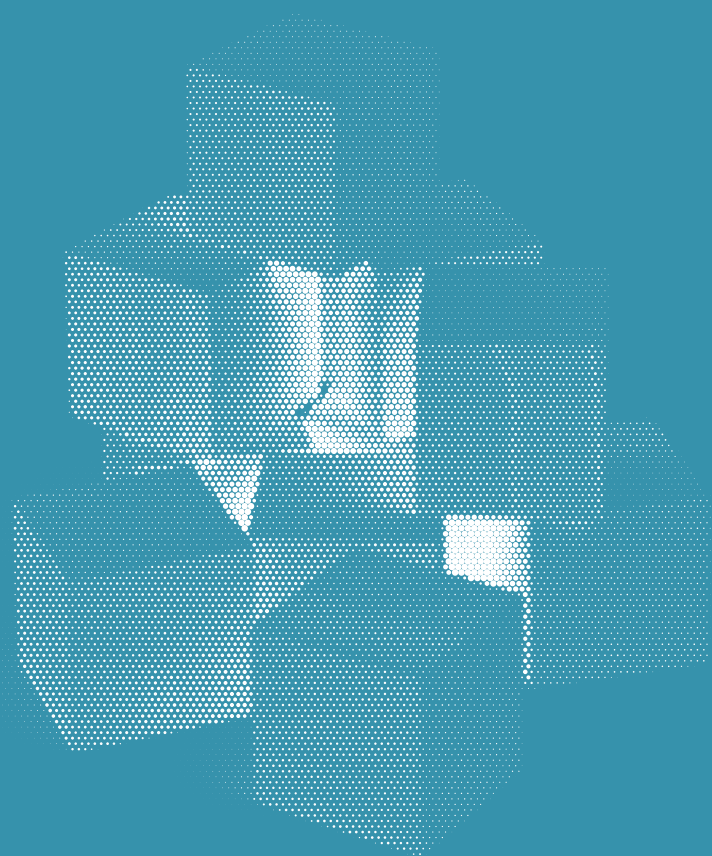
Neben der guten rechtlichen Implementierung müsste aber bei der Konzeption auch die Sachgerechtigkeit des Plattform-Designs

sichergestellt werden – hierfür sind die Perspektiven von Verwaltungspraktiker:innen und nicht zuletzt (Wirtschafts-/Verwaltungs-)Informatiker:innen unerlässlich. So interdisziplinär wie das Problem muss auch die Lösungsfindung sein - denn nur dann kann gutes Systemdesign gelingen.

Über die Autor:innen

Inga Karrer ist Vorstandsmitglied des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums (NEGZ) und aktiv im N3GZ Nachwuchsnetzwerk Digitale Verwaltung. Sie leitet in der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) die Koordinationsstelle E-Government. Dieses Papier gibt ihre persönliche Meinung wieder.

Moritz Ahlers ist als selbstständiger Rechtsanwalt in Hamburg tätig. Seine Beratungsschwerpunkte liegen insbesondere im Verfassungs- und Vergaberecht. Zudem promoviert an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer und ist Mitglied des Nationalen E-Government Kompetenzzentrums.



WWW.NEGZ.ORG