

**Optimierung der Informations- und  
Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (OptIK)**

Maßnahme im Rahmen der Umsetzung der  
Nationalen E-Government-Strategie (NEGS)

**Die Funktionen des IT-Planungsrats  
bei normgebenden Verfahren  
auf dem Gebiet von IT und E-Government**

– Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme  
und Handlungsempfehlungen –

Gutachten

im Auftrag des IT-Planungsrats

von

Eike Richter (Hamburg),

Univ.-Prof. Dr. iur. Arndt Schmehl (Universität Hamburg) und

Univ.-Prof. Dr. iur. Indra Spiecker genannt Döhmann, LL.M. (Karlsruher Institut für Technologie)

März 2013

## Executive Summary

### **Gegenstand des Gutachtens**

Der IT-Planungsrat hat die Verfasser des vorliegenden Gutachtens im Rahmen des Projekts „Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (OptIK)“, das zur Umsetzung der vom IT-Planungsrat aufgestellten Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) gehört, mit der Untersuchung<sup>1</sup> beauftragt,

- a. wie die Arbeit des IT-Planungsrats bei der Normgebung auf dem Gebiet von IT und E-Government rechtlich ausgestaltet und fundiert ist (Soll-Analyse),
- b. welche Wirkungen dem IT-Planungsrat bisher in der Praxis in diesem Bereich tatsächlich beigemessen werden (Ist-Analyse),
- c. inwiefern sich hieraus Optimierungsvorschläge für die Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats ableiten lassen.

### **Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der Soll- und Ist-Analyse**

#### *Die rechtlichen Steuerungsstrukturen des IT-Planungsrats (Soll-Analyse)<sup>2</sup>*

Das Grundgesetz und der IT-Staatsvertrag regeln ausdrücklich, dass und wie Bund und Länder auf dem Gebiet ihrer informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Dass sich die verfassungsgebenden Organe des Bundes sowie alle Länder auf diese rechtlich hochrangig verankerten Weichenstellungen geeinigt haben, beruht auf der Zielsetzung, eine hohe Qualität der informationstechnischen Infrastruktur des Staatshandelns zu erreichen. *Hierzu* – so die gemeinsame Einsicht – ist eine gute Kooperation von Bund und Ländern auf gesicherter Rechts- und Tatsachengrundlage unabdingbar. Die absehbaren funktionellen und finanziellen Nachteile einer mangelnden wechselseitigen Anschlussfähigkeit der informationstechnischen Infrastruktur sollen vermieden werden. Stattdessen sollen diese Entscheidungen nachhaltig tragfähig sein.

Diese Grundlegung lässt es zu, dass das Instrumentarium des IT-Planungsrats durch Bund und Länder in einer weitreichenden und wirksamen Weise für diese Ziele nutzbar gemacht wird. Die Selbstverständlichkeit der Handhabung dieses Rahmens muss noch aufgebaut werden. Hierfür sind unter anderem die folgenden normativen Befunde handlungsleitend:

- Der „allgemeine Mehrwert“ des Art. 91c GG besteht darin, dass er die Bedeutung übergreifender und koordinierter IT-Strukturen in die Verfassung integriert und hierfür im Zusammenspiel mit dem IT-Staatsvertrag eine dauerhafte Entscheidungsstruktur von Bund und Ländern etabliert. Diese ist zugleich für die Entwicklung von E-Government von großer Bedeutung.

---

<sup>1</sup> Ausführlich zum Untersuchungsgegenstand und zur Methodik siehe 1.2 bis 1.5 (Seite 2 ff.).

<sup>2</sup> Zur Soll-Analyse ausführlich in Teil 1.1 (Seite 1 ff.) und Teil 2 (Seite 8 ff.) des Gutachtens.

- Indem die Erzeugung von Entscheidungen eine Kernaufgabe des IT-Planungsrats ist, erweist er sich als insoweit „politisches“ Gremium. Unbenommen bleibt gleichzeitig die auch rechtlich abgesicherte Erwartung, die durch seine inhaltlich definierte Zuständigkeit begründet ist, dass er diese Funktion auf fachkundiger Grundlage ausübt. Dem IT-Staatsvertrag liegt ferner die Vorstellung zugrunde, dass Bund und Länder als Mitglieder des IT-Planungsrats die in ihren Verwaltungsräumen erforderlichen Vorkehrungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des IT-Planungsrats treffen, insbesondere indem die vorbereitende Mitwirkung an der Arbeit des IT-Planungsrats unterstützt und die Umsetzung seiner Beschlüsse und Empfehlungen gewährleistet wird.
- Zu den vom IT-Staatsvertrag zugewiesenen Aufgaben gehört die verbindliche Beschlussfassung über fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Was genau solche Standards sind, kann im Rahmen der allgemeinen Regelungen zu unbestimmten Rechtsbegriffen auch durch den IT-Planungsrat selbst ausgefüllt werden. Zugewiesen werden können dem IT-Planungsrat zudem Projekte aus dem Bereich des E-Governments. Im Rahmen seines allgemeinen Koordinationsauftrags in Fragen der Informationstechnik kann der IT-Planungsrat ferner selbst darüber bestimmen, welcher Themen er sich annimmt und in welcher Intensität und Breite er dies tut.
- Die Erörterung eines einschlägigen Themas auch auf EU-Ebene führt nicht dazu, dass der IT-Planungsrat von der Befassung ausgeschlossen wäre.
- Für Bund und Länder sind Beschlüsse zu IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards strikt bindend (Pflicht zur *Beachtung*). Entscheidungen in Empfehlungsförm können je nach dem Bezugspunkt, auf den sie sich auswirken, eine Pflicht zur *Berücksichtigung* bei Abwägungen auslösen.

### *Die Wirkungen des IT-Planungsrats in der bisherigen Praxis (Ist-Analyse)<sup>3</sup>*

Die Bestandsaufnahme der tatsächlichen Praxis der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren wurde von den Gutachtern durch Interviews, Gesprächsrunden, Fragebögen und Materialienauswertung einschließlich der Beratung mit der Projektarbeitsgruppe des IT-Planungsrats verwirklicht und in den Bezug zu einschlägigen Steuerungsmodellen gesetzt.

Die Ist-Analyse<sup>4</sup> bezieht sich auf drei Wirkungswege, nämlich

- die Wirkung durch rechtliche Verbindlichkeit<sup>5</sup>,
- die Wirkung durch verfahrensmäßige Mitsprache<sup>6</sup> sowie

---

<sup>3</sup> Zur Ist-Analyse ausführlich in Teil 3 (Seite 40 ff.) des Gutachtens.

<sup>4</sup> Zu deren Strukturierung siehe ausführlich unter 3.1 (Seite 40 ff.).

<sup>5</sup> Ausführlich dazu unter 3.2 (Seite 42 ff.).

<sup>6</sup> Ausführlich dazu unter 3.3 (Seite 50 ff.).

- die Wirkung oder Wirkungsverstärkung durch politisches Gewicht und fachliche Anerkennung<sup>7</sup>,

wobei Überschneidungen zwischen diesen Kategorien berücksichtigt werden.

Wegen des Projektziels, Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren, konzentrierte sich das Interesse vor allem auf Wirkungshindernisse. Diese lassen sich nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahme wie folgt zusammenfassen:

- Eine der wichtigsten praktischen Erwartungen an den IT-Planungsrat – die sich völlig mit einer seiner wichtigsten rechtsnormativ definierten Aufgaben deckt – besteht darin, dass er die Bund-Länder-Abstimmung zu abschließenden und richtungsweisenden Entscheidungen führt und diese durchaus führende Funktion auch nach außen hin beansprucht und artikuliert. Wenn und solange er seine entsprechende Entscheidungsmacht nicht tatsächlich nutzt, führt dies zu Unsicherheit und damit auch dazu, dass teils nur eher zurückhaltend in die Unterstützung des IT-Planungsrats investiert wird.
- Die aus dem zuvor genannten Grund sehr wichtige Fähigkeit des IT-Planungsrats, eigenes proaktives Handeln bis hin zu konkreten und breit wahrgenommenen Ergebnissen zu führen, stößt bislang auf eine Reihe von praktischen Hindernissen. Dazu gehören seine begrenzte Organisationskraft sowohl hinsichtlich seines eigenen Unterbaus als auch hinsichtlich der Verankerung seiner Vorbereitungs- und Umsetzungsstrukturen in Bund und Ländern.
- Der IT-Planungsrat kann sich bisher nicht auf ein hinreichendes Netz von verlässlichen Informationskanälen stützen, das es ihm erlauben würde, sich mit Gewissheit so früh wie nötig zu relevanten Vorhaben verhalten zu können. So wird es vielfach besonders bedauert, dass er bei Initiativen von EU-Seite oder im Bund-/Länder-Bereich oftmals erst (zu) spät agieren kann.
- Bei den potentiellen Adressaten und Abstimmungspartnern des IT-Planungsrats ist zu beobachten, dass dieser noch wenig bekannt ist und dass Unsicherheiten über sein Gewicht und seine Zuständigkeiten geäußert werden. Auch dies wirkt sich als Reserviertheit gegenüber seiner Beteiligung und Einbindung aus. Es ist auch weithin noch nicht geläufig, dass der IT-Planungsrat nicht ausschließlich als ein Fachberatungsgremium, sondern auch und gerade als ein politisches Entscheidungsgremium konzipiert ist.
- Weitere Ursachen für die zu beobachtende Zurückhaltung „Außenstehender“ gegenüber der Einbindung des IT-Planungsrats sind ein zu wenig ausgeprägtes Wissen über dessen möglichen Nutzen, ein bisher noch eher geringes Vertrauen in die Effizienz und Effektivität seiner Tätigkeit, Unsicherheiten über die Eigenständigkeit seiner Rolle sowie teilweise auch Vorurteile und Befürchtungen, der IT-Planungsrat könne von einzelnen Mitgliedern (Bund oder einzelnen Ländern) einseitig instrumentalisiert werden.

---

<sup>7</sup> Ausführlich dazu unter 3.4 (Seite 65 ff.).

- Auf der Output-Seite gewinnen die Arbeitsergebnisse des IT-Planungsrats aus ähnlichen Gründen bislang nicht die angestrebte hohe Aufmerksamkeit. Auch hier finden sich eine mangelnde Bekanntheit des IT-Planungsrats in der Breite, mangelndes Wissen um seine Funktionen und seine Nützlichkeit und ein noch geringes Zutrauen, ob die Verbreitung und Anwendung seiner Empfehlungen und Beschlüsse bundesweit gleichwertig gewährleistet ist.
- Zu den Hemmnissen der Wirkungskraft des IT-Planungsrats zählt weiterhin, dass er Gefahr läuft, sich zu verzetteln und den Inhalt seiner Zusammenkünfte tendenziell eher kleinteilig und formal erscheinen zu lassen. Ferner wird aus der Praxis berichtet, dass noch Entwicklungsbedarf hinsichtlich der organisatorischen Effizienz und Stetigkeit der Vor- und Nachbereitung der Tätigkeit und der Entscheidungen des IT-Planungsrats beobachtet werden könne.
- Eine weitere Gruppe von Wirkungshindernissen geht auf die organisatorische Entwicklungsgeschichte des IT-Planungsrats zurück. Der mit der neuen Institutionalisierung des IT-Planungsrats in den Jahren 2009 und 2010 verbundene Neuorientierungsbedarf war groß und konnte bisher noch nicht nachhaltig gedeckt werden. Föderalismustypische Hindernisse und die Komplexität sowohl der Themen selbst als auch des staatlichen und politischen Mehrebenensystems mit einer Vielzahl unterschiedlicher Loyalitäten und strategischer Interessen kommen hinzu.

### **Kurzzusammenfassung der Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats**

Aus seiner Analyse in den Teilen 2 und 3 leitet das Gutachten **19 Handlungsempfehlungen** ab, die sich auf die drei erwähnten Wirkungswege<sup>8</sup> beziehen.

Die Handlungsempfehlungen, die in Teil 3 abgeleitet und in Teil 4<sup>9</sup> genau und ausführlich aufgeführt werden, lassen sich überschlägig wie folgt umschreiben: Es wird insbesondere vorgeschlagen,

- in der allernächsten Zeit höchste Priorität darauf zu verwenden, weitere konkrete und **bindende Entscheidungen über fachübergreifende oder fachunabhängige Standards** zu treffen, um das bisher noch sehr zurückhaltende Zutrauen in die praktische Handlungsbereitschaft und -fähigkeit des IT-Planungsrats als Entscheider in Koordinationsfragen zu stärken,<sup>10</sup>
- klarstellende Regelungen zur Konkretisierung des **Zuständigkeitsverständnisses** zu schaffen und in der Breite bekanntzumachen,<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Siehe oben Seite II.

<sup>9</sup> Siehe Seite 80 ff.

<sup>10</sup> Siehe dazu insbesondere → HE (1) und HE (3). Wie vorstehend mit HE abgekürzte und mit einem Pfeil („→“) eingeleitete Verweise beziehen sich im Folgenden auf die Handlungsempfehlungen (HE) in Teil 4 (S. 80 ff.).

<sup>11</sup> Dazu insbesondere → HE (2) und HE (10).

- zu erreichen, dass der IT-Planungsrat Vertreter zu den **Fachministerkonferenzen** entsendet und über den Eingang einschlägiger Vorhaben, insbesondere auf der EU-Ebene, durch die zuständigen **Bundesministerien** informiert wird,<sup>12</sup>
- die **Verfahrensweisen** sowohl zur Vorbereitung als auch zur Umsetzung von Entscheidungen des IT-Planungsrats bei Bund und Ländern zu konkretisieren und bundesweit gleichwertig zu gestalten sowie das Netz seiner Ansprechpartner in den Behörden auch darüber hinaus auszubauen,<sup>13</sup>
- die **Abläufe** beim IT-Planungsrat und seiner Geschäftsstelle organisatorisch, fachlich und kommunikativ gezielt vor allem dahingehend aufzuwerten, dass die Fähigkeit des IT-Planungsrats zum proaktiven Handeln ausgebaut wird,<sup>14</sup>
- den **politischen Rückhalt** des IT-Planungsrats durch gezielte Maßnahmen bewusst zu stärken,<sup>15</sup>
- die Frage der **Entscheidungsgegenstände**, also womit sich der IT-Planungsrat – gegebenenfalls intensiv – in seiner laufenden Arbeit beschäftigt, schärfer an dem Kriterium auszurichten, inwieweit es um inhaltliche Gestaltungsziele der ebenenübergreifend anschlussfähigen Gestaltung von IT und E-Government geht,<sup>16</sup>
- die eigenständige **Kommunikations- und Interaktionstätigkeit** des IT-Planungsrats auszubauen und das Aufzeigen der Vorteile und der Notwendigkeit von koordinierten und wechselseitig anschlussfähigen Weichenstellungen über die informationstechnische Infrastruktur zu deren Basis zu machen,<sup>17</sup>
- darauf hinzuwirken, dass **Projekte öffentlicher Stellen**, die das Aufgabenfeld des IT-Planungsrats berühren, mit der Bedingung verbunden werden, dem IT-Planungsrat eine **Beteiligungsmöglichkeit** zu geben und zur Vorbereitung von Beschlüssen oder Empfehlungen des IT-Planungsrats im jeweiligen Projektzusammenhang mit beizutragen,<sup>18</sup>
- gezielt eine Phase der aktiven Selbstvergewisserung und Selbstbehauptung als Gegenstand der **Organisationsentwicklung des IT-Planungsrats** umzusetzen und die Erarbeitung eines Leitbildes als Trägerprozess hierfür zu verwenden,<sup>19</sup>
- die Schritte der **Bewertung, Auswahl und Umsetzung dieser und weiterer Handlungsvorschläge** zeitlich unmittelbar im Anschluss an die Vorlage dieses Gutachtens zu gehen und diese Schritte als fest installiertes und definiertes Projekt durchzuführen.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> Dazu insbesondere → HE (4) und HE (5).

<sup>13</sup> Dazu insbesondere → HE (7), HE (8), HE (9) und HE (11).

<sup>14</sup> Dazu insbesondere → HE (9), HE (11), HE (14) und HE (15).

<sup>15</sup> Dazu insbesondere → HE (1), HE (10), HE (11) und HE (15).

<sup>16</sup> Dazu insbesondere → HE (13), HE (16) und HE (17).

<sup>17</sup> Dazu insbesondere → HE (15), HE (16) und HE (17).

<sup>18</sup> Dazu insbesondere → HE (14).

<sup>19</sup> Dazu insbesondere → HE (10).

<sup>20</sup> Dazu insbesondere → HE (18) und HE (19).

## Inhaltsübersicht

<b>Executive Summary .....</b>	<b>I</b>
<b>1 Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Die rechtliche Ausgestaltung der Steuerungsstrukturen des IT-Planungsrats (Soll-Analyse).....</b>	<b>8</b>
<b>3 Bestandsaufnahme von Wirkungen in der tatsächlichen Praxis des IT-Planungsrats (Ist-Analyse).....</b>	<b>40</b>
<b>4 Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (Sollte-Analyse).....</b>	<b>80</b>
<b>5 Anlage: Im Rahmen der Umfrage erstellter und verwendeter Fragebogen .....</b>	<b>84</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	<b>I</b>
Gegenstand des Gutachtens .....	I
Kurzzusammenfassung der Ergebnisse der Soll- und Ist-Analyse .....	I
Die rechtlichen Steuerungsstrukturen des IT-Planungsrats (Soll-Analyse).....	I
Die Wirkungen des IT-Planungsrats in der bisherigen Praxis (Ist-Analyse).....	II
Kurzzusammenfassung der Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats.....	IV
<b>1 Einführung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Die Grundidee des IT-Planungsrats als Ausgangspunkt .....	1
1.2 Das Vorhaben OptIK und die Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens .....	2
1.3 Thematischer Zuschnitt des Gutachtens .....	3
1.4 Die Analyseschritte des Gutachtens und dessen Einbindung in den Kontext der Entwicklung des IT-Planungsrats.....	4
1.5 Insbesondere zur Einbeziehung und Würdigung außerrechtlicher Faktoren und zur Vorgehensweise und Einordnung der Ist-Analyse .....	5
1.6 Gliederung der Untersuchung .....	7
<b>2 Die rechtliche Ausgestaltung der Steuerungsstrukturen des IT-Planungsrats (Soll-Analyse)</b> .....	<b>8</b>
2.1 Rechtliche Grundlagen des IT-Planungsrats.....	9
2.1.1 Art. 91c GG .....	9
2.1.1.1 Effizientere Entscheidungsstrukturen und Einstimmigkeitsprinzip .....	10
2.1.1.2 Institutionalisierung und Regulierung des Zusammenwirkens .....	11
2.1.1.3 Informationstechnik und E-Government.....	12
2.1.2 Artikel 91c GG und IT-Staatsvertrag.....	13
2.1.2.1 Überblick über die Regelungen des IT-Staatsvertrags .....	13
2.1.2.2 Zum Verhältnis zu Art. 91c GG .....	13
2.1.2.3 Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung des IT-Planungsrats.....	14
2.1.2.3.1 Vorschriften zu den Aufgaben des IT-Planungsrats .....	14
2.1.2.3.2 Organisation, Abläufe und Zusammensetzung .....	15
2.1.3 Zum Verhältnis von Rechtsfragen und politischen Fragen.....	15
2.2 Aufgaben des IT-Planungsrats.....	16
2.2.1 Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnologie .....	16
2.2.1.1 Fragen der Informationstechnik .....	16
2.2.1.2 Öffentlicher Sektor bzw. Öffentliche Verwaltung .....	17
2.2.1.3 Koordination der Zusammenarbeit.....	17

2.2.2	Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards.....	19
2.2.2.1	IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards.....	20
2.2.2.2	Marktstandard.....	21
2.2.2.3	Fachunabhängig und fachübergreifend.....	21
2.2.3	Steuerung zugewiesener E-Government-Projekte.....	21
2.3	Besetzung, Entscheidung und Verfahren im IT-Planungsrat .....	23
2.3.1	Eigenschaften und Entscheidungskompetenz der Mitglieder des IT-Planungsrats .....	23
2.3.2	Aufbau und Selbst-Organisation des IT-Planungsrats .....	24
2.3.3	Unterstützungsstrukturen .....	24
2.3.3.1	Die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats .....	24
2.3.3.2	Strukturelle Verankerung in den Ländern und im Bund .....	25
2.3.4	Verfahren .....	26
2.3.4.1	Allgemeines .....	26
2.3.4.2	Vorsitz .....	26
2.3.5	Entscheidung .....	26
2.3.5.1	Entscheidungseinleitung .....	26
2.3.5.2	Entscheidungsformen: Beschluss und Empfehlung .....	27
2.3.5.3	Mehrheitsbeschluss .....	28
2.3.5.4	Berichtspflichten .....	28
2.4	Kooperations- und Koordinationsmodi .....	29
2.4.1	Das Verhältnis zu Normgebern auf EU-Ebene .....	29
2.4.2	Das Verhältnis zu Normgebern auf Bundesebene .....	29
2.4.2.1	Bindungswirkung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-Staatsvertrag.....	29
2.4.2.2	Bindungswirkung nach sonstigen Vorschriften des IT-Staatsvertrags .....	30
2.4.3	Das Verhältnis zu Normgebern auf Länderebene .....	30
2.4.4	Das Verhältnis zu Normgebern auf Kommunalebene .....	31
2.4.5	Das Verhältnis zu ebenenübergreifenden Institutionen und Gremien .....	32
2.4.5.1	Verhältnis zu Fachministerkonferenzen .....	32
2.4.5.2	Verhältnis zur Kabinettsbefassung.....	33
2.4.5.3	Verhältnis zu sonstigen ebenenübergreifenden Gremien.....	33
2.5	Verfahrensrechte des IT-Planungsrats.....	34
2.5.1	Beteiligungsrechte.....	34
2.5.2	Initiativrechte .....	36
2.5.3	Vetorechte.....	37
2.6	Zwischenergebnis.....	38
<b>3</b>	<b>Bestandsaufnahme von Wirkungen in der tatsächlichen Praxis des IT-Planungsrats (Ist-Analyse).....</b>	<b>40</b>
3.1	Strukturierung des Untersuchungsteils .....	40

3.2	Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis rechtlicher Verbindlichkeit.....	42
3.2.1	Ist-Analyse und Ursachen für Wirkungsschwächen .....	42
3.2.1.1	Beschlüsse mit Beachtungspflicht als eine Kernfunktion des IT-Planungsrats – Seltenheit der Anwendung als Wirkungsproblem .....	42
3.2.1.2	Verständigungsbedarf über die Auslegung der Zuständigkeiten .....	43
3.2.1.3	Kurzfristige Anreize und nicht-nachhaltige Insellösungen .....	46
3.2.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen .....	47
3.3	Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis verfahrensmäßiger Mitsprache .....	50
3.3.1	Die Beteiligung des IT-Planungsrats bei Bund/Länder-Normsetzungsvorhaben .....	50
3.3.1.1	Ist-Analyse und Ursachen für Wirkungsdefizite in den Informations- und Kommunikationsstrukturen .....	50
3.3.1.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	52
3.3.2	Die Beteiligung des IT-Planungsrats bei EU-Vorhaben.....	54
3.3.2.1	Ist-Analyse und Ursachen.....	54
3.3.2.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	55
3.3.3	Die Initiativ- und Erledigungskapazität des IT-Planungsrats .....	56
3.3.3.1	Ist-Analyse und Ursachen.....	57
3.3.3.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	60
3.3.4	Die Umsetzung der Arbeitsergebnisse des IT-Planungsrats .....	62
3.3.4.1	Ist-Analyse und Ursachen.....	62
3.3.4.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	63
3.3.5	Die besonderen Fragen der kommunalen Ebene .....	64
3.4	Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis faktischer Anerkennung seiner Relevanz .....	65
3.4.1	Ist-Analyse und Ursachen .....	65
3.4.1.1	Breite Erwartungen an den IT-Planungsrat .....	65
3.4.1.2	Unsicherheit in der Einschätzung des IT-Planungsrats bei den potenziellen Nutzern und Adressaten seiner Arbeitsergebnisse.....	66
3.4.1.3	Unterschiedliche, aber nicht unvereinbare Erwartungen an den IT-Planungsrat zwischen „Technik“ und „Verwaltungsreform“ .....	66
3.4.1.4	Ursachen in der Organisationsentwicklung .....	68
3.4.1.5	Unterschiedliche Vorverständnisse des Innovationscharakters von Informationstechnologie .....	70
3.4.1.6	Praktische Enttäuschung von Beschleunigungserwartungen .....	71
3.4.2	Ableitung von Handlungsempfehlungen .....	72
3.4.2.1	Den IT-Planungsrat als Chance zur überfälligen Integration von „IT“ und „E-Government“ nutzen .....	72
3.4.2.2	Die innere und äußere Vergewisserung über die Funktionen und Vorgehensweise des IT-Planungsrats bewusst betreiben .....	74
3.4.2.3	Die Fähigkeit zur Proaktivität abstützen .....	74
3.4.2.4	Die „zwei Gewissheiten“ für die Akteure bewusst erzeugen.....	75
3.4.2.5	Die Willensbildungs- und Entscheidungsfunktionen des IT-Planungsrats als Infrastruktur verstehen und nutzen .....	76
3.4.2.6	Bestehende Anreize zur Kooperation deutlich machen und zusätzliche Anreize setzen .....	78

<b>4 Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (Sollte-Analyse).....</b>	<b>80</b>
4.1 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis rechtlicher Verbindlichkeit .....	80
4.2 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis verfahrensmäßiger Mitsprache .....	81
4.3 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis faktischer Anerkennung seiner Relevanz durch fachliche und politische Stärkung .....	82
4.4 Projektablauf: Verfahren zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats .....	83
<b>5 Anlage: Im Rahmen der Umfrage erstellter und verwendeter Fragebogen .....</b>	<b>84</b>

# 1 Einführung

## 1.1 Die Grundidee des IT-Planungsrats als Ausgangspunkt

Seit 2009 bestimmt das Grundgesetz ausdrücklich, dass Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken können (Art. 91c Abs. 1 GG).<sup>21</sup>

Verfassungsrechtlich ist seitdem verankert, dass Bund und Länder Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen können, die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendig sind. Als Basis für ein Entscheidungssystem zur Festlegung dieser Standards sieht das Grundgesetz gemeinsame Vereinbarungen von Bund und Ländern vor, die insbesondere der Zustimmung des Bundestags und der Volksvertretungen der Länder bedürfen. Für einzelne, nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben können solche Vereinbarungen das Prinzip der qualifizierten Mehrheit anstelle des Einstimmigkeitsprinzips zur Geltung bringen, um es bei den genannten Festlegungen zur Anwendung zu bringen (Art. 91c Abs. 2 GG).

Klare staatsrechtliche Grundlagen wurden zugleich für den Betrieb gemeinschaftlicher informationstechnischer Systeme und die Errichtung entsprechender Einrichtungen der Länder (Art. 91c Abs. 3 GG) sowie für die Errichtung und den Betrieb eines Verbindungsnetzes zwischen den Systemen des Bundes und der Länder durch den Bund (Art. 91c Abs. 4 GG) geschaffen.

Diese Bestimmungen wurden im Rahmen der Föderalismuskommission II erarbeitet. Die Einigung der verfassungsgebenden Organe auf diese Weichenstellungen beruht auf der Zielsetzung, eine hohe Qualität der informationstechnischen Infrastruktur des Staatshandelns zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen – so die gemeinsame Einsicht –, ist eine gute Kooperation von Bund und Ländern auf gesicherter Rechts- und Tatsachengrundlage unabdingbar.

Bereits parallel zur Einfügung des Art. 91c GG wurde der Vertrag zu dessen Ausführung, ausgearbeitet: der IT-Staatsvertrag<sup>22</sup>. Er konkretisiert den von Art. 91c Abs. 1 GG gesicherten Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit. Er ist zugleich eine Vereinbarung im Sinne von Art. 91c Abs. 2 GG, mit der auch die Option genutzt wurde, verbindliche und mit Mehrheit beschlossene Standards für die Interoperabilität der informationstechnischen Systeme von Bund und Ländern zu ermöglichen. Eine der übergreifenden Wirkungsideen des IT-StV besteht darin, normative Vorgaben aller Art<sup>23</sup> an dem Ziel

---

<sup>21</sup> Gesetz vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2248, Art. 91c GG n.F. in Kraft getreten mit Wirkung vom 1. September 2009.

<sup>22</sup> Vertrag über die Errichtung des IT-PLR und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG, im Folgenden IT-StV abgekürzt.

<sup>23</sup> Die einschlägigen Verständigungs- und Einflussprozesse normativer Art betreffen eine Vielzahl unterschiedlicher Formen, Ebenen und Stadien von Normen und Normierung, unter denen *Rechtsnormen* im Sinne von hoheitlich gesetzten, verbindlichen und in eine Vor- und Nachrangverhältnisse bildende, juristische Normenhierarchie eingebundenen Normen nur einen Ausschnitt bilden. Der Normbegriff kann daher in der vorliegenden Untersuchung nicht sinnvoll auf *Rechtsnormen* in einem engeren Sinne eingeschränkt werden, ohne dadurch zugleich einen erheblichen Teil des potenziellen und tatsächlichen Handlungsfeldes des IT-PLR auszublenden. Daher werden Begriffe wie „normativ“, „normge-

auszurichten, dass die IT- und E-Government-Infrastruktur des deutschen Verwaltungsraums handlungs- und ausbaufähig sein soll, um die modernen Verwaltungsleistungen erbringen zu können. Dazu gehören übereinstimmende oder wechselseitig anschlussfähige Regelungen, die eine solche Infrastruktur ermöglichen und sichern, sowie Impulse, die in die Erzeugung von normativen Setzungen münden können.

Der IT-Planungsrat<sup>24</sup> beschreibt sich selbst dementsprechend als „das zentrale Steuerungsgremium für die IT von Bund und Ländern“ und sieht seine Aufgabe darin, dass „die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der IT und des E-Government [...] mit größerer Verbindlichkeit zum Wohle der Nutzer von Verwaltungsdienstleistungen, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen befördert werden [soll]“<sup>25</sup>.

## **1.2 Das Vorhaben OptIK und die Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens**

Alle Länder und der Bund haben den Ratifikationsprozess des IT-StV bis Anfang April 2010 abgeschlossen. Der Vertrag trat damit in Kraft. Unmittelbar darauf hat der IT-PLR am 22. April 2010 erstmals getagt, also vor nunmehr drei Jahren. In der praktischen Erfahrung des ersten Jahres seiner Tätigkeit haben Akteure sowohl innerhalb des IT-PLR als auch in seinem Umfeld konstatiert, dass noch eine Reihe von Aspekten der Umsetzung geklärt werden müssten, um den erwarteten Beitrag des IT-PLR möglichst effizient und effektiv zu leisten. Dies kann bei einem nicht nur neu eingerichteten, sondern auch neuartig aufgestellten Gremium und auch in Anbetracht der komplexen Verknüpfungssituation des IT-PLR nicht überraschen. Der IT-PLR richtete eine Kooperationsgruppe Strategie ein. Deren Vorarbeiten mündeten darin, dass die Optimierung der Kommunikations- und Informationsbeziehungen des IT-PLR zu einem der Gegenstände des Umsetzungsprogramms zur Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) vom 13. Oktober 2011 wurde.

Dabei lässt das NEGS-Umsetzungsprogramm erkennen, dass die Frage nach der Optimierung der Kommunikations- und Informationsbeziehungen nicht ausschließlich aus einer Sicht auf Detailprobleme und verfahrenstechnische Verfahrenseinzelheiten resultiert. Dementsprechend verfolgt die NEGS-Umsetzungsmaßnahme „Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR (OptIK)“ das Anliegen, eine Bestandsaufnahme durchzuführen, die insbesondere die gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen integriert. Zudem sollen strategische, rechtlich fundierte Empfehlungen zur Verbesserung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR zu den anderen Stellen formuliert werden, soweit diese an normsetzenden, dem Gebiet der IT oder des E-Governments zuzuordnenden Prozessen beteiligt sind oder solche

---

bend“ und „Normierung“ hier und im Folgenden, soweit nicht anders gekennzeichnet, in weitem Sinne, also ohne Beschränkung auf Rechtsnormen verwendet. Mit Normen sind also zunächst alle Verhaltensbeschreibungen, Maßstäbe, Referenzwerte und vergleichbare Angaben gemeint, mit denen die Erwartung verknüpft ist, dass sie – je nach ihrer Art – eingehalten werden, im Regelfall eingehalten werden, ihre Einhaltung angestrebt wird oder dass sie andere Bemühungen auslösen, ihnen gerecht zu werden.

<sup>24</sup> Im Folgenden als IT-PLR abgekürzt.

<sup>25</sup> Website des IT-PLR.

Prozesse durchführen, die wiederum die Zuständigkeit des IT-PLR berühren. Weiter fragt das Umsetzungsprogramm nicht nur danach, „auf welchen Wegen und zu welchem Verfahrenszeitpunkt den IT-PLR Mitteilungen über bevorstehende Rechtsakte oder geplante Vorhaben auf dem Gebiet des E-Governments und der Informationstechnologie erreichen“, sondern auch, „ob die jeweilige Materie den Einsatz fachübergreifender IuK-Instrumente in Bund und Ländern erfordert oder zumindest sinnvoll erscheinen lässt.“ Auch die weiteren Schritte, die das Umsetzungsprogramm vorsieht und zu denen die Ausschreibung und Leistungsbeschreibung für die vorliegende Untersuchung gehören, lassen deutlich erkennen, dass über den engeren Zusammenhang der Beteiligung und Einbindung des IT-PLR hinaus durchaus umfassendere Problemwahrnehmungen mit anzusprechen sind. Auch die monatlichen Gespräche mit den Auftraggebern zu diesem Gutachten sollte dieses Verständnis bestätigen. Vor allem besteht eine enge Verbindung der Betrachtung der Informations- und Kommunikationsstrukturen mit einer Reflexion oder Selbstvergewisserung über die generelle Positionierung des IT-PLR im Gefüge der normgebenden Willensbildungsprozesse bei Bund und Ländern, einschließlich deren Beteiligung an einschlägigen Prozessen auf EU-Ebene. Ohne der Untersuchung vorzugreifen, fehlt es auf breiter Front an einer konsolidierten Rollengewissheit, die die Arbeit des IT-PLR praktisch lenken könnte – und zwar nicht nur bei den Akteuren im „inneren Zirkel“, sondern auch und vor allem bei den Adressaten und ins Auge gefassten Kooperations- und Koordinationspartnern des IT-PLR. Oftmals ist jenen der IT-PLR nicht oder allenfalls dem Namen nach bekannt. Weil der IT-PLR aber zu erheblichen Teilen und bewusst föderales Neuland erschließen soll, ist der Focus der Diskussion also ersichtlich weiter gefasst als eine eher mikroanalytische Betrachtung einzelner Einbindungsstrukturen und -prozesse.

Vor diesem Hintergrund sind die Verfasser des vorliegenden Gutachtens, drei Rechtswissenschaftler, mit einer Untersuchung zu der Frage beauftragt worden, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Einbindung des IT-PLR in normgebende Verfahren bestehen, um das mit seiner Einrichtung verfolgte Ziel, die Vorteile und Potenziale der Informationstechnologien (IT) in der öffentlichen Verwaltung besser zur Entfaltung zu bringen. Adressat der Untersuchung ist der IT-PLR.

### **1.3 Thematischer Zuschnitt des Gutachtens**

Das ins Auge zu fassende Wirkungsfeld sind normative Verfahren und Vorhaben im Mehrebenen-System des Grundgesetzes und der Verträge der Europäischen Union. Das Wirkungsfeld ist außerdem durch zwei weitere, den spezifisch politisch-administrativen Arbeitskontext des IT-PLR kennzeichnende Unterscheidungen geprägt:

1. Im Hinblick auf die Rechtsetzungsinhalte ist zu unterscheiden zwischen
  - einerseits der Normgebung über IT und E-Government selbst (z.B. die IT- und Verbindungsnetze von Bund und Ländern, Internetregulierung, IT-Standards auf EU-, Bundes- und Länderverwaltungsebene) und
  - andererseits der wirkungsvollen Einbindung in Akte der Fachrechtsetzung (z.B. öffentliches Wirtschaftsrecht, Verkehrsrecht, Gefahrenab-

wehrrecht, Melderecht) im Hinblick darauf, inwieweit die von der Informationstechnik ausgehenden Innovationspotenziale genutzt und auch andere Belange von IT und E-Government berücksichtigt werden.

2. Im Hinblick auf die Wirkungsrichtung der Einbindung des IT-PLR ist zu unterscheiden zwischen
  - normbildend wirkenden Vorhaben anderer Institutionen unter Berührung von Fragen von IT und E-Government mit einflussgebender Beteiligung des IT-PLR (Beteiligungsmodus) und
  - normbildend wirkenden Vorhaben aus eigener Initiative des IT-PLR, deren Ergebnisse auf die Berücksichtigung durch andere Institutionen ausgerichtet sind (Impulsmodus).

#### **1.4 Die Analyseschritte des Gutachtens und dessen Einbindung in den Kontext der Entwicklung des IT-Planungsrats**

Diese Aspekte und Unterscheidungen sollen bei der Bestandsaufnahme (Ist-Analyse), der Analyse bzw. Bewertung der existierenden (normativen) Grundlagen für die Einbindung (Soll-Analyse) sowie bei der Bestimmung und Bewertung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Einbindung (Ist-Soll-Vergleich) durchgängig berücksichtigt werden, um zu wirkungsbezogenen Aussagen zu gelangen, die der spezifischen Staats- und Politikpraxis des IT-PLR gerecht werden und für die Verbesserung seiner Einbindung verwertbar sind.

Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass dem Ist-Befund schlicht ein Soll-Zustand in einem strikt rechtsnormativen Sinne gegenübergestellt werden würde und sich daraus bereits die „Lösung“ etwaiger Kommunikations- und Informationsdesiderate ableiten ließe. Denn dies hieße, die berechtigten Spielräume zu übergehen, die das Verfassungs- und Staatsvertragsrecht der (verwaltungs-)politischen Ausfüllung überlässt. In diesem Sinne ist zwischen „Soll“ und „Ist“ eine wichtige „Sollte“-Schicht eingezogen. Diese beschreibt, wie der IT-PLR zu positionieren ist, wenn die von Art. 91c GG, dessen Begründung und dem IT-StV ausgehenden Bewirkungsaufträge wirkungsvoller wahrgenommen werden sollen („Sollte“-Zustand). Dieses „Sollte“ ist in wesentlichen Teilen eine empirische Frage. Dies führt unter anderem dazu, dass hierzu implizit oder explizit bestehende Haltungen der Akteure, die bei der Ist-Analyse mit „eingefangen“ werden, die Beurteilung des „Sollte“ durch die jeweiligen Akteure mit beeinflusst.

Diese Überlegungen zur Bedeutung von Tatsächlichem und Normativem für den Untersuchungsgegenstand lässt ein Spektrum denkbarer Ergebnisse und Thesen erscheinen. Es ist beispielsweise denkbar, dass der IT-PLR in bestimmten Teilbereichen seines möglichen Aufgabenbereichs noch in dem weit gezogenen, ausfüllungsoffenen Rahmen des rechtsnormativen „Soll-Zustands“ liegt, aber gleichwohl nicht das ist, was er sein „sollte“, um zur Erreichung der Ziele der IT-Koordination so beizutragen, wie es als Optimum erwartet wird. Mit Blick hierauf wird das Gutachten also unterschiedliche mögliche Ziele und Handlungsoptionen der Entwicklung aufzeigen. Damit trägt es zu den Informations- und Entscheidungsgrundlagen für Weichenstellungen bei, die dem politischen

Raum vorbehalten bleiben. Die Analyse etwaiger Optimierungspotenziale spannt also den Bogen über *drei* Ebenen („Ist“, „Soll“, „Sollte“).

Die Arbeit an den vorliegenden Gutachten einschließlich der hierfür geführten Gespräche mit verschiedensten Akteuren hat diesen ersten Zugriff auf den Untersuchungsgegenstand bestätigt und insbesondere gezeigt, dass sich die Beteiligten der „Sollte“-Zwischenschicht nicht nur sehr bewusst sind, sondern dass diese vor allem äußerst wichtig für die Ausgangsfrage einer verbundenen informationstechnischen Infrastruktur und für die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung des IT-PLR ist. Es konnte festgestellt werden, dass es als Erfolgsbedingung noch einer Verbreiterung und Vertiefung des wechselseitig abgeglichenen Verständnisses der Rolle des IT-PLR in der Praxis bei den Beteiligten und gerade auch bei denjenigen bedarf, die bisher eher unbeteiligt geblieben sind. Die hierfür erforderliche Kommunikation auf der Basisebene muss zu nicht unerheblichen Teilen erst noch geführt werden – und dies zum Teil unabhängig von den rechtlichen Gegebenheiten, die die Wirkungsmacht des IT-PLR wesentlich mitbestimmen.

Letzteres erstaunt womöglich auf den ersten Blick. Denn einige Erwartungen oder Hoffnungen dürften vielleicht eher dahin gegangen sein, dass die Vorgängergremien des IT-PLR und deren Projekte einen großen Schwung unmittelbar auf den IT-PLR übertragen hätten, so dass sich dieser Schwung dort nun aufgrund der verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen sogar noch leichter in sachliche Erfolge ummünzen lassen müsste. Wie im Rahmen der Ist-Analyse (Teil 3) noch in einzelnen Punkten deutlich wird, ist indes dieser Schwung faktisch durch mehrere Umstände gebremst worden. Für die Positionierung des vorliegenden Gutachtens im Entwicklungsprozess des IT-PLR bedeutet dieser Befund das Anliegen, gerade auch diesen erforderlichen Diskurs offen und sachorientiert zu fördern.

Die Erwartung, für einen solchen Anstoß Akzeptanz zu finden, ist zugleich mit dem unabhängigen Charakter der Expertise verbunden. Die Gutachter arbeiteten auf der Basis einer unabhängigen, wissenschaftlichen Beobachtungs- und Analyseposition ohne Eigeninteressen und institutionelle Abhängigkeiten in Bezug auf die Bevorzugung oder Ablehnung bestimmter Positionen in Bezug auf den IT-PLR. Insbesondere gilt dies auch für die Tatsachenbeobachtungen und die tatsachenbezogenen Auffassungen zu der „Sollte“-Ebene, die im Gutachten Verwendung finden: Diese geben keine persönlichen Auffassungen der Gutachter oder des Auftraggebers wider, sondern aggregieren die Auskünfte und Haltungen, die den Gutachtern in seinem Beobachterstatus begegnet sind und ihm gegenüber formuliert wurden.

## **1.5 Insbesondere zur Einbeziehung und Würdigung außerrechtlicher Faktoren und zur Vorgehensweise und Einordnung der Ist-Analyse**

Die Effektivität des IT-PLR in seinem Aktionsfeld wird nicht nur durch seine *rechtlichen* Grundlagen bestimmt, sondern ist das Ergebnis des Zusammenspiels dieser Grundlagen mit anderen, *nicht-rechtlichen* Faktoren, etwa den informalen Organisationsverhältnissen, den Arbeitsabläufen, dem Selbstverständnis und dem ihm von außen zugeschriebenen Verständnis seiner Rolle sowie seiner Ressourcen. Im Hinblick auf die In-

strumente zur Einbindung des IT-PLR in normgebende Verfahren ist daher die Unterscheidung, aber auch das Zusammenwirken von rechtlichen und außerrechtlichen Faktoren zu berücksichtigen.

Zur Erarbeitung des Tatsachenbildes haben die Gutachter mit folgenden Analyseinstrumenten gearbeitet:

Es wurden Einzelgespräche mit Akteuren aus dem Innenbereich und aus dem beteiligten Umfeld in einer individuellen Intensivinterviewform von in der Regel zwischen einer und zweieinhalb Stunden Dauer geführt. Befragt wurden sowohl Personen auf Arbeits- als auch auf Leitungsebene und sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, sowohl innerhalb des IT-PLR als auch in seinem Umfeld. Die Gespräche wurden von den Gutachtern persönlich geführt. Allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern wurde Vertraulichkeit zugesichert, so dass ihre Auskünfte nur in einer nicht zurückverfolgbaren Form im Gutachtentext Verwendung finden. Die Gespräche hatten auch einige typische Fallbeispiele zum Gegenstand, wie etwa die Beteiligung am E-Government-Gesetz, die Weiterführung des Verwaltungsdienstverzeichnis oder einzelne E-Government-Projekte, auch um auf Wunsch des Auftraggebers verschiedene Wirkungszusammenhänge exemplarisch zu illustrieren. Eine auf Vollständigkeit angelegte Auswertung aller bisherigen Vorgänge wurde dagegen vom Auftraggeber im Einvernehmen mit den Gutachtern nicht als weiterführend eingeschätzt. In Absprache mit den Auftraggebern verzichtet das Gutachten deshalb darauf, inhaltlich einbezogene Fallbeispiele ausdrücklich zu schildern, hervorzuheben und jeweils einer vollständigen analytischen Bearbeitung zu unterziehen.

Um über die Intensivinterviews hinaus das so erarbeitete Tatsachenbild auf ein noch breiteres Erfahrungsfundament zu stellen, wurde aus den Auskünften der Interviews ein ergänzender Fragebogen entwickelt. Darin wurden die unterschiedlichen Auskünfte zur Tatsachensituation anhand des Untersuchungsgegenstandes kontextualisiert und auf dieser Basis weitere Auskunftspersonen darum gebeten, wiederzugeben, inwiefern die jeweilige Aussage auch ihrer Erfahrung entspricht oder inwiefern dies nicht der Fall ist<sup>26</sup>. Dies erfolgte mit dem Ziel, die gewonnenen Aussagen noch einmal gegenzuprüfen und zugleich die Möglichkeit zu bieten, noch zusätzliche Informationen – gegebenenfalls inspiriert durch die Thesen – einzuspeisen. Der auf diese Weise befragte Kreis repräsentierte vor allem weitere Erfahrungen aus dem Bereich der Arbeitsebenen. Der weitaus größte Teil der interviewten und befragten Personen hat oder hatte häufig, ein kleinerer Teil gelegentlich mit den Aufgaben, Beschlüssen und Tätigkeiten IT-PLR zu tun.

Die Gutachter haben die Interviews und die Fragebogenmaßnahme jeweils gemeinsam reflektiert und ausgewertet. Dabei wurden die Beobachtungen und Aussagen mit verwaltungswissenschaftlichen und steuerungstheoretischen Überlegungen zusammengeführt und entsprechend gebündelt und ausgebaut. Die Arbeit an dem Tatsachenbild wurde schließlich durch fünf ausführliche Besprechungen mit dem jeweils durch drei bis fünf Personen vertretenen Projektarbeitskreis OptIK diskutiert, vertieft und abgerundet.

---

<sup>26</sup> Der hierfür entwickelte und verwendete Fragebogen findet sich im Teil 1 (Seite 84 ff.) als Anlage zu diesem Gutachten.

## 1.6 Gliederung der Untersuchung

Um den dargestellten Vorüberlegungen und Differenzierungen zum Untersuchungsgegenstand abzubilden, gliedert sich die Untersuchung in vier Schritte:

- In einem ersten Schritt wird das jeweils maßgebliche, geltende Recht auf seine Vorstellungen von den Wirkungen und Wirkungsbeziehungen des IT-PLR hin analysiert (Soll-Analyse).
- Die so beschriebenen normativen Wirkungsstrukturen werden in einem zweiten Schritt mit den tatsächlichen Wirkungen und Wirkungsbeziehungen verglichen, wie sie sich anhand der bisherigen Tätigkeit des IT-PLR darstellen (Ist-Analyse). Im Ergebnis erlaubt dieser Schritt nicht nur Aussagen über die rechtskonforme Mitwirkung des IT-PLR, sondern liefert auch Einsichten über die Bedeutung und die Kraft des Rechts an sich für die Mitwirkung des IT-PLR, auch im Verhältnis zu anderen, nicht-rechtlichen Faktoren.
- Vor dem Hintergrund dieses Ist-Soll-Vergleiches werden in einem dritten Schritt Aussagen möglich, wie die Mitwirkung auf der jeweiligen Ebene optimiert oder verbessert werden kann (Sollte-Analyse), insbesondere indem durch das geltende Recht gezogene Handlungsspielräume durch den IT-PLR (anders) ausgefüllt werden oder indem das geltende Recht selbst anzupassen ist. Bedeutsam wird in diesem Zusammenhang die Frage nach der grundlegenden Aufgabe, die dem IT-PLR rechtlich ist oder politisch zugeordnet wird.
- In einem vierten und letzten Schritt werden – soweit möglich – Konsequenzen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen, wie die erkannten Optimierungsmöglichkeiten steuerungsbezogen umgesetzt werden sollten. Dabei steht die rechtliche Steuerung im Vordergrund. Es sollen aber angesichts des vorher Gesagten auch Einsichten über die Steuerungskraft nicht-rechtlicher Instrumente für die Mitwirkung des IT-PLR berücksichtigen werden.

Querliegend zu diesem Analyseverfahren können die Wirkungen und die Wirkungsbeziehungen des IT-PLR grundlegend danach unterschieden werden, auf welcher Ebene im europäisch-nationalen Mehrebenensystem der IT-PLR agiert. Aus Sicht der historischen Entwicklung des IT-PLR steht dabei seine Mitwirkung und Funktion auf der föderalen Ebene als ein Instrument des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Mittelpunkt. Nicht weniger wichtig ist die Mitwirkung des IT-PLR auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Europäischen Union. Die verschiedenen Ebenen werden bei jedem der genannten Analyseschritte mitbetrachtet.

## 2 Die rechtliche Ausgestaltung der Steuerungsstrukturen des IT-Planungsrats (Soll-Analyse)

Ausgangspunkt der Analyse der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR muss eine Analyse der rechtlichen Grundlagen sein, geben diese doch wesentlich Auskunft darüber, welche Aufgaben der IT-PLR in welchen Steuerungs-, Informations- und Kommunikationsstrukturen wahrnehmen soll. Erst auf der Basis einer solchen rechtswissenschaftlichen Soll-Analyse kann beurteilt werden (dazu unter 1 und 1),

- inwieweit die vom Normgeber vorgestellte und die tatsächliche („Ist-Zustand“) Rolle und Funktion des IT-PLR auseinanderfallen und auch
- ob
  - deshalb oder
  - gleichwohl aus der Warte einer übergeordneten normativen Wertung Defizite zu konstatieren sind („Sollte-Zustand“).

Entsprechend würden sich Handlungsempfehlungen aus Feststellungen der Soll-Analyse ganz überwiegend darauf richten, Rechtsnormen der zugrundeliegenden Rechtstexte zu verändern. Dabei ist berücksichtigen, dass das Recht – insbesondere soweit es wie hier der IT-StV inner- oder zwischenstaatliche Verhältnisse betrifft – üblicherweise zu einzelnen Bereichen und Fragen keine Aussagen trifft, sondern sich häufig auf punktuelle Regelungen beschränkt und sich im Übrigen auf anerkannte Rechtsgrundsätze oder allgemeine Vorschriften stützt.<sup>27</sup> Daher steht als Befund der Soll-Analyse zu erwarten, dass eine Reihe von Fragestellungen zur informations- und kommunikationsbezogenen Einbindung des IT-PLR nicht oder nicht umfassend geregelt ist. In diese „rechtsnormativen Lücken“ stoßen verwaltungspraktisch eingeübte Abläufe und politische Handlungslogiken, die rechtlich nicht näher rückgebunden werden.

Aufgrund seiner Ausrichtung auf die Frage der Wirkungen des IT-PLR nimmt das Gutachten auch eine steuerungstheoretische Perspektive ein und betrachtet das bestehende Recht nicht allein als Kontrollmaßstab zur Bewertung tatsächlicher Abläufe und Zustände, sondern auch und vor allem als *ein* Mittel oder Instrument zur Erreichung bestimmten Ziele. In dieser Steuerungswirkung wird das Recht aber von anderen, nicht-rechtlichen Steuerungsinstrumenten (etwa von der Bereitstellung personeller und finanziellen Ressourcen) beeinflusst, was wiederum bei der Schaffung neuen oder der Änderung bestehenden Rechts zu berücksichtigen ist. Im Ergebnis ist daher die nachfolgende rechtliche Analyse nicht nur Grundlage für Aussagen über die rechtskonforme Mitwirkung des IT-PLR, sondern liefert auch Einsichten über die Bedeutung und die Kraft, die dem Recht als Instrument im Bereich Mitwirkung des IT-PLR zukommt.

Die rechtlichen Grundlagen (dazu 2.1), insbesondere das für den IT-PLR relevante Normenmaterial, lassen sich nach ihrem Bezugspunkt danach einteilen, ob sie

- die Aufgaben des IT-PLR (dazu 2.2),

---

<sup>27</sup> Dabei wird in der Praxis oftmals nicht genau überprüft, ob es solche allgemeinen Vorschriften und Rechtsgrundsätze im Einzelfall tatsächlich gibt und ob diese anwendbar wären.

- seine inneren Steuerungsstrukturen, also insbesondere seine Besetzung, das Zustandekommen seiner Entscheidungen und den Ablauf seiner (inneren) Verfahren (dazu 2.3),
- seine verfahrens-, insbesondere koordinations- oder kooperationsbezogenen Beziehungen nach außen (zu anderen Akteuren; dazu 2.4) oder
- seine materiellen oder inhaltlichen Befugnisse (dazu 2.5)

betreffen.

## 2.1 Rechtliche Grundlagen des IT-Planungsrats

Zum expliziten, niedergeschriebenen Recht, das den IT-PLR unmittelbar in seinen Aufgaben und seiner Konstitution betrifft, gehören Art. 91c GG und der IT-StV.<sup>28</sup> Hinzu kommt die Geschäftsordnung des IT-PLR,<sup>29</sup> die allerdings nur Binnenwirkung innerhalb des IT-PLR selbst entfaltet.

### 2.1.1 Art. 91c GG

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde Art. 91c GG im Jahr 2009 neu in die Verfassung aufgenommen. Mit der neuen Verfassungsbestimmung wurde ein neuer Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Fragen der Informationstechnik festgelegt. Die Erwartung war, auf diese Weise die bislang freiwillige Koordinierung zu einem gemeinsamen planvollen Vorgehen weiterzuentwickeln<sup>30</sup> und eine lückenlose, einheitliche und medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen allen Behörden und staatlichen Einrichtungen zu schaffen<sup>31</sup>. Mit Art. 91c GG reagierte der Verfassungsgeber auf die als unzureichend empfundene Steuerung der IT im Bund-Länder-Verhältnis,<sup>32</sup> aber auch auf die während der Beratungen erfolgende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Verbot der Mischverwaltung und zur strikten Trennung von Verwaltungskompetenzen im Rahmen der so bezeichneten Hartz-IV-Entscheidung.<sup>33</sup> U.a. hatte das Gericht auch darauf verwiesen, dass die Informationstechnik alleine jedenfalls kein Grund für eine Ausnahme von diesen Grundsätzen sei, so dass zumindest unter Klarstellungsgesichtspunkten eine verfassungsrechtliche Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern<sup>34</sup> geboten war. Art. 91c er-

---

<sup>28</sup> Dazu bereits unter 1.1.

<sup>29</sup> Geschäftsordnung des IT-PLR, Beschluss des IT-Planungsrat vom 4. August 2010, im Folgenden: GO-IT-PLR.

<sup>30</sup> Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (619).

<sup>31</sup> Beus/Städler, Von der Nachhaltigkeit staatlicher Informationstechnik durch institutionalisierte Kollaboration der staatlichen Verwaltung, in: Verwaltung & Management 2010, S. 60 ff (62).

<sup>32</sup> Vergleiche die diesbezüglich übereinstimmenden Stellungnahmen der Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung am 8.11.2007, K-Drs. 063 ff.

<sup>33</sup> BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04.

<sup>34</sup> Die Zusammenarbeit der Länder war verfassungsrechtlich ohnehin unproblematisch.

klärt also ausnahmsweise eine Mischverwaltung von Bund und Ländern für zulässig;<sup>35</sup> demokratiethoretische Bedenken<sup>36</sup> wurden in Kauf genommen.

#### 2.1.1.1 Effizientere Entscheidungsstrukturen und Einstimmigkeitsprinzip

Vor der Verfassungsänderung und der in ihrem Nachgang erfolgenden Gründung des IT-PLR erfolgte die Koordinierung und Abstimmung in Form von freiwilligen Zusammenschlüssen ressort- und ebenübergreifender Art, die in vielfältigen Strukturen und mit unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen agierten. Die Zusammenschlüsse waren zudem in der Regel nicht rechtlich institutionalisiert und (auch in der Wirkung ihrer Entscheidungen) nicht reguliert.<sup>37</sup> Wesentliche Gremien dieser Art waren vor allem der Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern, der auf Fachebene besetzte Kooperationsausschuss ADV (KoopA ADV) von Bund, Ländern und Kommunen, die Gremien innerhalb der verschiedenen Fachministerkonferenzen, z.B. die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK), oder auch Bund-Länder-übergreifende Projektorganisationen, etwa im Rahmen des Aktionsplans „Deutschland-Online“<sup>38</sup>. Für besondere IT-Projekte waren auch spezielle Einrichtungen geschaffen worden wie z.B. die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS).<sup>39</sup>

Trotz aller Verschiedenheit in der Besetzung, Bedeutung und Zuständigkeit war den meisten Gremien und Einrichtungen gemein, dass sie wegen der starken föderalen Differenzierung dem Prinzip der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses und damit auch dem Einstimmigkeitsprinzip unterlagen.<sup>40</sup> Verbindliche Regelungen konnten so nur schwer herbeigeführt werden.<sup>41</sup> Dies führte zu erheblichen Problemen bei der Entscheidungsfindung, waren doch zwingend vorherige Investitionsentscheidungen, Weichenstellungen und unterschiedliche Verwaltungspraxen zu berücksichtigen. Im Ergebnis entstand so eine mühsame und zum Zeitpunkt der Beratungen zur Föderalismusreform wenig ertragreiche Vereinheitlichungsbewegung mit wenig Zugkraft und wenig Durchsetzungsfähigkeit; verschiedene, z.T. inkompatible und in Tempo, Technik und Intensität

<sup>35</sup> Es war strittig, ob es dazu einer verfassungsrechtlichen Norm bedurfte, vgl. dafür etwa Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), GG-Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 91c Rn. 1; Siegel, IT im Grundgesetz, in: NVwZ 2009, S. 1128 ff. (1129); Heckmann, Grundgesetz 2.0: Staat und IT in guter Verfassung?, in: K&R 2009, S. 1 ff.; Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (621); dagegen etwa Steinmetz, IT-Standardisierung und GG, 2010, S. 133 ff.; ders., Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, in: NVwZ 2011, S. 467 ff. (467).

<sup>36</sup> Dazu unter dem Aspekt der Wesentlichkeitstheorie Steinmetz, Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, in: NVwZ 2011, S. 467 ff. (470).

<sup>37</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (619 f.).

<sup>38</sup> Siehe dazu etwa die Beschreibung bei Bürger, Deutschland-Online: Die gemeinsame E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Kommunen in Zechner (Hrsg.), Handbuch E-Government, 2007, S. 31 ff.

<sup>39</sup> BDBOS-Gesetz vom 28.8.2006 (BGBl. I 2006, S. 2039).

<sup>40</sup> Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (620).

<sup>41</sup> Zum Problem auf der kommunalen Ebene Schulz, Macht Art. 91c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich, in: DÖV 2010, S. 225 ff. (227 ff.).

sehr variable Vorgehensweisen bestanden weiterhin fort. Langsamkeit und Unverbindlichkeit der Abstimmungsmechanismen entsprachen nicht nur der Unabhängigkeit der beteiligten Ebenen, sondern führten vor allem zu einer nicht sachgerechten Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten nicht nur der Verwaltungen, sondern auch der betroffenen Bürger.<sup>42</sup> Vorherrschend waren weiterhin heterogene, aufeinander nicht abgestimmte Strukturen, deren Verbindung nur im Einzelfall und dann mit erheblichem Aufwand möglich war.<sup>43</sup>

#### 2.1.1.2 Institutionalisation und Regulierung des Zusammenwirkens

Vor diesem Hintergrund räumt Art. 91c GG mit dem Prinzip der strikten Trennung der föderalen Ebenen auf und normiert für den Bereich der informationstechnischen Systeme jedenfalls die Möglichkeit der Zusammenwirkung von Bund und Ländern.<sup>44</sup> Darin enthalten ist auch die Vorstellung, dass die auf Art. 91c GG basierenden Vereinbarungen und Institutionalisationen jedenfalls hinter dem bereits vor der Föderalismusreform erreichten Stand nicht zurückbleiben sollen. Diese Zielsetzung ist insbesondere bei der Auslegung der Vorschriften des IT-StV zu berücksichtigen: Der IT-StV als Umsetzung von Art. 91c GG sollte zu einer Änderung gegenüber dem vorherigen Status der Möglichkeiten des Zusammenwirkens führen, nicht aber zu einem Zurückfallen hinter deren bisheriger Intensität beitragen.

Indem die Vorschrift aber auch die Aufteilung von bestimmten Aufgaben im Bereich der IT zwischen Bund und Länder bestimmt und dazu einzelne Kompetenzen zur Aufgabenerfüllung zuteilt, kann von einer gewissen Institutionalisation und Regulierung des Zusammenwirkens gesprochen werden. So soll gemäß Art. 91c Abs. 4 GG (allein) der Bund die deutschlandweite netzgestützte Basis-Infrastruktur ausgestalten und erhält dafür eine ausschließliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. Die Mitwirkung der Länder ist zwar durch die Mitbestimmung des Bundesrats bei den Ausführungsgesetzen nach Art. 91c Abs. 4 S. 2 GG gesichert, die Sicherheit und Steuerungsfähigkeit des Verbindungsnetzes soll allerdings dadurch nicht beeinträchtigt werden.<sup>45</sup> Dagegen (nur) gemeinsam können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken (Art. 91c Abs. 1 GG) sowie Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards festlegen und diese mit Verbindlichkeit für alle deutschen Behörden beschließen (Art. 91c Abs. 2 GG). Demgegenüber weiterhin vollständig im Kompetenzbereich der Länder

---

<sup>42</sup> Vgl. Hesse, Stellungnahme in der Vorbereitung zur öffentlichen Anhörung vom 8.11.2007, K-Drs. 078, S. 15 f.: „Im Alltag dominiert eine anarchisch gewachsene, in Teilen noch immer chaotische Ausgangssituation im IT-Bereich.“; ähnlich damals Heckmann, Grundgesetz 2.0: Staat und IT in guter Verfassung?, in: K&R 2009, S. 1 ff. (2): „Die föderale IT-Steuerung nach gegenwärtiger Praxis gilt als gescheitert“.

<sup>43</sup> Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (620). Ähnlich im Befund auch Siegel, IT im Grundgesetz, in: NVwZ. 2009, S. 1128 ff. (1128).

<sup>44</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (621).

<sup>45</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (621).

verbleibt die Möglichkeit, Informationstechnik gebündelt und damit kostenreduzierend durch Mehr-Länder-Dienstleistungen nachzufragen (Art 91c Abs. 3 GG).<sup>46</sup>

### 2.1.1.3 Informationstechnik und E-Government

Art. 91c GG trifft mit dieser Regelung auch einen Ausgleich zwischen den Interessen nach möglichst weitreichender Eigengestaltung und dem Interesse nach möglichst einheitlicher Ausgestaltung der (staatlichen) IT. Diese Problematik tendenziell gegenläufiger Interessen war bereits während der Beratungen zur Föderalismusreform aufgetreten. Die Länder waren zunächst einer stärkeren Bündelung der IT und einer einheitlichen Netzinfrastruktur kritisch gegenüber getreten. Über die Steuerung der IT-Systeme könne auch eine Steuerung der Länderverwaltungen eintreten. In diesem Sinne wurden Zentralisierungsabsichten des Bundes befürchtet.<sup>47</sup> Ausgangspunkt der Länder war dabei, dass Informationstechnik vor allem Teil der (föderal verteilten und damit auch ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen) Verwaltungskompetenz sei.<sup>48</sup> IT lasse sich aber nicht auf einen technischen Aspekt reduzieren, sondern präge gerade wegen ihrer Wirkmächtigkeit die Verwaltungsstrukturen wie insbesondere das Staat-Bürger-Verhältnis<sup>49</sup> insgesamt, auch was nicht-technische Aspekte von Verwaltung wie Abläufe und Verfahren betrifft. Weniger Einfluss auf die technische Ausgestaltung der Verwaltung bedeute weniger Einfluss auf die Ausgestaltung der Verwaltung insgesamt.<sup>50</sup> Im Kern handelte es sich damit um eine Auseinandersetzung darum, ob die Ausgestaltung der IT eher als eine infrastrukturelle Maßnahme zu sehen ist oder ob damit eine Reformierung der Aufgabenbewältigung der Verwaltung bis hin zu einer Neugestaltung des Staat-Bürger-Verhältnisses im Sinne eines E-Governments einhergehen kann.

Diese Auseinandersetzung hat Art. 91c GG weitgehend offen gelassen und – anders als der IT-StV (s. § 1 Abs. 1 Nr. 3) – auch die Bezeichnung „E-Government“ vermieden. Dennoch lässt sich der Systematik des Art. 91c GG entnehmen, dass der Verfassungsgeber auch einer erweiterten Lesart zumindest nicht abgeneigt war. Denn er differenziert zwischen den „informationstechnischen Systemen“ in den Abs. 1 bis 3 im Vergleich zur Regelung des „Verbindungsnetzes“ in Abs. 4. Damit einher geht eine auch verbal sichtbar werdende Trennung zwischen der Regelung für rein technische Elemente einerseits (nämlich das Verbindungsnetz) und den über die Technik hinausweisenden Elementen einer IT-basierten Verwaltung andererseits, da „für die Aufgabenerfüllung benötigten Systeme“ angesprochen werden. Dies kann als Hinweis dafür gedeutet werden, dass

<sup>46</sup> Dabei handelt es sich um eine deklaratorische Norm, da diese Möglichkeit der Länder nach den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen ohnehin bestand und fortbesteht, vgl. Siegel, IT im Grundgesetz, in: NVwZ 2009, S. 1128 ff. (1130); Schulz, Macht Art. 91c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich?, in: DÖV 2010, S. 225 ff. (225).

<sup>47</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (622) m.w.N.

<sup>48</sup> Vgl. die Darstellung der Länderposition bei Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (622).

<sup>49</sup> Siehe zur Bedeutung von E-Government und IT für eine moderne Verwaltung bereits oben.

<sup>50</sup> Schliesky, Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz, in: ZSE 2008, S. 303 ff. (311 f.); zurückhaltender, die abstrakte Möglichkeit wenigstens anerkennend in einer Überblicksdarstellung zur Begrifflichkeit Siegel, IT im Grundgesetz, in: NVwZ 2009, S. 1128 ff. (1129).

zumindest auch in die grundlegenden Verwaltungsstrukturen hineinreichende Veränderungen im Rahmen der von Art. 91c GG vorgegebenen Vereinbarungen erfasst werden können.

In den Beratungen zur Föderalismusreform II war in der Föderalismuskommission die Formulierung des Art. 91c GG selbst offenbar weniger strittig als die rechtstechnische Umsetzung der dahinter stehenden Vorstellungen. Hier gingen – auf der Basis der oben genannten Positionen – die Ansichten zwischen der Umsetzung durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats und der Umsetzung mittels eines Staatsvertrages auseinander;<sup>51</sup> mit dem IT-StV wurde schließlich der staatsvertragsrechtliche Weg beschritten.

## 2.1.2 Artikel 91c GG und IT-Staatsvertrag

### 2.1.2.1 Überblick über die Regelungen des IT-Staatsvertrags

Im IT-StV finden sich insgesamt sieben Paragraphen mit Vorschriften zur Einrichtung, Besetzung, Organisation und zum Entscheidungsverfahren des IT-PLR. In § 5 (Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern) kann darüber hinaus gehend auch eine allgemeine Vorschrift unabhängig vom IT-PLR gesehen werden; §§ 6 und 7 bestimmen Regelungen zum Übergang bereits bestehender Gremien, zur Kündbarkeit des IT-StV und zu seiner Beendigung. Anders als zur Föderalismusreform II und zur Vorschrift des Art. 91c GG fehlt es jedoch an vertiefender Literatur zum IT-StV.

### 2.1.2.2 Zum Verhältnis zu Art. 91c GG

Der IT-StV ist laut seiner Präambel eine Vereinbarung, mittels derer die bereits in den Verhandlungen zu Art. 91c GG zum Ausdruck gekommenen Notwendigkeiten einer stärkeren Zusammenarbeit von Bund und Ländern konkret umgesetzt werden sollen. Die Herausforderungen für die Verwaltung „als Folge der Entwicklungen in der Informationstechnik“ werden gesehen; der „reibungslose und sichere Betrieb informationstechnischer Systeme“ als „Anforderung an die Aufrechterhaltung geordneter Abläufe in den Verwaltungen“ identifiziert.

Angesichts der fehlenden Konkretisierung bereits im Verfassungstext ist die Zielsetzung des Art. 91c GG in die Analyse und Auslegung der Vorschriften zum IT-PLR hineinzulesen. Die Bestimmungen zum IT-PLR und seiner Aufgabenerfüllung sind im Lichte des Art. 91c GG zu analysieren und zu interpretieren.<sup>52</sup> Die Präambel macht aber auch deutlich, dass der IT-StV lediglich „auf der Grundlage“ des Art. 91c GG ergeht. So kann im Einzelfall einer Regelung des IT-StV durchaus ein weiterer Gehalt zukommen als in Art. 91c GG angelegt ist. Mit Art. 91c GG wurde allerdings das Verbot der Mischverwaltung für den IT-Bereich ausdrücklich aufgehoben, das zuvor vom Bundesverfassungsge-

<sup>51</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (623).

<sup>52</sup> Daher wird auch im Rahmen der Handlungsempfehlungen berücksichtigt, inwieweit die durch Art. 91c GG vorgegebenen Aufgaben und Befugnisse durch das Agieren des IT-PLR auf der Basis des IT-StV bewirkt werden.

richt in seiner Rechtsprechung zur strikten Trennung der Verwaltungskompetenzen zuletzt in der sog. Hartz-IV-Entscheidung<sup>53</sup> aufrechterhalten worden war. Damit ist für den von Art. 91c GG angesprochenen Bereich eine Ausnahme geschaffen worden, die durch den IT-StV nicht weiter ausgedehnt werden kann.

### 2.1.2.3 Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung des IT-Planungsrats

Der IT-PLR wird verbreitet als *das* zentrale Gremium der Bund-/Länder-Zusammenwirkung zur Umsetzung und Ausführung von Art. 91c Abs. 1 und 2 GG angesehen.<sup>54</sup> In Art. 91c GG selbst sind keine Konkretisierungen vorgegeben, wie die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ausgestaltet werden soll, der Text spricht lediglich von „Vereinbarungen“, so dass auch eher inhaltlich ausgerichtete und für den Einzelfall ausgehandelte Einzelvereinbarungen statt der Einrichtung eines auf Kontinuität, Stabilität und Dauer ausgerichteten Gremiums denkbar wären. Die zentrale Bedeutung des IT-PLR könnte man allerdings darin bestätigt sehen, dass der Verfassungsgeber um die konkreten Planungen zur Umsetzung von Art. 91c GG wusste, lag doch zum Zeitpunkt der Verfassungsreform der IT-StV bereits in einer beschlussfähigen Ausgestaltung vor.<sup>55</sup> Damit – so wird vertreten – sei von Anfang an deutlich gewesen, dass die Bewährung der Verfassungsvorschrift von der konkreten Ausgestaltung gerade des IT-PLR als dem designierten Umsetzungsgremium und der konkreten Umsetzung seiner vier Hauptaufgaben abhängt.<sup>56</sup> Auf der anderen Seite blieben Versuche im Zuge der Föderalismusreform, den IT-PLR explizit in Art. 91c zu verankern, gerade erfolglos.

#### 2.1.2.3.1 Vorschriften zu den Aufgaben des IT-Planungsrats

Nach § 1 Abs. 1 IT-StV hat der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat) folgende Aufgaben:

1. Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik,
2. Beschlussfassung über fachunabhängige oder fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards,
3. Steuerung von Projekten zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government-Projekten), die dem IT-Planungsrat zugewiesen werden,
4. Übernahme der in § 4 des Vertrages genannten Aufgaben für das Verbindungsnetz nach Maßgabe des dort angeführten Gesetzes.

<sup>53</sup> BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04.

<sup>54</sup> Beus/Städler, Von der Nachhaltigkeit staatlicher Informationstechnik durch institutionalisierte Kollaboration der staatlichen Verwaltung, in: Verwaltung & Management 2010, S. 60 ff. (62).

<sup>55</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum IT-StV, BT-Drs. 17/427, S. 6.

<sup>56</sup> Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, in: CR 2009, S. 619 ff. (624).

#### 2.1.2.3.2 Organisation, Abläufe und Zusammensetzung

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 IT-StV gehören die oder der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und jeweils eine für Informationstechnik zuständige Vertreterin oder zuständiger Vertreter jedes Landes als Mitglieder dem IT-PLR an. § 1 Abs. 1 S. 2 IT-StV sieht vor, dass drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden, sowie die oder der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an den Sitzungen des IT-PLR beratend teilnehmen können.

Nach § 1 Abs. 4 IT-StV tagt der IT-PLR mindestens zweimal im Jahr oder auf Antrag des Bundes oder dreier Länder. Gemäß § 1 Abs. 3 übernehmen den Vorsitz im jährlichen Wechsel der Bund und die Länder, wobei die Länder die Reihenfolge ihres Vorsitzes untereinander regeln. Bis zum März 2013 hat der IT-PLR insgesamt zehnmal getagt; nach Vorsitz des Bundes in 2010 und 2012 und des Landes Baden-Württemberg in 2011 hat derzeit das Land Bayern den Vorsitz inne.

#### 2.1.3 Zum Verhältnis von Rechtsfragen und politischen Fragen

Aus einer an der Wirk- und Steuerungskraft des IT-PLR interessierten Perspektive machen nicht allein die rechtlichen Regeln – insbesondere soweit sie Aufgaben und Befugnisse betreffen – die rechtstatsächlich bedeutsame Stellung des IT-PLR aus. Mit in den Blick genommen werden muss die Frage, wie diese für den IT-PLR relevanten Rechtsregeln in den jeweiligen Entscheidungs- und Kommunikationsprozessen, an denen der IT-PLR beteiligt ist oder die jedenfalls für seine Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind, zur Wirkung oder Geltung gebracht, wie also die Rechtsregeln in diesem Sinne durchgesetzt oder jedenfalls mobilisiert werden oder auch werden können.

Damit ist angesprochen, dass die Entscheidung, das Recht argumentativ ins Feld zu führen, es durchzusetzen oder anders zu mobilisieren, oftmals eine Entscheidung ist, die von Faktoren abhängt, die mit der rechtlich-inhaltlichen Position nicht deckungsgleich sind. Dies dürfte für inner- und zwischenstaatliches Recht, wie es die Bestimmungen des IT-StV schaffen, noch einmal mehr gelten als etwa für Recht, das die Verhältnisse des Staates gegenüber den Bürgern oder der Bürger untereinander betrifft. Inner- und Zwischenstaatliches wird insoweit vor allem von den Funktions- und Verhandlungslogiken des politischen Systems überlagert, was sich auch auf die Mobilisierung dieses Rechts durch die Beteiligten auswirkt. So ist etwa zu erwarten, dass der IT-PLR und seine Mitglieder die Geltendmachung einer Rechtsposition oder sogar eine etwaige prozessuale Verfolgung nicht oder nicht in erster Linie von der rechtlichen Prüfung oder von Erfolgsaussichten etwaiger Rechtsmittel abhängig machen werden. Hier dürften mindestens ebenso stark Faktoren der hierarchisch-organisatorischen Einbindung und der Parteizugehörigkeit hineinspielen, so dass etwaige Uneinigkeiten weniger über die (justizielle) Geltendmachung von Rechtsregeln als vielmehr über politische Verhandlung und Entscheidung geklärt werden.

Diese grundlegenden Erwägungen zur Rechtsmobilisierung sind nicht nur für die Wirkung des Rechts bedeutsam,<sup>57</sup> sondern auch bereits bei der Auslegung des Rechts, denn mit sinkender Rechtsmobilisierung (oder auch Rechtsmobilisierbarkeit) sinkt auch die Bedeutung von Unbestimmtheiten im Recht (etwa Art. 91c oder IT-StV) oder von unterschiedlichen Auffassungen über dessen „richtiges“ Verständnis.

## **2.2 Aufgaben des IT-Planungsrats**

Im Folgenden sollen von den im IT-StV genannten Aufgaben des IT-PLR vor allem die zentralen Aufgaben der Koordination der Bund-Länder-Kooperation (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 IT-StV), des Beschlusses fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 IT-StV) und der Steuerung von E-Government-Projekten (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 IT-StV) betrachtet werden. § 1 Abs. 1 Nr. 4 IT-StV, der die Aufgaben nach Art. 91c Abs. 4 GG dem IT-PLR zuweist, bleibt angesichts des Gutachtenauftrags weitgehend unberücksichtigt.

### **2.2.1 Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnologie**

IT bedingt angesichts ihrer ebenenübergreifenden Eigenschaften in ausgeprägten Mehrebenensystemen ein besonderes Maß an Koordinations- und Kooperationsbedarfen, die bisher rechtlich wenig reguliert sind. Dies gilt umso mehr, wenn die einzelnen Ebenen zugleich eigene Rechte haben und Subsidiaritätsprinzipien von Bedeutung sind, und wenn zudem Gesetzgebung und Verwaltung nicht in derselben Hand liegen. All dies ist sowohl im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten als auch im föderalen System des Bund-Länder-Verhältnisses und schließlich hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung gegeben, was erhebliche tatsächliche Koordinations- und Kooperationsbedarfe auslöst und rechtliche Klärungsbedarfe begründet. In dieses Themenfeld stößt der IT-PLR mit der ihm staatsvertraglich zugewiesenen Aufgabe, die verfassungsrechtlich eröffnete Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik zu koordinieren.

#### **2.2.1.1 Fragen der Informationstechnik**

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 IT-StV sind Fragen der Informationstechnik Gegenstand der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und damit Gegenstand der Koordinationsaufgabe des IT-PLR. Art. 91c Abs. 1 GG spricht von der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme als Gegenstand des Zusammenwirkens von Bund und Ländern. Mit dem Begriff der weit zu verstehenden „informationstechnischen Systeme“ sind alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen gemeint.<sup>58</sup>

Für informationstechnische Systeme oder auch für (Fragen der) Informationstechnik ist es kennzeichnend, dass sich mit ihnen im Verhältnis zu herkömmlichen Aufgabeneinteil-

<sup>57</sup> Dazu noch unter 1 und 1.

<sup>58</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8; Siekmann, in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 91c Rn. 9.

lungen (z.B. Wirtschaft, Arbeit, Soziales etc.) inhaltlich ein Querschnittszugriff verbindet: Alle sektoral unterschiedenen Fachgebiete und Fachverwaltungen sind durch informationstechnische Weichenstellungen verbunden, die sich überschneiden oder sogar identisch sind und die sich umgekehrt über die Grenzen des Fachressorts hinaus auswirken. Fragen der Informationstechnik oder auch informationstechnischer Systeme machen nicht Halt an den bisherigen Ressort- und Aufgabengrenzen. So hat die Gesetzesbegründung des Bundesgesetzes zur Errichtung des IT-PLR auch ausgeführt, dass dieser in verschiedenster Weise mit unterschiedlichen Gremien und insbesondere auch den Fachministerkonferenzen zusammenarbeiten wird, „weil ein effektiver Einsatz der Informationstechnik nur unter Berücksichtigung der jeweiligen fachlichen Belange gewährleistet werden kann“.<sup>59</sup>

### 2.2.1.2 Öffentlicher Sektor bzw. Öffentliche Verwaltung

Vom Wortlaut des Art. 91c Abs. 1 GG her könnten zudem sämtliche informationstechnischen Systeme von Bund und Ländern erfasst sein. Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift dürften allerdings dafür sprechen, dass nur ein Zusammenwirken in allen Fragen, die in Zusammenhang mit IT im öffentlichen Sektor stehen, erlaubt sein sollte. Das Zusammenwirken muss der Standardisierung und Verknüpfung der hoheitlichen Infrastruktur dienen.<sup>60</sup> Betrachtet man den in der Vorschrift des § 1 Abs. 1 Nr. 1 IT-StV festgelegten Namen des IT-PLR („Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern“), kommt hierin diese Beschränkung auf Fragen der Informationstechnik bzw. informationstechnischer Systeme der öffentlichen Verwaltungen deutlich zum Ausdruck.

### 2.2.1.3 Koordination der Zusammenarbeit

Da schließlich auch im technischen Regelungsfeld von IT eine Vielzahl von verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen ist, um eine kompatible, verlässliche und nachhaltige Einrichtung zu gewährleisten,<sup>61</sup> sind auch aus diesem Grund Koordinationserfordernisse gegeben. Ohne entsprechende Sachkunde, die imstande ist, die IT-spezifischen Möglichkeiten und Problemlagen einerseits mit den verwaltungstechnischen Anforderungen und Regularien andererseits in eine gesamtheitliche Herangehensweise zu überführen, kann dies übergreifend nicht gelingen, sondern führt – wie geschehen – zu punktuellen, inkompatiblen, ineffizienten und teuren Einzellösungen und zudem auch zur fehlenden Nutzung der Gewinne durch den Einsatz von IT im modernen Staat.

Angesichts dieser Problemlage bedarf es einer effektiven Organisation, Kooperation und Koordination der beteiligten Institutionen, Gremien und Interessen, um zu verhindern, dass die vielen Prozesse auf den vielen staatlichen, föderalen, supranationalen und inhaltlichen Ebenen unverzahnt miteinander ablaufen. Diese Aufgabe soll der IT-PLR aufgreifen. Der Umgang des Staates mit der IT hat sich von einer ressortbezogenen zu ei-

<sup>59</sup> BT-Drs. 17/427.

<sup>60</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 7; Siekmann, in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 91c Rn. 9.

<sup>61</sup> Siehe dazu etwa Steinmetz, Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, in: NVwZ 2011, 467 ff. (468).

ner querschnittlichen Sicht zu verändern. Strategiepotenziale sind zu entwickeln und zu nutzen. Angesichts der Heterogenität der bestehenden IT und der immer stärkeren Durchdringung der Verwaltung mit IT wird der Mangel an inhaltlichen, strategischen und ebenenübergreifenden Verbindungen und Schnittstellen signifikant und führt zur nachdrücklichen Behinderung der Arbeit der öffentlichen Verwaltung.<sup>62</sup> Es steht zu befürchten, dass ansonsten nicht nur Effektivitätsverluste eintreten und nachträglich Anpassungsleistungen zu verrichten sind, die bereits frühzeitig hätten durchgeführt werden können. Ebenso kann es dazu kommen, dass Inkompatibilitäten eintreten und daher hohe Investitionen ins Leere laufen.

Der IT-PLR steht vor der Aufgabe, diese Koordinations-, Organisations- und Kooperationsleistung anzuleiten. Dies ist umso dringlicher, als vielfach IT als rein technische Angelegenheit wahrgenommen wird, die auf die eigentliche, inhaltlich geprägte Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit keine Auswirkungen hat. Viel Potenzial zur Veränderung des Staat-Bürger-Verhältnisses und zur Modernisierung des Behördenapparats wird dadurch derzeit nicht erkannt. Dem IT-PLR kommt damit auch die Aufgabe zu, diese Bedeutung der IT und damit auch seine eigene Bedeutung in diesem Prozess der Modernisierung überhaupt erst zu verdeutlichen und den Verwaltungsträgern nahezubringen, damit er seine eigentliche Aufgabe der Kooperation und Koordination wahrnehmen kann.

Kooperation und Koordination beschreiben diesbezüglich verschiedene Modi der Verwaltungskommunikation in administrativen Mehrebenensystemen, um Zuständigkeitsberührungen und -kollisionen aufzuarbeiten, die nicht durch ein hierarchisches System geregelt werden.<sup>63</sup> Beide unterscheiden sich hinsichtlich der Ziele: Während bei der Kooperation gemeinsame Ziele entwickelt werden, geht es bei der Koordination vorrangig um die Abstimmung verschiedener Ziele, ohne dass sich allerdings die Abgrenzung stets trennscharf aufrechterhalten ließe. Koordination und Kooperation bewältigen also eine Aufgabenverschränkung, die verschiedene und voneinander abweichende öffentliche Belange in Konflikt miteinander bringen kann.

Dem IT-PLR ist vom IT-StV in Ausfüllung der Vorgaben des Art. 91c GG eine übergreifend Aufgabe zugewiesen. Er soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern und möglicherweise auch im Verhältnis zwischen (föderalem) Nationalstaat und Europäischer Union Modalitäten zu entwickeln, wie die verschiedenen Aufgaben in einen Ausgleich zueinander gebracht werden können, die sich aus der IT, aus fachspezifischen Anforderungen und aus den verschiedenen öffentlichen Interessen und Belange ergeben, die sich im föderalen und europäischen Mehrebenensystem stellen. Idealerweise werden dazu Vorstellungen und umsetzende Maßnahmen entwickelt, die von allen Beteiligten innerhalb und außerhalb des IT-PLR mitgetragen werden; es ist aber gerade auch die Aufgabe von Kooperation und Koordination, fortbestehende Konflikte aufzugreifen und dafür tragfähige Lösungen zu finden.

<sup>62</sup> Vgl. auch Beus/Städler, Von der Nachhaltigkeit staatlicher Informationstechnik durch institutionalisierte Kollaboration der staatlichen Verwaltung, in: Verwaltung & Management 2010, S. 60 ff. (62).

<sup>63</sup> Vgl. hierzu und dem folgenden allgemein Collin, in: Spiecker gen. Döhmman/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, S. 136 ff. (143 ff.) m.w.N.

### **2.2.2 Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards**

Eine besondere, die allgemeine Kooperation und Koordination konkretisierende Aufgabe ist dem IT-PLR durch den IT-StV explizit zugewiesen worden: Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IT-StV beschließt der IT-PLR „fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards“. Der IT-StV greift mit dieser Aufgabenbestimmung die Regelung in Art. 91c Abs. 2 GG auf. Der Zweck der dort in Satz 1 genannten Zusammenarbeit liegt darin, einen effizienten, sicheren und schnellen Datenaustausch sicherzustellen.<sup>64</sup> Aus informationstechnischer Sicht ist die Erarbeitung und Festlegung von Standards für die weitere Entwicklung der Informationstechnik sehr bedeutsam und prägend.

Diese Aufgabe ist auch deshalb von erheblicher Bedeutung, weil aus rechtlicher Sicht nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IT-StV den sie erfüllenden Beschlüssen des IT-PLR – und nur diesen – eine Bindungswirkung zukommt.<sup>65</sup> Damit handelt es sich um diejenige Kategorie von Beschlüssen, in denen sich die größte Wirkungsmacht des IT-PLR manifestiert. Es wird eine Pflichtenstellung von Bund und Ländern begründet, diese Standards umzusetzen; an Bund und Länder als Adressaten ergeht die rechtlich verpflichtende Aufforderung, sich entsprechend zu verhalten. Er kann von den Adressaten nicht negiert oder übergangen werden; abweichende rechtlich relevante Regelungen wären möglicherweise unwirksam; im äußersten Fall wäre die Verbindlichkeit also durchsetzbar. Er ist nicht einseitig widerruflich, sondern kann nur durch entsprechenden weiteren verbindlichen Beschluss des IT-PLR geändert oder aufgehoben werden. Im Bereich der Standardisierung ist daher auch aus faktischer Sicht eine gewichtige Position des IT-PLR zu verorten: Mit der Festlegung von Standards und ihrer Einführung in die Verwaltungsrealität wird in erheblicher Weise auf die Tatsächlichkeit der IT-Versorgung und Ausgestaltung in der öffentlichen Verwaltung eingewirkt. Die Aktionen des IT-PLR können hier maßstabsetzend wirken.

Entscheidendes Kriterium für die Herstellung der Verbindlichkeit ist die nähere Definition der Standards, für die Verbindlichkeit gelten soll. Dabei ist zum einen die Umschreibung einer bestimmten Kategorie zu erwähnen – nämlich IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards – und zum anderen eine bestimmte Untergruppierung, nämlich die „fachunabhängigen und fachübergreifenden“ Standards.

Nicht zuletzt sollte erwähnt werden, dass Teil der Standardisierungsaufgabe für die Zukunft des IT-PLR auch darin liegen wird, einmal festgelegte Standards und Definitionen immer wieder auf ihre Aktualität und Passgenauigkeit hin zu überprüfen und anzupassen. Auch wenn es an einer ausdrücklichen Norm dazu fehlt, die eine Weiterentwicklungsbefugnis des IT-PLR explizit als Teil der Standardisierungsaufgabe erklärt, so ergibt sich diese Aufgabe doch immanent daraus, dass der IT-PLR als dauerhafte Insti-

---

<sup>64</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9.

<sup>65</sup> Dass damit möglicherweise Grundrechte verletzt werden können, insbesondere durch faktische Markteingriffe bei Festlegung bestimmter Marktstandards zu Lasten anderer Marktstandards, ist im Rahmen des Gutachtens nicht weiter von Belang, vgl. dazu Steinmetz, Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, in: NVwZ 2011, S. 467 ff. (469 f.).

tution ins Leben gerufen worden ist, die sich konsequent und kontinuierlich mit den anfallenden Fragestellungen befassen soll.

### 2.2.2.1 IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards

Gegenstände der Aufgabe sind nicht jedwede Standards, auch nicht alle IT-Standards, sondern nur IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. § 3 Abs. 1 S. 1 IT-StV spricht von gemeinsamen Standards für die auszutauschenden Datenobjekte und Datenformate sowie von Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, und dürfte damit den Begriff der IT-Interoperabilitätsstandards erläutern, denn die IT-Sicherheitsstandards werden von der Vorschrift ohne nähere Erläuterung nur genannt.

Ohne nähere Erläuterung geblieben ist sowohl, was mit „Interoperabilität“ gemeint ist, als auch, was inhaltlich „IT-Sicherheit“ betreffen soll. Nicht zuletzt schließlich fehlt es an einer Bestimmung zur näheren Definition eines „Standards“. Hinsichtlich der Begriffe der Interoperabilität und der IT-Sicherheit kann zumindest auf gängige Vorstellungen zurückgegriffen werden, so regelt etwa das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik des Bundes<sup>66</sup> in Art. 1 § 2 Abs. 2 den Begriff der (IT-)Sicherheit; Art. 91c GG, der hier als Vorgabe für die Abfassung des IT-StV hineinzulesen ist, spricht von den für die „Kommunikation zwischen [...] informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen.

Fraglich bleibt aber vor allem, in welche Richtung der Begriff des „Standards“ auszufüllen ist. Gemeint sein könnte hiermit eine Begrifflichkeit im engen Sinn, d.h. verstanden als rein technische Norm, insb. also z.B. mit numerischen Vorgaben oder zur Anwendung einer bestimmten Verschlüsselungssoftware, die eine konkrete technische Umsetzung nach sich ziehen würde. Ein solches Begriffsverständnis würde aber der Herangehensweise zur Ermittlung eines Standards nicht gerecht. Denn ein fixer Standard dieser Art steht nicht zwingend am Ende eines Standardsetzungsprozesses; zudem sind auch vorherige Schritte möglicherweise von wegweisender Bedeutung, so dass auch sie von der besonderen Bindungswirkung erfasst sein müssen. Zudem können Standards auch allgemeine Zielvorgaben enthalten, die gerade noch nicht in ganz konkrete technische Maßnahmen münden, sondern die genaue Bestimmung und Festlegung oftmals erst den Adressaten in deren Ermessen stellen. Das verdeutlicht auch der Verweis auf die „Marktstandards“. Denn der IT-StV will nach Möglichkeit Einflüsse auf den Wettbewerb gering halten und muss dies vor der wettbewerbsschützenden Wirkung des Art. 12 GG auch tun. Daher ist von dem Standard-Begriff auch die Formulierung von Leitlinien, allgemeinen Zielen oder Grundsatzvorstellungen, die eine vereinheitlichende Wirkung haben, erfasst, ebenso wie ganz konkrete technische Vorgaben, die den Ländern, Kommunen und dem Bund nur die Einführung eines ganz konkreten technischen Verfahrens oder Produkts ermöglichen. Ein Standard kann eben auch die Vorgabe eines Sicherheits- oder Interoperabilitätsniveaus sein, aus dem heraus dann möglicherweise auch weitere Konkretisierungen folgen.

---

<sup>66</sup> Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik des Bundes vom 14. August 2009, BGBl. I 2009, S. 2821.

#### 2.2.2.2 Marktstandard

Die Aufgabe der Standardisierung ist gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 IT-StV zudem auf „Marktstandards“ ausgerichtet. Die Bedeutung wird vom IT-StV nicht näher definiert; sie ist jedenfalls im Lichte von Art. 12 Abs. 1, der Wettbewerbsfreiheit der privaten Anbieter von IT-Sicherheits- und IT-Interoperabilitätsprodukten, zu lesen.<sup>67</sup>

#### 2.2.2.3 Fachunabhängig und fachübergreifend

Die so gefasste Aufgabe umfasst IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards nur soweit, wie sie fachunabhängig und fachübergreifend sind. Was darunter zu verstehen ist, definiert der IT-StV nicht. Ohnehin ist der Begriff auch im Übrigen, insbesondere im einfachgesetzlichen Recht schwammig und bisher nicht geklärt, so dass ein allgemeines Begriffsverständnis nicht zugrunde gelegt werden kann.<sup>68</sup> Solange es an einer Definition oder wenigstens einer Arbeitsfähigkeit herstellenden Umschreibung fehlt, ist einer offenen Interpretation durch alle an den Entscheidungen des IT-PLR tendenziell Interessierten keine Grenze gesetzt; eine einheitliche Bestimmung, wann der IT-PLR zur Regelung berufen ist, fehlt insoweit und eröffnet Raum zur Ablehnung der Tätigkeit des IT-PLR insgesamt und erst recht im Einzelfall.

Versteht man die Begriffe ganz eng, dann sind nur ganz wenige Standards wirklich ausschließlich fachübergreifend und (kumulativ) fachunabhängig, weil nahezu alles im Prinzip auch im Rahmen von Ressortzuständigkeiten gelöst werden könnte. Das war indes sicherlich ebenso wenig gemeint wie das gegenteilige Ergebnis, nämlich dass im Bereich der IT eigentlich fast alles fachunabhängig und fachübergreifend ist, da die IT als solche selbst keine Fachzuständigkeit im Sinne von Ressortzuständigkeit aufruft.

Angesichts des Umstands, dass hier erstmalig eine Interoperabilität auf dem Gebiet der IT hergestellt werden soll und zum Teil noch keine klaren Vorstellungen darüber bestehen, welche Bedingungen zur Herstellung derselben erfüllt sein müssen, ist der Begriff als ein typischer unbestimmter Rechtsbegriff einzuordnen. In einem ersten Schritt wird so der Exekutive die Möglichkeit eingeräumt, den Begriff nach ihren Vorstellungen und unter Berücksichtigung ihrer inhaltlichen Nähe zu und besonderen Kenntnis von der regelungsbedürftigen Materie zu konkretisieren und auszufüllen. Der IT-PLR kann daher rechtlich selbst das Verständnis davon, was „fachunabhängige und fachübergreifende“ Standards sind, am Einzelfall zunächst selbst mitprägen.

### 2.2.3 Steuerung zugewiesener E-Government-Projekte

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 IT-StV ist eine weitere Aufgabe des IT-PLR, Projekte zu Fragen des informationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens (E-Government-Projekte) zu steuern, die ihm zugewiesen werden. Während die Aufgaben der allgemeinen Koordination nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 IT-StV und Standardisierung nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 IT-StV den IT-PLR eher als prozedural-organisatorisches und technisches Gremium erscheinen lassen, erfasst die Aufgabe der Projektsteuerung die Begleitung und

<sup>67</sup> Siehe dazu auch unten 2.5.3.

<sup>68</sup> Ansätze einer Legaldefinition finden sich etwa in § Nr. 2 a und b (Unterscheidung in technische und prozessuale Standards) des schleswig-holsteinischen E-Government-Gesetzes.

aktive Gestaltung eben jenen Mehrwerts und Veränderungspotenzials, den der Einsatz von IT über die rein technische Entlastung hinaus für den modernen Staat ausmacht, etwa in Hinblick auf die kommunikativen Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger, auf Transparenz- und veränderte Dokumentationsmöglichkeiten oder auch auf veränderte Verwaltungsverfahren und -abläufe.

Diese Aufgabe verweist darauf, dass dem IT-PLR eine weiterreichende Aufgabe zugeschrieben wird als „nur“ diejenige der Koordination und der Setzung von Interoperabilitätsstandards, also eines reinen „Abstimmungsgremiums“ von infrastrukturellen Technikfragen. Koordination und Kooperation könnten dahingehend verstanden werden, dass der IT-PLR überwiegend als technisches Gremium aufgestellt sein soll, der ebensolche Rahmen- und Funktionsbedingungen vorgibt.

Die Aufgabe der Steuerung von „Projekten zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens- und Verwaltens (E-Government-Projekte)“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IT-StV erfasst aber zwei Aspekte. Zum einen macht die ausdrückliche Nennung noch einmal deutlich, dass auch die Ausgestaltung der weitreichenden Veränderungspotenziale etwa für die gesamten kommunikativen Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger, Transparenz- und veränderte Dokumentationsmöglichkeiten oder auch veränderte Genehmigungsverfahren ein Teilbereich der Koordinations- und Kooperationsaufgabe des IT-PLR ist. Der Entwurf für ein E-Government-Gesetz etwa greift diesbezüglich nur eine kleine Teilmenge der Fragestellungen auf, die mit dem Einsatz von IT in der Verwaltung verbunden sein können. Dieser aufgabenbezogene Teilgehalt von Nr. 3 spricht die Begleitung und aktive Gestaltung eben jenen Mehrwerts und Veränderungspotenzials für den Staat an, den der Einsatz von IT über die rein technische Entlastung hinaus für den modernen Staat verheißt. Es geht eben um eine Koordination der Infrastruktur der Gesellschaft.

Zum zweiten aber macht Nr. 3 durch die Aufnahme der „Zuweisung“ sichtbar, dass diese Aufgabe den Parteien des IT-StV als so gewichtig erschien, dass sie die Möglichkeit offen halten wollten, dem IT-PLR als dem speziellen Gremium mit besonderen eigenen Erfahrungen, Kompetenzen und Wissensbeständen auch bestimmte Projekte gezielt zuweisen zu können, die anderenfalls nicht in gleicher Weise bearbeitet werden könnten. Denn die Erwartung aus Art. 91c GG besteht, dass die Koordinations-Institution, nämlich der IT-PLR, nicht nur die eigentliche Kooperationsleistung übernimmt, sondern aufgrund ihrer kontinuierlichen Existenz und Bearbeitung damit verbundener Sachfragen in ihrer Aufgabenerfüllung zusätzliche Sach- und Fachkunde erwirbt. Auf diese zurückgreifen zu können, ermöglicht die „Zuweisungs“-Kompetenz in Nr. 3. Zugleich wird damit deutlich, dass der Bereich des E-Government auch ein politischer Bereich ist, in dem Ansichten über Dringlichkeiten zwischen den Beteiligten variieren können: So mag sich der IT-PLR aus eigenem Beschluss heraus einer Sache nicht annehmen mögen; durch Nr. 3 aber wird die Möglichkeit geschaffen, dass er dies doch tun muss.

Nicht zuletzt ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bereits die Vorgängergremien zum IT-PLR über eine weitgehende Hoheit verfügten, sich konkreten Projekten anzunehmen und konkrete Koordination in die Wege zu leiten und diese Befugnis auch dem IT-PLR in gleicher, wenn nicht sogar intensivierter Weise zu Gebote stehen sollte. Denn

im Geiste von Art. 91c GG – kenntlich gemacht an § 7 Abs. 3 IT-StV – sollten u.a. die Aufgaben der bereits bestehenden Gremien in den IT-PLR und damit seine Aufgabenhöhe überführt werden, um künftig effektiver und zielgerichteter vorgehen zu können. Ein Zurückfallen hinter den vorherigen Stand der Dinge war nicht vorgesehen. Dies wäre aber gerade gegeben, wenn der IT-PLR nicht selbstständig über die von ihm zu bearbeitenden Fragestellungen und Anliegen befinden könnte.

Eine explizite Zuweisung fehlt allerdings; um Unsicherheiten zu vermeiden, wäre eine diesbezügliche Ergänzung, etwa auch in einem Protokoll zum IT-StV, sinnvoll.

## **2.3 Besetzung, Entscheidung und Verfahren im IT-Planungsrat**

Grundlegende Vorschriften des IT-StV betreffen die Organisation des IT-PLR. Wer dem IT-PLR angehört, wer Beteiligungsrechte geltend machen kann, wie die Entscheidungen gefällt werden oder in welcher Weise mit Unterstützung durch einen Unterbau gerechnet werden kann, wirkt sich unmittelbar auf die Stellung des IT-PLR und seine Bedeutung für die Wahrnehmung der geforderten Aufgaben aus.

### **2.3.1 Eigenschaften und Entscheidungskompetenz der Mitglieder des IT-Planungsrats**

Bestimmungen zur Besetzung des IT-PLR finden sich unmittelbar nur im IT-StV. Allerdings lässt sich ein Grundprinzip der Besetzung bereits aus Art. 91c GG entnehmen: Da es sich um eine Sonderregelung zur Mischverwaltung von Bund und Ländern handelt, muss sich in den entsprechenden, den Art. 91c GG umsetzenden Gremien eine Repräsentation von Bund und Ländern wiederfinden. Dies ist in der Regelung von § 1 Abs. 2 IT-StV zur Besetzung des Gremiums dann auch entsprechend umgesetzt: Mitglieder sind je ein Mitglied des Bundes (der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik) und für jedes Land jeweils ein Mitglied (für Informationstechnik im Land zuständig). Lediglich beratende Stimme haben drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene benannt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

Diese Besetzung spiegelt mehrere Aspekte wider. Neben der Beachtung föderaler Gewichte (der Bund und die 16 Länder sind jeweils gleichgewichtig vertreten) ist auch die Einbindung von Sachnähe und damit die Anbindung an den IT-Sachverstand von nicht unerheblicher Bedeutung: Indem die aus den Ländern entsandten Mitglieder jeweils zuständig für Informationstechnik in ihrem Land sein sollen (bzw. für den Bund der Beauftragte für Informationstechnik vorgesehen ist), soll sichergestellt werden, dass die Entscheidungen und Empfehlungen des IT-PLR dem technischen Stand entsprechen und nicht nur von den Fachressorts akzeptiert werden können, sondern vor allem auch von denjenigen, die sich mit IT in der Verwaltung befassen. Damit ist idealerweise eine Kombination aus – Durchsetzungsfähigkeit gewährleistender – Entscheidungszuständigkeit einerseits sowie Sachnähe, mittels derer fachliche Akzeptanz vermittelt wird, andererseits erreicht.

Gleichzeitig ist mit dieser Besetzung allerdings auch die Tätigkeit des IT-PLR auf diejenigen konkreten Personen beschränkt, die ohnehin mit Fragen der IT befasst sind und somit in der Regel um deren Bedeutung auf verschiedenen Ebenen wissen. Unter dem Aspekt, dass der IT-PLR das gesamte Thema der IT in der öffentlichen Verwaltung voranbringen soll, könnte also eine andere Besetzung zu anderen Effekten führen, würde aber gleichzeitig wiederum die Fachkompetenz des IT-PLR schwächen.

§ 1 Abs. 2 Satz 2 IT-StV verlangt zudem von den Vertragspartnern des IT-StV, dass die entsandten Mitglieder über eine ausreichende Entscheidungskompetenz verfügen. Dies wird abgesichert auch über Vorschriften wie etwa § 1 Abs. 8 Satz 2 IT-StV zur Kabinettsbehandlung. Eine solche Vorschrift ist von herausgehobener Bedeutung. Sie lässt erkennen, dass die Vertragsparteien sich sehr wohl bewusst waren, dass der IT-PLR nur dann Gewicht aufweisen und Wirkung entfalten kann, wenn seine Entscheidungen nicht nur von Sachkunde getragen sind. Vielmehr muss auch die Entscheidungsfähigkeit *im* IT-PLR selbst und damit die Entscheidungsfähigkeit *des* IT-PLR gewährleistet sein, also nicht durch langwierige Rückverhandlungen eingeschränkt sein. Die Besetzung des IT-PLR auf der Ebene der im Land für die IT Zuständigen ist ein deutliches Signal dahingehend, dass der IT-PLR durchaus als politisches Gremium konzipiert ist, das sich insoweit von seinen Vorgängerinstitutionen deutlich unterscheidet und abhebt, die im Wesentlichen als Fachgremien agiert haben, in denen Zugehörigkeit durch Sachkunde vermittelt wurde. Die Besetzung des IT-PLR soll gerade auch sicherstellen, dass dessen Beschlüsse durchsetzungsfähig gefasst werden können.

### **2.3.2 Aufbau und Selbst-Organisation des IT-Planungsrats**

Der IT-StV sieht keine eigenständigen Strukturvorgaben für den Aufbau und die Selbst-Organisation des IT-PLR vor; insbesondere ist nicht durch den Vertrag vorgeschrieben, dass beispielsweise Arbeits-, Koordinations-, Kooperationsgruppen oder sonstige Untergremien einzurichten sind. Dem kann allerdings nicht entnommen werden, dass solche Untergruppierungen von vorübergehender oder auch längerfristiger Dauer nicht eingerichtet werden könnten. Denn in § 2 Abs. 1 Satz 1 IT-StV wird ersichtlich davon ausgegangen, dass der IT-PLR seine Aufgaben nicht alleine bewältigt, sondern dazu auch Untergremien einrichtet. Explizit genannt sind sog. Arbeitsgruppen und Beiräte; darüber hinaus sind aber auch andere Formen der Selbst-Organisation denkbar. Von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat der IT-PLR bisher durch die Einrichtung sog. Kooperationsgruppen, etwa im Bereich der Strategie.

### **2.3.3 Unterstützungsstrukturen**

#### **2.3.3.1 Die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats**

Da keines der Mitglieder des IT-PLR ausschließlich mit den Anliegen des IT-PLR befasst ist, ist eine Begleitung der Tätigkeiten des IT-PLR durch eine Geschäftsstelle unverzichtbar. Das haben auch die Vertragspartner des IT-StV erkannt und in § 2 eine eigenständige Regelung zur Geschäftsstelle getroffen.

Wie bedeutsam diese einzuschätzen ist, lässt sich u.a. daraus ablesen, dass ihr ein vollständiger Paragraph mit vier Absätzen gewidmet ist. In diesen werden die Aufgaben der Geschäftsstelle beschrieben, nämlich

- die organisatorische Unterstützung des IT-PLR und eventuell weiterer Beiräte und Arbeitsgruppen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 IT-StV),
- die Außendarstellung des IT-PLR, nämlich die Veröffentlichung der Entscheidungen des IT-PLR und deren Verbreitung (§ 2 Abs. 2 IT-StV),
- die Information Dritter und Archivierung, nämlich den Betrieb eines elektronischen Informationssystems für die Aufgaben des IT-PLR aus dem Vertrag sowie der daraus hervorgegangenen Vereinbarungen (§ 2 Abs. 3 1. HS IT-StV) und
- die Information innerhalb des IT-PLR, insbesondere zum Informationsaustausch nach § 5 IT-StV (§ 2 Abs. 3 2. Halbsatz IT-StV).

Auch die Ausstattung der Geschäftsstelle ist im IT-StV jedenfalls in Ansätzen geregelt: Die Finanzierung trägt nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IT-StV zur Hälfte der Bund, zur Hälfte die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel. Damit ist aber zur Höhe der Ausstattung keine Regelung getroffen; auch fehlt es an verpflichtenden Regelungen zur Ausgestaltung der Personal- und Entwicklungsstruktur. Dass das Personal- und Sachbudget die Möglichkeit der Vorbereitung und damit die Qualität der Entscheidungen unmittelbar beeinflusst, ist aber eine Binsenweisheit. Organisation und Personal sind ausschlaggebende Faktoren für das Gelingen guter Verwaltung. Dazu finden sich in den Vorschriften des IT-StV keine weiterführenden Regelungen.

### 2.3.3.2 Strukturelle Verankerung in den Ländern und im Bund

Ebenso unverzichtbar ist die Vorbereitung und Begleitung auf der Arbeitsebene in Bund und Ländern durch jeweils eigene Bedienstete. Sie liegt rechtlich in deren jeweils eigener Hand, doch ist unübersehbar, dass hierfür faktisch ein erheblicher Ressourceneinsatz unabdingbar ist, um entsprechende Kapazitäten bereitzustellen. Eine Regelung zu diesen Formen der Zuarbeit ist im IT-StV nicht vorgesehen; sie obliegt den Verteilungsstrukturen der Länder und des Bundes. Aus der Aufgabengewichtigkeit der Koordination der IT-Strukturen, die nicht zuletzt aus der verfassungsrechtlichen Verankerung dieser Aufgabe in Art. 91c GG folgt, ergibt sich aber der Schluss, dass Bund und Länder zumindest für eine Struktur zu sorgen haben, die sicherstellt, dass die Aufgaben des jeweiligen Mitglieds im IT-PLR wahrgenommen werden können. Aus der Verweisung auf Zuständigkeiten in Bund und Ländern in § 1 Abs. 2 Nr. 1 und 2 IT-StV wird die Erwartung des IT-StV ersichtlich, dass die Mitglieder im IT-PLR auch innerhalb des jeweiligen Hoheitsträgers eine solche Zuständigkeit aufweisen. Dazu gehört nicht nur die Zuweisung als „zuständig für die Informationstechnik“ i.S.d. § 1 Abs. 2 Nr. 2 IT-StV (Länder) bzw. die Benennung als Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik i.S.d. § 1 Abs. 2 Nr. 1 IT-StV (Bund), sondern auch die Ausstattung desjenigen mit einem entsprechenden, die Arbeitsfähigkeit sichernden Unterbau.

## **2.3.4 Verfahren**

### **2.3.4.1 Allgemeines**

Über das Vorgehen des IT-PLR trifft der IT-StV nur wenige Regeln. Dazu gehört die Bestimmung über den Wechsel im Vorsitz nach § 1 Abs. 3, die Bestimmung über die Minimalanzahl an Sitzungen in § 1 Abs. 4, die Beteiligungsvorschrift zu den Fachministerkonferenzen in § 1 Abs. 5 und schließlich in § 1 Abs. 8 die Regelung zur Geschäftsordnung.

### **2.3.4.2 Vorsitz**

§ 1 Abs. 3 IT-StV sieht einen Wechsel im Vorsitz zwischen einerseits dem Bund und andererseits den Ländern vor, und zwar in einem jährlichen Turnus. Ein Vorsitz durch Wahl der anderen Mitglieder ist nicht vorgesehen.

Zunächst einmal ist die Verteilung des Vorsitzes zwischen Bund und Ländern Ausdruck des Föderalismus, dass jeder der Mitglieder des IT-PLR die Gelegenheit erhält, mit dem Vorsitz individuelle Schwerpunkte zu setzen. Gleichzeitig geht damit aber auch einher, dass dem Bund ein gewisses Schwergewicht beigemessen wird. Denn der Bund führt alternierend zu je einem Land alle zwei Jahre den Vorsitz, während ein einzelnes Land ca. 30 Jahre warten muss, bis es wieder den Vorsitz übernehmen kann, wenn jedes Land nacheinander den Vorsitz führte. Damit wird die Bedeutung des Bundes als Impulsgeber für den IT-PLR betont. Dies wird allenfalls darüber abgemildert, dass nach § 1 Abs. 3 Satz 2 die Länder die Reihenfolge untereinander regeln. Dies erlaubt auch Absprachen dahingehend, dass der Ländervorsitz nicht alternierend durchgeführt wird oder auch, dass einzelne Länder häufiger den Vorsitz übernehmen. Mit dem Verzicht auf den Vorsitz kann allerdings auch ein Verzicht auf Möglichkeiten der gestalterischen Einflussnahme verbunden sein, soweit dieser nicht anderweitig aufgefangen wird.

## **2.3.5 Entscheidung**

Der IT-PLR ist gezielt nicht als ein Beratungs-, sondern als ein Beschlussfassungsgremium konzipiert. Daher sehen insbesondere § 1 Abs. 5, aber auch einige andere Regelungen des IT-StV Vorschriften für die Entscheidungsfindung vor.

### **2.3.5.1 Entscheidungseinleitung**

§ 1 Abs. 5 Satz 2 IT-StV bestimmt eine Entscheidung auf Antrag. Dazu genügt allerdings nicht, dass der Antrag aus der Mitte des IT-PLR heraus kommt; vielmehr ist ein qualifiziertes Quorum bestimmt worden. Entweder der Bund oder mindestens drei Länder können einen Antrag formulieren. Angesichts des Übergewichts des Bundes – allein sein Antrag genügt – ist die Frage danach, ob die Antragsmitwirkung des Bundes zusammen mit weniger als drei Ländern genügen kann, hinfällig.

Mit dieser Formulierung des Antragserfordernisses wird dem Bund erneut eine besondere Rolle zuteil: Er kann durch seinen Antrag das Entscheidungs- und noch mehr das Beratungsverfahren entscheidend beeinflussen. Da alleine sein Antrag genügt, um das

Beratungsverfahren in das Entscheidungsverfahren zu überführen, erwächst ihm eine Schlüsselstellung vor allem in dem Fall, dass viele Länder nicht oder noch nicht aktiv werden möchten. Der Bund kann also praktisch darauf hinwirken, in welchen Fällen ein „Bund der zwei Geschwindigkeiten“ akzeptiert wird und in welchen Fällen dagegen ein Vorgehen in einem gemeinsamen Zuge angestrebt wird. Dies kann als Parallelvorschrift zu § 1 Abs. 3 Satz 1 IT-StV gesehen werden, wo durch den alternierenden Wechsel des Vorsitzes im IT-PLR zwischen Bund einerseits und Ländern andererseits gleichfalls dem Bund eine besondere Impulswirkung beigemessen wird.

#### 2.3.5.2 Entscheidungsformen: Beschluss und Empfehlung

§ 1 Abs. 5 Satz 1 IT-StV sieht für den IT-PLR zwei Formen der Entscheidung vor: Er kann durch Beschluss entscheiden oder eine Empfehlung aussprechen. Deren Unterscheidung scheint zunächst vor allem in der Regelung unterschiedlicher Mehrheiten für Beschlüsse (hier bedarf es einer qualifizierten Mehrheit in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel) und Empfehlungen (hier genügt eine einfache Mehrheit) zu bestehen (dazu noch gleich).

Darüber hinaus bietet es sich an, den Unterschied in der Verbindlichkeit zu sehen: Beschlüsse könnten für ihre Adressaten rechtliche Verbindlichkeit entfalten, während Empfehlungen lediglich unverbindlich sein würden. Allerdings ist nur für eine Art von Beschlüssen, nämlich denjenigen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IT-StV zu notwendigen IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards, seitens des IT-StV eine Bindungswirkung vorgesehen, § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-StV, auch dazu noch gleich.

Daher liegt es nahe, Beschluss und Empfehlung vor allem in ihrer Signalwirkung zu unterscheiden: Während eine Empfehlung ersichtlich einen unverbindlichen Charakter aufweist und den Adressaten der Empfehlung offenkundig eine eigene Entscheidung überlässt, ist ein Beschluss mit einer dezidierten normativen Vorstellung der Befolgung verbunden. Darüber hinaus kann ein Beschluss auch Selbstbindung bewirken: Indem etwa der IT-PLR beschließt, ein bestimmtes Projekt zu betreiben, verpflichtet er sich selbst. Eine Empfehlung dagegen ist regelmäßig auf Außenwirkung gegenüber anderen Institutionen und Gremien gerichtet und nur ausnahmsweise auch gegenüber Untergruppen des IT-PLR selbst, etwa wenn eine Empfehlung gegenüber einer Arbeits- oder Kooperationsgruppe ausgesprochen wird.

Selbst wenn Empfehlungen nicht im strikten Sinne verpflichten, so sind sie doch immerhin von Bund und Ländern bei deren eigenen Entscheidungen zu berücksichtigen. Allerdings hat der IT-StV es nicht vorgesehen, diese Berücksichtigungspflicht stärker zu konkretisieren. So bedarf es etwa nicht – obwohl dies in anderen Gesetzen und z.T. basierend auf europäischen Rechtsnormen dem deutschen Recht durchaus vertraut ist, etwa im TKG – einer besonderen Begründung, falls Bund und/oder Länder von einer Empfehlung des IT-PLR abweichen wollen. Bund und/oder Länder können sich daher faktisch weitgehend sanktionslos ohne weiteres über die Empfehlung hinwegsetzen. Darin ist ein nicht beiläufiges Problem der Wirkungsmacht des IT-PLR begründet.

### 2.3.5.3 Mehrheitsbeschluss

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Wunsches nach effizienteren Entscheidungsstrukturen im Bereich der IT- und E-Government-Koordination von Bund und Ländern<sup>69</sup> kommt der Frage nach dem für eine Entscheidung erforderlichen Quorum eine wichtige Bedeutung zu. Bereits im Vorfeld wurde diskutiert, ob ein Art. 91c GG konkretisierendes Gremium mehrheitlich entscheiden dürfte.<sup>70</sup>

Der IT-StV unterscheidet zwei Entscheidungsformen mit unterschiedlichen Mehrheitsregelungen, nämlich Beschlüsse und Empfehlungen nach § 1 Abs. 5 Satz 1 IT-StV. Deren Mehrheitsbestimmungen sind grundsätzlich in § 1 Abs. 7 IT-StV festgelegt. § 1 Abs. 7 Satz 1 IT-StV sieht eine allgemeine Mehrheitsregelung vor, die für *Beschlüsse*, die über einen Empfehlungscharakter im Sinne von Satz 2 hinausgehen, die Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern genügen lässt, wenn die Ländermehrheit mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet. Dagegen genügt für *Empfehlungen* eine einfache Mehrheit, Satz 2, wenn sich diese an die öffentliche Verwaltung richten. Darüber hinaus sieht § 1 Abs. 7 IT-StV ausdrücklich Ausnahmen vor, etwa in § 3 Abs. 2 IT-StV für die Festlegung von Standards. Obwohl dort rechtssystematisch eine spezielle Regelung normiert wird, gilt tatsächlich die gleiche Regelung. Denn die Mehrheitsregel des § 1 Abs. 7 Satz 1 IT-StV gilt auch für die Beschlüsse nach § 3 Abs. 2 IT-StV, da die Spezialregelung identisch ausgestaltet ist.

### 2.3.5.4 Berichtspflichten

Zudem ist in § 1 Abs. 1 Satz 2 IT-StV vorgesehen, dass an die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramts mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS-Konferenz) grundsätzlich berichtet wird. Man könnte hier die Frage stellen, ob sich hieraus folgern ließe, dass Beschlüsse des IT-PLR von einer Zustimmung der CdS abhängen, also deren Einvernehmen bedürften. Abgesehen davon, dass eine „Berichtspflicht“ in anderen Gesetzeswerken nicht einer „Einvernehmenspflicht“ gleichgesetzt wird und an Wortlaut und Systematik des IT-StV nicht erkennbar ist, dass dies im Falle des IT-PLR gerade anders gesehen werden soll, wäre dies zudem eine erhebliche Einschränkung der Funktion des IT-PLR, die mit dem Ziel von Art. 91c GG nicht gedeckt wäre. Die Besetzung nach Sachnähe und Bund-Länder-Proporz macht deutlich, dass im Interesse der Sache eine darüber hinaus reichende inhaltliche Beschränkung nicht gewollt ist: Der IT-PLR soll das Gremium sein, dass die IT der öffentlichen Verwaltung koordiniert, Kooperationen herbeiführt, Standardisierungen beschließt und den Vereinheitlichungsgedanken durchsetzt. Wären die Entscheidungen des IT-PLR daher von einer Zustimmung der CdS abhängig, wäre dies nicht möglich. Daher ist die Berichtspflicht an die CdS-Konferenz eine Informationspflicht dieser gegenüber, gewährt ihr aber kein Veto- oder Zustimmungsrecht.

<sup>69</sup> Dazu bereits unter 2.1.1.

<sup>70</sup> Vgl. die Übersicht bei Siegel, IT im Grundgesetz, in: NVwZ 2009, S. 1128 ff. (1130).

Dies ändert nichts daran, dass – wie bereits oben erläutert wurde – durchsetzungsfähige und wirkmächtige Beschlüsse des IT-PLR auf dem politischen Wege regelmäßig vorbereitet und abgestimmt sein dürften. Ungeachtet dessen verfügt der IT-PLR aber über die rechtliche Befugnis, Beschlüsse zu fassen und darüber lediglich zu informieren.

## **2.4 Kooperations- und Koordinationsmodi**

### **2.4.1 Das Verhältnis zu Normgebern auf EU-Ebene**

Weder der IT-StV noch – übergeordnet – Art. 91c GG treffen eine Regelung zum Verhältnis des IT-PLR gegenüber der europäischen Ebene. Dies ist insofern konsequent und rechtlich korrekt als die potenziellen Bindungs- und Einflussmöglichkeiten eines Bund-Länder-Gremiums auf die EU-Ebene zwangsläufig eingeschränkt sind: Nicht einmal eine deutlich konkreter gefasste (nationale) Verfassungsnorm könnte eine Wirkung auf die (supranationale) Ebene festschreiben.

Indes wäre es sehr wohl möglich gewesen, eine Beachtungspflicht für Bund- und Länderinstitutionen zu verankern, die beispielsweise die Fachminister zu einer Einwirkung im Sinne der Beschlüsse des IT-PLR im Rahmen ihrer europarechtlich vorgesehenen Stellung etwa im Ministerrat verpflichtete.

Nun kann man eine solche Wirkung aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 IT-StV auch ohne ausdrückliche Normierung herleiten: Wenn Bund und Länder im Rahmen ihrer „Verwaltungsräume“ die Beschlüsse umsetzen, dann kann man daraus ableiten, dass als Minus zu einer Umsetzungsverpflichtung jedenfalls eine Einflussnahmeverpflichtung besteht: Wenn eine Umsetzung wegen des Primats des Europarechts schon nicht möglich ist, dann besteht jedenfalls eine Verpflichtung zur Einwirkung auf der europäischen Ebene im Sinne der Beschlüsse des IT-PLR. Allerdings gilt dies wegen der Verortung in § 3 IT-StV nicht für alle Beschlüsse des IT-PLR, sondern nur für diejenigen zur Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards. Das Grundproblem einer fehlenden Verbindlichkeit sämtlicher Beschlüsse des IT-PLR gegenüber denjenigen, die am europäischen Normsetzungsprozess mitwirken, bleibt also weitgehend bestehen.

### **2.4.2 Das Verhältnis zu Normgebern auf Bundesebene**

#### **2.4.2.1 Bindungswirkung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-Staatsvertrag**

Für den Bereich von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsanforderungen i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 IT-StV sieht § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-StV ausdrücklich eine Bindungswirkung vor. Die Beschlüsse „werden“ demnach durch Bund und Länder umgesetzt im Rahmen ihrer Verwaltungsräume. Nun kann man zweifeln, ob aus dieser Vorschrift tatsächlich jeweils ein verbindliches Rechtsverhältnis zwischen IT-PLR und dem Bund und den Ländern entsteht, aus dem sich gegebenenfalls auch ein durchsetzbares Recht des IT-PLR ergäbe, falls der Bund oder ein oder mehrere Länder einem Beschluss nicht nachkommt. Denn der IT-StV erklärt zwar eine „Bindungswirkung“, ohne diese aber näher zu spezifizieren, wie weit sie reichen soll, und der zweite Halbsatz verwendet lediglich einen Indikativ, aber kein explizites Gebot. Dafür, dass hier allerdings tatsächlich

Rechte und Pflichten begründet werden, spricht jedenfalls die Verbindung der beiden Satzteile (Verbindlichkeit einerseits, Umsetzung andererseits) durch ein „und“ statt eine etwa durch Punkt oder Semikolon semantisch getrennte Formulierung: Wenn die Bindungswirkung im ersten Halbsatz bereits festgelegt worden ist, ist der zweite Halbsatz demnach als logische Konsequenz zu fassen. Vor allem aber ist es gerade das Anliegen des Verfassungsgesetzgebers und der Parteien des IT-StV gewesen, den bisherigen Status Quo der Unverbindlichkeit gezielt aufzugeben zugunsten einer – wenigstens teilweisen – Verbindlichkeit von Vereinbarungen des IT-PLR. Dazu sieht Art. 91c Abs. 2 GG ausdrücklich die Möglichkeit einer Mehrheitsregelung vor, die das Erfordernis der Einstimmigkeit bei rein freiwilligen Vereinbarungen ablöst, das im Vorfeld als erhebliches Hemmnis empfunden worden war. Insofern ist an einer rechtlich gewollten Bindungswirkung gegenüber Bund und Ländern nicht zu zweifeln.

#### 2.4.2.2 Bindungswirkung nach sonstigen Vorschriften des IT-Staatsvertrags

Fraglich ist, ob eine Bindungswirkung auch für sonstige Beschlüsse des IT-PLR im IT-StV vorgesehen ist. Dafür ließe sich § 1 Abs. 1 IT-StV anführen, der die Aufgaben des IT-PLR sämtlich im Indikativ festlegt und zwischen ihnen nicht unterscheidet. Daraus könnte man schließen, dass die tatsächliche Koordinierungsaufgabe automatisch auch eine Bindung an die diese umsetzenden Beschlüsse beinhaltet. Dies würde allerdings dem Gehalt des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 IT-StV in seiner Wort- und systematischen Bedeutung nicht gerecht werden. Denn die Vorschrift deklariert die Aufgaben, die dem IT-StV bereits durch Art. 91c GG übertragen worden sind. Aus einer Aufgabennorm lässt sich aber weder eine generelle Befugnisnorm ableiten, noch geht damit eine Regelung über die Erfüllung dieser Aufgabe und die konkreten Instrumente, die dazu eingesetzt werden können, einher.

#### 2.4.3 Das Verhältnis zu Normgebern auf Länderebene

Nicht anders als das Verhältnis des IT-PLR zu den Normgebern auf der Bundesebene ist das Verhältnis zu den Normgebern auf der Landesebene zu beurteilen, da keine unterschiedlichen Vorschriften einschlägig sind. Generell gibt es keine Verbindlichkeit der Beschlüsse des IT-PLR gegenüber den Ländern; nur in Bezug auf die Festlegung von bestimmten Standards ist eine Verbindlichkeit durch § 3 Abs. 2 Satz 1 IT-StV angeordnet. Wie auch im Verhältnis zum Bund bleibt die Umsetzung dem Land überlassen. Damit werden die Gestaltungsspielräume der Länder gewahrt, ein Konflikt mit der Gewaltenteilung oder dem Bundesstaatsprinzip kann schon nicht durch die Beschlüsse des IT-PLR hervorgerufen werden. Damit verbleibt bei den Ländern, eine jeweils sachgemessene, individuelle Vorgehensweise zu bestimmen, die ihren internen, sehr different und zum Teil auch sehr differenziert ausgestalteten Formen zur Bearbeitung von IT-Fragen entsprechend gerecht werden kann.

Indes kann nicht unerwähnt bleiben, dass damit aber auch die unmittelbare Nachvollziehbarkeit für den IT-PLR erschwert ist, inwieweit einzelne Länder seinen Beschlüssen nachgekommen sind. Angesichts des Umstands, dass im IT-PLR aber jeweils ein Vertreter jeden Landes Mitglied ist, dürfte dies überwiegend der Länderorganisation zuzu-

schreiben sein: Es kann erwartet werden, dass jedenfalls das Mitglied des Landes Informationen dazu für den IT-PLR vorhalten, wenigstens aber beschaffen kann.

#### 2.4.4 Das Verhältnis zu Normgebern auf Kommunalebene

Der IT-StV selbst trifft schließlich auch keine gesonderten Regelungen zum Verhältnis auf Kommunalebene. Dies gilt auch für Art. 91c GG. Dies ist insoweit schlüssig, als deren staatsorganisationsrechtliche Stellung sie als Teil der Länder begreift.<sup>71</sup> Würde man aus der Nicht-Erwähnung der Kommunen in Art. 91c GG die Schlussfolgerung ziehen wollen, die kommunale Ebene sei in Bezug auf die IT-Problematik nicht adressiert, würde sich dafür zum einen keinerlei Beleg in den Beratungen finden lassen, zumal das Schwergewicht der Verwaltung im Bereich der Kommunen zu verorten ist. Eine solche Vorstellung liefe zudem der Zielsetzung von Art. 91c GG entgegen, die bestehende diverse Gremienstruktur zu vereinheitlichen und mit höherer Verbindlichkeit auszustatten.

Auf der staatsvertraglichen Ebene ist weiterhin der Besetzung des IT-PLR entnehmen, dass die Kommunen durchaus einbezogen sein sollten. Indes ist ihnen, vertreten etwa durch ihre Spitzenverbände, kein unmittelbares Recht zur Einflussnahme gewährt worden. Sie sind lediglich in beratender Funktion durch drei Vertreter tätig. Dies ist bereits im Vorfeld in den Ländern kritisiert worden und hat dazu geführt, dass seitens der Länder eigenständige Absicherungen zur Einflussnahmemöglichkeit durch die Kommunen geschaffen wurden. So ist beispielsweise in Baden-Württemberg im Vorfeld zugesichert worden, dass eine umfassende Beteiligung der Ressorts und der kommunalen Landesverbände vor den Sitzungen des IT-PLR in den einschlägigen Landesgremien, speziell dem Arbeitskreis Informationstechnik und im Landessystemausschuss, erfolgen wird.<sup>72</sup> Zudem wurde festgehalten, dass die AG „Abstimmung LuK Land/Kommunen“ unverändert in die Abstimmungsprozeduren in Baden-Württemberg vor Beschlüssen des IT-PLR einbezogen werden soll.

Damit wurden zur Absicherung der kommunalen Entscheidungsträger auf der Ebene der Länder weitere interne Abstimmungserfordernisse verankert. Dies schlägt unmittelbar auf die Beschlussfassungsmöglichkeiten des IT-PLR durch: Auf kurzfristige Änderungen und gerade auch auf Überzeugungsarbeit, neue Informationen und veränderte Ansichten, die sich während einer Sitzung ergeben, kann nicht reagiert werden, sondern muss eine Rückversicherung eingeholt werden.

Das Verhältnis zwischen IT-PLR und kommunaler Ebene wird durch einen weiteren Umstand erschwert: Der IT-StV trifft keinerlei Regelung dafür, wie eine Verbindlichkeit seiner Beschlüsse auch für die kommunale Ebene erreicht werden soll.<sup>73</sup> Zwar ordnet § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-StV an, dass die Beschlüsse des IT-PLR in Bezug auf IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards verbindlich sein sollen. Konkretisiert wird diese Bindungswirkung dadurch, dass Bund und Länder innerhalb vom IT-PLR vorge-

<sup>71</sup> Schulz, Macht Art. 91c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich, in: DÖV 2010, S. 225 ff.

<sup>72</sup> Siehe z.B. die Gesetzesbegründung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung zum Zustimmungsgesetz von Baden-Württemberg, LT-Drs. 14/5490, S. 5.

<sup>73</sup> So auch Schulz, Macht Art. 91c GG E-Government-Gesetze der Länder erforderlich, in: DÖV 2010, S. 225 ff. (226).

gebener Fristen in ihren jeweiligen Verwaltungsräumen diese Beschlüsse umgesetzt werden. Dazu gehören für die Länder auch die Kommunen. Allerdings ist in keiner Weise festgelegt, wie diese Verpflichtung umgesetzt wird, geschweige denn, dass ein direkter Durchgriff für den IT-PLR auf die Kommunen im Falle der Nicht-Durchsetzung möglich wäre.

#### **2.4.5 Das Verhältnis zu ebenenübergreifenden Institutionen und Gremien**

Den meisten normgebenden Verfahren gehen auf der politischen Ebene Erfahrungsaustausch und Entscheidungsfindung in sachbezogenen Institutionen voraus. Diese sind zumeist informelle Gremien ohne verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Absicherung; organisatorisch sind sie zumeist gewachsen, ohne rechtliche Begleitnormen, wie etwa Geschäftsordnungen, hervorgerufen zu haben. Ihre Entscheidungen und Beschlüsse sind daher rechtlich stets unverbindlich und können lediglich Empfehlungscharakter aufweisen. Verwaltungs- und Verfassungsrecht kennen diese Gremien faktisch nicht.

Praktisch sind sie allerdings oftmals von erheblicher Bedeutung, ebnen sie doch den Weg zu übergreifenden und einheitlichen Vorgehensweisen. Das wohl bedeutendste Gremium mit Relevanz für den IT-PLR dieser Art dürfte die jeweilige Fachministerkonferenz sein, und zwar mit besonderer Bedeutung von Fachministerkonferenzen außerhalb seines Wirkungsbereichs: Soll IT das Rückgrat einer funktionierenden Verwaltung bilden, muss die Wirkung von Vorhaben des IT-PLR unabhängig von der jeweiligen Materie sichergestellt sein. Daher unterstreichen beispielsweise die praktischen Erfahrungen des Deutschland-Online-Vorhaben „Kfz-Wesen“ die Bedeutung, die der Einbeziehung der Fachressorts und der Fachverwaltungen für den Erfolg von E-Government-Vorhaben zukommt. Dementsprechend werden an den IT-PLR hinsichtlich der fachressortübergreifende Steuerung von E-Government-Vorhaben hohe Erwartungen gestellt.<sup>74</sup>

##### **2.4.5.1 Verhältnis zu Fachministerkonferenzen**

Angesichts der Unverbindlichkeit dieser Gremien und ihrer fehlenden rechtlichen Existenz ist es bemerkenswert, dass der IT-StV immerhin eine ausdrückliche Regelung zum Umgang zwischen IT-PLR und jedenfalls der Fachministerkonferenzen (FMK) trifft in § 1 Abs. 6 IT-StV. Danach sind die FMK zu beteiligen, soweit deren Fachplanungen von den Entscheidungen betroffen werden.

Dieses Beteiligungsrecht entspricht nach der üblichen Lesart des Begriffs „Beteiligung“ keinem Einvernehmensrecht: Die FMK muss sich also den Vorhaben des IT-PLR nicht anschließen und muss mit diesen nicht einverstanden sein. Es geht vielmehr darum, den spezifischen Sachverstand auf der Fachebene in die Beratungen des IT-PLR einzubeziehen; die Empfehlungen des IT-PLR sind im Sinne einer allgemeinen Berücksichtigungspflicht in die Entscheidungen einzustellen.

---

<sup>74</sup> Heller/Richter, Das Recht als erfolgskritischer und reformstrategischer Faktor im E-Government, in: DVBl. 2010, S. 345 ff. (352 f.); zum genannten Vorhaben speziell unter dem Gesichtspunkt des staatlichen Innovationsmanagements auch Richter, Einführung einer elektronischen Fahrzeugzulassung (Kfz Online), in: Schliesky (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010, S. 291 ff.

#### 2.4.5.2 Verhältnis zur Kabinettsbefassung

§ 1 Abs. 8 Satz 2 sieht vor, dass der IT-PLR in seiner Geschäftsordnung Regelungen zur Sicherstellung vorsieht, dass die Behandlung im Kabinett oder sonstige Abstimmungen rechtzeitig erfolgen können, bevor der IT-PLR einen Beschluss fasst.

Auch hiermit wird sichergestellt, dass die Entscheidungen des IT-PLR ressortübergreifend wahrgenommen werden können.

#### 2.4.5.3 Verhältnis zu sonstigen ebenenübergreifenden Gremien

Für andere Institutionen und Gremien dieser Art fehlt jegliche Regelung im IT-StV. Um das Verhältnis hierzu näher zu bestimmen, müssen die allgemeinen, im IT-StV getroffenen Festlegungen dahingehend ausgelegt werden, was sie für das Verhältnis zu solchen ebenenübergreifenden Institutionen bedeuten.

Zentral ist hierbei § 3 Abs. 2 Satz 2 IT-StV: Danach entfalten Beschlüsse des IT-PLR über IT-Standards verbindliche Wirkung. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass andere Beschlüsse des IT-PLR gerade *keine* Bindungswirkung entfalten. Institutionen ebenenübergreifender Art sind daher nur ausnahmsweise, und auch dann nur über die Verbindlichkeit für Länder und Bund nach § 2 Abs. 2 Satz 2 2. HS, an die Beschlüsse des IT-PLR gebunden.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Berichtspflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IT-StV: Zwar ist an die CdS zu berichten und sind diese damit in Kenntnis gesetzt von den Beschlüssen, Entscheidungen und Empfehlungen des IT-PLR. Allerdings geht damit noch keine weitergehende „durchgereichte“ Berücksichtigung durch andere Gremien einher.

Gleiches gilt schließlich auch für eine analoge Anwendung von Art. 1 Abs. 6 IT-StV. Man darf schon bezweifeln, ob überhaupt eine Regelungslücke vorliegt, sind doch andere Gremien jenseits der Fachministerkonferenzen bereits bei Abfassung des IT-StV bekannt gewesen. Darüber hinaus ist aber auch eine Interessengleichheit schwer zu konstatieren, ist doch die Fachministerkonferenz in mehrerlei Hinsicht besonders herausgehoben. Zum einen sind die Fachminister ihrerseits durch die Position, die ihnen verfassungsrechtlich zugewiesen ist – auf der Bundesebene durch Artt. 63 ff. GG, speziell die Ressortkompetenz in Art. 65 Satz 2 GG –, gegenüber allen sonstigen ebenenübergreifenden Institutionen herausgehoben. Zum anderen sind auch fachlich die Fachminister durch ihre Kompetenz und die Möglichkeit, aus ihren Reihen einen Gesetzesentwurf zu formulieren und in die Regierung einzubringen, mit besonderen Möglichkeiten ausgestattet, die in dieser Weise anderen ebenenübergreifenden Gremien nicht zukommen.

Dies bedeutet in der Konsequenz eine rechtlich schwache Position des IT-PLR. Zwangsweise lässt sich eine Bindung jedenfalls nicht durchsetzen; dem IT-PLR bleibt vor allem das Mittel der Information und der Beteiligung; stützen kann er sich allein auf eine allgemeine Berücksichtigungspflicht seiner Entschlüsse.

Umgekehrt bleibt festzuhalten, dass der IT-PLR von sich aus andere über seine Beschlüsse, Empfehlungen und laufenden Verfahren informieren kann. Dies betrifft beispielsweise die Information der Vertreter in Gremien der Bund-Länder-Kooperation oder

Gremien, die sich mit europäischen und internationalen Fragestellungen befassen und in diesem Rahmen IT-relevante Überlegungen anstellen, das gilt aber ebenso auch für alle sonstigen Gremien, die sich möglicherweise mit Fragen der IT-Steuerung befassen, auch wenn sie nur einem Bundesministerium zugeordnet sind.

## **2.5 Verfahrensrechte des IT-Planungsrats**

Ein wichtiger Bestandteil für eine rechtlich fundierte Wirkungsmacht eines Beratungsgremiums wie des IT-PLR sind Zugangspunkte zu den einschlägigen Normsetzungsverfahren. Inhaltlich erfolgen diese vor allem über Beteiligungsrechte und -pflichten. Deren Effektivität und Wirksamkeit hängt wiederum davon ab, inwieweit ihre Nicht-Beachtung sanktioniert ist.

### **2.5.1 Beteiligungsrechte**

Der IT-StV normiert keinerlei spezifische Beteiligungsrechte zugunsten des IT-PLR. Insbesondere fehlt es an einer dem § 1 Abs. 6 IT-StV korrespondierenden Pflichtenstellung der Fachministerkonferenz, den IT-PLR zu beteiligen. Ein solches ließe sich allenfalls aus § 5 IT-StV ableiten, wenn aus der Informationspflicht von Bund und Ländern ein Recht des IT-StV abgeleitet werden könnte, informiert zu werden. Das würde dann zwangsläufig als Organe von Bund und Ländern auch die Fachminister binden.

Allerdings bestimmt § 5 IT-StV eine Informationspflicht von Bund und Ländern, über beabsichtigte Vorhaben zur Einrichtung und Entwicklung informationstechnischer Systeme, um eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit zu ermöglichen. Die Vorschrift spricht selbst zunächst nur von einer wechselseitigen Informationspflicht der Träger des IT-PLR („Der Bund und die Länder informieren sich“).

Überlegen lässt sich, aus der Normierung im IT-StV, aus einer allgemeinen Kooperationspflicht sowie aus der Aufgabe des IT-PLR zu folgern, dass damit auch eine Information des IT-PLR einhergeht. Das lässt sich zum einen daraus herleiten, dass die Mitglieder des IT-PLR diejenigen sind, die in Bund und Ländern für die IT zuständig sind, § 1 Abs. 2 Satz 1 IT-StV. Wird also wechselseitig informiert, sollte diese Information ohnehin diese Funktionsträger erreichen. Werden die Mitglieder einzeln informiert, könnte man daraus folgern, dass damit auch der IT-PLR informiert ist.

Allerdings ist gerade bei den in den Fachressorts aufkommenden Fragestellungen, die auch und scheinbar nur am Rande IT betreffen, nicht zwangsläufig die Information des für die IT Zuständigen gegeben. Vor allem würde dies rechtlich eine Funktionsvermischung bedeuten, werden doch die Mitglieder des IT-PLR nicht als solche, sondern in ihrer jeweiligen Funktion im Gefüge der Landes- oder Bundesverwaltung adressiert. Hier ist durchaus vorstellbar, dass keine Personenidentität vorliegt, zumal regelmäßig nicht nur eine Person für die IT zuständig sein dürfte.<sup>75</sup>

Gewichtiger ist daher, ob die Pflicht im IT-StV selbst geregelt ist. Der IT-StV regelt zwar nicht nur die Gründung und die Wirkungsweise des IT-PLR, sondern auch ausweislich

---

<sup>75</sup> Weitere Schwierigkeiten, wenn etwa der IT-PLR aus anderen Erwägungen vom Funktionsträger nicht beteiligt wird, werden unten bei der Analyse des Ist-Zustands (unter 1) angesprochen.

der Überschrift die „Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der IT in den Verwaltungen von Bund und Ländern“. Dies spräche dafür, dass in § 5 IT-StV durchaus auch Rechte und Pflichten geregelt sein können, die nicht den IT-PLR erfassen, zumal die nachfolgenden Vorschriften allgemeine Schlussbestimmungen sind. Dafür streitet auch die Einordnung von § 5 IT-StV in Abschnitt II, der mit „Gemeinsame Standards und Sicherheitsanforderungen, Informationsaustausch“ überschrieben ist, während Abschnitt I ausdrücklich den „IT-PLR“ zum Gegenstand hat.

Allerdings sind in Abschnitt II sehr wohl noch weitere Regelungen zum IT-PLR enthalten, nämlich mit § 3 und § 4 IT-StV diejenigen Aufgaben, in denen der IT-PLR rechtlich seine gewichtigste Position zugewiesen wird. Vor allem aber würde es dem Zweck der Einrichtung des IT-PLR widersprechen, würden Vorhaben von Bund oder Ländern am IT-PLR vorbei untereinander abgesprochen. Die Aufgabe des IT-PLR ist es gerade, diese Koordinations- und Kooperationsaufgabe zu begleiten, wenn nicht sogar, diese gänzlich auszufüllen. Dies kann aber nur gelingen, wenn er möglichst frühzeitig in die Planung einbezogen wird. Insofern entstehen durch die Vereinbarung des IT-StV als einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit auch informationelle Kooperationstreuepflichten. Dies wiederum ist nur möglich, wenn der IT-PLR spätestens dann informiert wird, wenn der jeweilige Vorhabenträger sein Vorhaben so weit vorangetrieben hat, dass er es in ein konkreteres Stadium der Planung überführt und nunmehr von der Informationspflicht des § 5 IT-StV erfasst ist.

Einschränkend ist aber zu sehen, dass § 5 IT-StV die Information dem Wortlaut nach in ganz frühes Stadium vorverlagert, nämlich die Information über Vorhaben betrifft, *damit* eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit ermöglicht wird. Daraus kann geschlossen werden, dass der IT-PLR hiervon nicht erfasst ist, weil er, gemäß seiner Aufgabe der Koordination, erst dann auf den Plan gerufen ist, wenn eine Zusammenarbeit stattfindet. § 5 IT-StV hätte dann die Stellung einer Informationspflicht im Vorfeld der Zuständigkeit des IT-PLR, wäre also eine Vorfeldmaßnahme, die gar nicht ihm gegenüber gelte. § 5 IT-StV würde also Bund und Ländern die Möglichkeit geben abzuklären, ob eine Aufgabe für eine Zusammenarbeit und damit für eine Kooperation des IT-PLR überhaupt gegeben ist.

Selbst wenn man eine solche Lesart verfolgte, würde dies aber einer (wohl als Annexpflicht zu begründenden) Informationspflicht zugunsten des IT-PLR nicht entgegenstehen. Da dieser nicht „auf Weisung“ seine Aufgaben konkretisiert, sondern die Zuweisung von Projekten gerade nur in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IT-StV vorgesehen ist, er ansonsten aber seine Agenda selbständig bestimmt, ist es für diese Selbst-Bestimmung erforderlich, dass er bereits im Vorfeld Kenntnis von den möglichen Vorhaben hat, um seinerseits zu einem Urteil zu gelangen, ob diese Vorhaben ein Einschreiten von seiner Seite aus notwendig oder wünschenswert machen.

Damit ist indes noch nicht geklärt, wann diese Informationspflicht greift. § 5 IT-StV verlangt eine „möglichst frühzeitige“ Information und erklärt zudem, warum dies erstrebenswert ist: Eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit soll ermöglicht werden, d.h. bereits bevor der Koordinationsbedarf festgestellt ist, sollen bereits entsprechende Überlegun-

gen möglich sein sollen. Daraus lässt sich ableiten, wann eine möglichst frühzeitige Information zeitlich zu verorten ist. IT-Fragestellungen können zumeist nicht an das Ende einer Planungskette verschoben werden, ist doch IT mehr als nur ein Mittel und eine Technik, sondern kann vielmehr das Staat-Bürger-Verhältnis, die Organisation und das Wirken der Verwaltung insgesamt erheblich verändern. Wird also die Möglichkeit einer IT-gerechten Durchführung einer Maßnahme erst zum Ende eines inhaltlichen Planungsprozesses einbezogen, können die Vorteile einer IT-gestützten Durchführung (einschließlich ihrer Nachteile) nicht mehr aktiv in den Steuerungsprozess eingebunden werden. IT bleibt dann ein reines Anhängsel zu der inhaltlichen Maßnahme ohne echte Durchsetzungs- und Wirkungskraft. Damit werden sowohl ihre Möglichkeiten beschränkt als auch ihre Wirkung unterschätzt: IT verändert nicht allein den technischen Zugang, sondern oftmals auch die Art und Inhalte von Kommunikation. Daher ist bereits in einem planungsoffenen Stadium, das noch keine Festlegung auf einzelne Alternativen und damit auch noch kein Ausscheiden denkbarer Alternativen erlebt hat, der IT-PLR im Sinne von § 5 IT-StV zu beteiligen. Nur dann kann eine IT-gestützte Alternative entwickelt und die IT aktiv in andere Alternativen eingebunden werden. Dass der IT-StV genau dieses bezweckt, macht gerade die Formulierung „möglichst frühzeitig“ deutlich: Es geht darum, die Planungsoffenheit für Vorhaben aus dem E-Government-Bereich zu wahren und zu nutzen.

Daher sind Bund und Länder – und damit auch der IT-PLR – im Bereich der IT dann zu informieren, sobald ein Vorhaben mehr als einen reinen Erwägungsgrad erreicht hat.

### **2.5.2 Initiativrechte**

Fraglich ist, ob dem IT-PLR seinerseits ein Recht zusteht, bestimmte Vorhaben anzustoßen, sie intensiv(er) zu verfolgen oder auch seitens Bund und Ländern ein Vorhaben einzufordern. Dahinter steht also die Frage, ob dem IT-PLR ein Initiativrecht zusteht.

Aus dem Wortlaut des IT-StV selbst lässt sich ein solches Initiativrecht nicht ableiten. Allerdings kann die Aufgabenbeschreibung des IT-PLR herangezogen werden: Diese will gerade eine von Sachkunde getragene Fokussierung auf IT-Themen, damit die Verwaltung auf diesen Gebieten stärker und intensiver vorankommt als das den Vorgängergremien möglich war. Dies kann insbesondere auch dadurch geschehen, dass der IT-PLR selbständig solche Projekte anstößt und sich aktiv dort einbringt, wo seine Kompetenz und Sachkunde dazu beitragen kann, IT-gestützte Lösungen zu finden. Diese wird von den eigentlichen Projektträgern möglicherweise gar nicht selbständig erkannt; eine Information des IT-PLR nach § 5 IT-StV erfolgte also gar nicht, die dann eine Beteiligung des IT-PLR ermöglichte.

Andererseits aber sieht § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IT-StV vor, dass die Steuerung von E-Government-Projekten durch den IT-PLR erfolgen kann, die ihm „zugewiesen werden“. Wie oben bereits hergeleitet, stellt Nr. 1 die allgemeine Vorschrift dar, während Nr. 2 und 3 Konkretisierungen sind bzw. den IT-PLR verpflichten, auch zugewiesene Aufgaben zu übernehmen. Damit ist dem IT-PLR insgesamt ein weitreichendes, selbstbestimmtes Vorgehen überlassen. Ob er dieses ausfüllt, indem er möglichst flächendeckend agiert und dann notwendigerweise eher in die Breite als in die Tiefe agiert, oder

ob er sich einige gezielte Projekte herausgreift, die er intensiv bearbeitet, ist ihm überlassen.

Insofern sind weder Art. 91c GG noch dem IT-StV Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass der IT-PLR in der Gestaltung seiner Aufgabenerfüllung anders als andere Verwaltungseinheiten beschränkt wäre.

### **2.5.3 Vetorechte**

Die stärkste Art von Beteiligungsrecht besteht in einem Veto- oder Einvernehmensrecht. Ein Vetorecht sähe vor, dass der IT-PLR ein bereits verabschiedetes Vorhaben stoppen mit seinen Bedenken könnte. Ähnlich weitreichend, wenngleich präventiv wirkend, wirkt ein Einvernehmensrecht: Danach könnten Vorhaben ohne das zuvor eingeholte Einverständnis des IT-PLR nicht verabschiedet werden.

Angesichts der Vorgeschichte zum Art. 91c GG und der erheblichen Bedenken der Länder, über eine solche Verfassungsnorm in zu großem Umfang Einflussmöglichkeiten auf ihre Verwaltung zu verlieren und gleichzeitig anderen Einflussmöglichkeiten auf ihre Verwaltung zuzubilligen, verwundert es nicht, wenn man ein solch weitreichendes Recht dem IT-PLR nicht zugestehen will.

Allerdings kann man jedenfalls teilweise ein Vetorecht annehmen, wenn die Verbindlichkeit der Beschlüsse im Bereich der Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards dem IT-PLR auch die Möglichkeit verbindlicher Negativ-Beschlüsse ermöglicht. Denn er kann auch beschließen, dass ein bestimmter, in der Praxis existenter Standard nicht als erforderlicher Standard i.S.d. § 3 Abs. 1 IT-StV anzusehen ist. Aus der rechtlichen Möglichkeit, positive Beschlüsse zu fassen, welcher Standard rechtsverbindlich angenommen werden soll, folgt als Minus auch die Befugnis, andere Standards auszuschließen.

Gestützt wird dies noch dadurch, dass nach § 3 Abs. 1 Satz 2 IT-StV bei der Beschlussfassung über Standards „vorrangig auf bestehende Marktstandards“ abzustellen ist. Die Entscheidungen des IT-PLR haben erhebliche Auswirkungen auf die Märkte für IT: Bestimmt der IT-PLR einen bestimmten Standard, erhält dieser für seine Anbieter einen nicht unbeträchtlichen Marktvorteil gegenüber anderen Standards schon allein wegen der Verbreitung der IT in der öffentlichen Verwaltung, deren Hard- und Software auf diese Standards hin kompatibel ausgestaltet werden muss. Man kann sogar so weit gehen zu vermuten, dass von den verbindlichen Beschlüssen des IT-PLR eine gewisse Signalwirkung ausgehen könnte und auch Private, die nicht unmittelbar auf die Interoperabilität und Sicherheit im Bereich der IT auf Kommunikation mit Behörden und staatlichen Einrichtungen ausgerichtet sind, sich diesen Standard zu Eigen machen. Daher kann ein Nicht-Anwendungsbeschluss des IT-PLR gleichzeitig auch ein Signal an die Wirtschaft setzen, einen bestimmten Standard nicht weiter auf die Verwendbarkeit in der Öffentlichen Verwaltung hin auszurichten. Dies könnte schon aus Gründen des Wettbewerbsschutzes, abgeleitet aus Art. 12 I GG, geboten sein. Dem IT-PLR muss also auch daher die Möglichkeit eingeräumt sein, nicht nur positiv bestimmte Standards festlegen zu können, sondern auch negativ beschließen zu können. Dies kommt im Effekt einem Vetorecht jedenfalls im Bereich des § 3 IT-StV sehr nahe.

Es ließe sich trotzdem zur Klarstellung sehr wohl darüber nachdenken, solche Rechte zu verankern, insbesondere dann, wenn die Informationsrechte aus § 5 IT-StV nicht gewahrt wurden: Nur dann ist sichergestellt, dass Projektplanung auch tatsächlich „möglichst frühzeitig“ i.S.v. § 5 IT-StV den IT-PLR einbezieht, wenn ansonsten zu befürchten ist, dass die Nicht-Beteiligung zu erheblichen Verzögerungen bis hin zum Scheitern des Projekts führen wird. In die gleiche Richtung ginge ein Anspruch des IT-PLR, im Falle der Nicht-Beteiligung die gesamte Wiederholung des Planungsprozesses fordern zu können. Allerdings wäre ein solches Recht wesentlich schwächer, da es die Vorentscheidungen nicht aufheben könnte, eine erneute Durchführung des Verfahrens also nicht zwingend eine tatsächliche Beachtung der Erwägungen des IT-PLR sicherstellte.

## 2.6 Zwischenergebnis

Die Ergebnisse zur rechtlichen Ausgestaltung der Steuerungsstrukturen des IT-PLR, die – wie dargelegt analytisch von deren tatsächlichen Wirkungen zu unterscheiden sind – lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die rechtliche Stellung des IT-PLR ist im Wesentlichen durch die Bestimmungen des Art. 91c GG und des IT-StV geprägt, die das Zusammenwirken von Bund und Ländern in gewisser Weise jedenfalls institutionalisieren und regulieren. Mit diesen Regelungen sollte der Status Quo der Zusammenwirkung verändert, und zwar im Sinne von Effektivität und Effizienz verbessert, jedenfalls aber nicht verschlechtert werden. Dies ist insbesondere bei der Auslegung der Vorschriften des IT-StV zu berücksichtigen.
- Die Bestimmungen des IT-StV, dort insbesondere zum IT-PLR und seiner Aufgabenerfüllung, sind im Lichte des Art. 91c GG zu interpretieren und auszulegen.
- Unabhängig von einzelnen Regelungsgegenständen ist zu bemerken, dass viele rechtliche Regelungen, die die Aufgaben, die Organisation, das Verfahren, das Entscheiden und Wirken des IT-PLR wesentlich bestimmen, in einer Reihe von relevanten Fragestellungen lückenhaft oder auch unpräzise erscheinen, was Unsicherheiten im Rechtsverständnis nach sich zieht. Dies wird etwa bei der Bestimmung der „fachunabhängigen und fachübergreifenden“ Standards und ihrer Erforderlichkeit deutlich, die wiederum die wesentlichen Kriterien für die Bindungswirkung der hierzu ergangenen Beschlüsse bilden.
- Es sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass zumindest auch in die grundlegenden Verwaltungsstrukturen hineinreichende und damit über die rein technische Ebene hinausgehende Veränderungen – wie sie häufig mit der Bezeichnung „E-Government“ im Vergleich zu „Informationstechnik“ angesprochen werden – im Rahmen der von Art. 91c GG vorgegebenen Vereinbarungen erfasst werden können. Je stärker allerdings diese normative Position beansprucht wird, umso stärker wird der IT-PLR normativ in Zuständigkeitskonkurrenzen gebracht.
- Die Bestimmungen des Art. 91c und des IT-StV und damit die Steuerungs- und Konstitutionsstrukturen des IT-PLR betreffen vor allem den inner- und zwischenstaatlichen Bereich und damit einen Bereich, in dem das Recht in seiner Geltend-

machung, Durchsetzung oder sonstigen Mobilisierung stark durch Funktions- und Verhandlungslogiken des politischen Systems überlagert und bestimmt wird. Das Recht und damit Ungewissheiten und Uneinigkeiten über dessen „richtiges“ Verständnis, aber auch über dessen Durchsetzung, werden in ihrer Bedeutung jedenfalls für die Wirkungsmacht des IT-PLR relativiert.

- Mit der Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen steht dem IT-PLR ein im Rahmen von Bund-Länder-Koordinierungen bemerkenswertes Steuerungsinstrument zur Verfügung, das vor dem Hintergrund der Genealogie des IT-PLR und der ihm zu Grunde liegenden Vorschriften des Art. 91c GG und des IT-StV gleichsam als Ausdruck der mit dem IT-PLR verbundenen Erwartung auf effizientere Entscheidungsstrukturen gesehen werden darf.
- Die Informationsbeziehungen zwischen dem IT-PLR und den verschiedenen Institutionen und Gremien, die ihrerseits mit Fragestellungen der IT befasst sind, nicht zuletzt den Fachministerkonferenzen und der CdS-Konferenz, sind nur teilweise ausdrücklich geregelt.
- Handlungsempfehlungen können daher darauf dringen, den IT-StV zu ergänzen und zu präzisieren, um die offenen Fragestellungen auf rechtlichem Wege zu bewältigen und dem IT-PLR auf diesem Wege zu mehr Wirkung zu verhelfen. Allerdings wäre dies ein langwieriger und aufwendiger Weg. Klärungen auf weniger hochrangiger Rechtsebene erscheinen daher praktisch vorzuzugswürdig. Der Einsatz „harter“ rechtlicher Mittel erscheint vor dem Hintergrund der erheblichen Überlagerung des rechtlichen Systems durch andere Wirkungssysteme, insbesondere die Geltungsbedingungen des politischen Systems, nur in Teilbereichen zielführend.

Soweit der IT-StV der Klarstellung oder Ergänzung bedarf, wird langfristig angestrebt, dass Bund und die Länder zur Klarstellung dem bisherigen „Gemeinsamen Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“ eine Erklärung hinzufügen, die den Rang einer Protokollerklärung zum IT-StV hat → HE (19).<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Die mit einem Pfeil („→“) eingeleiteten Verweise beziehen sich auf die im Teil 1 dargelegten Handlungsempfehlungen (HE).

### 3 Bestandsaufnahme von Wirkungen in der tatsächlichen Praxis des IT-Planungsrats (Ist-Analyse)

#### 3.1 Strukturierung des Untersuchungsteils

In diesem Abschnitt werden zum einen die wesentlichen Beobachtungen der Gutachtergruppe zu der tatsächlichen Wahrnehmung der wirkungsrelevanten Informations- und Kommunikationsbeziehungen (Ist-Analyse) zusammengefasst und zum anderen die Grundlagen für die hieraus im Abgleich mit der Soll-Analyse erfolgende Ableitung der Handlungsempfehlungen dargelegt, die sich im Einzelnen unter 1 spezifiziert finden.

Mit Blick auf die Rezeption sei vorweg erwähnt, dass es in diesem Teil wegen der Aufgabenstellung des Gutachtens, als Grundlage für eine Optimierung zu dienen, vor allem um das Aufzeigen etwaiger Defizite geht. Dass nachfolgend daher weniger Aufmerksamkeit findet, was bereits jetzt „gut läuft“, bedeutet also nicht, dass nicht noch mehr „positive“ Aspekte der Ist-Analyse identifiziert werden könnten, sondern liegt in der Natur des Untersuchungsauftrags begründet.

Als unmittelbare Anschlussverwendung der vorliegenden Untersuchung im Projekt OptIK ist vorgesehen, sie in die Diskussion von Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR mit Blick auf normgebende Verfahren einzuspeisen. Im Mittelpunkt der Auswertung werden also Wirkungspfade stehen, die auch die Perspektive derjenigen, die von den Aktivitäten des IT-PLR erfasst werden (sollen), in den Blick nehmen. Dabei wird aber nicht außer Acht gelassen, dass der IT-PLR im Wesentlichen nur seine eigenen Aktionsmuster verändern kann. Daher wird auch die folgende Analyse des Ist-Zustandes bereits anhand der unterschiedlichen Wirkungswege als Aufbauschema strukturiert. Als Wirkungswege kommen vor allem die folgenden in Frage.

##### 1. Auslösung rechtlicher Befolgs- und Berücksichtigungspflichten:

Der IT-PLR kann tatsächliche Wirkung mit Hilfe der Instrumente entfalten, die rechtliche Verbindlichkeit aufweisen, und dadurch seine Inhalte gezielt einbringen. In diesem Fall wirkt er, indem er entscheidet, regelt und strikte *Beachtens-* oder *Berücksichtigungspflichten* auslöst. *Beachtung* bedeutet dabei eine strikte Befolgung und kann insbesondere von Beschlüssen zur Standardsetzung ausgelöst werden. *Berücksichtigung* ist eine abgeschwächte Form der Verbindlichkeit. Sie besteht darin, dass die angesprochenen anderen Stellen die jeweilige Entscheidung oder sonstige Aussage des IT-PLR bei ihrer eigenen Willensbildung als relevanten Belang mit in ihre Abwägung, insbesondere bei Ermessensentscheidungen, einzubeziehen haben; dies kommt vor allem bei „Empfehlungen“ im Sinne des IT-StV in Frage. In Bezug auf die wirkungsrelevanten Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR zieht dies insbesondere die Fragen nach sich, in welchem Verhältnis zu anderen Institutionen der IT-PLR von der bisherigen Praxis faktisch gesehen wird, wie seine Arbeit mit Blick auf die eigene Entscheidungsproduktion organisiert ist und wie

Beschlüsse, Empfehlungen und andere Produkte des IT-PLR ihre Adressaten („Outbound“-Perspektive) erreichen. Dazu aus faktischer Sicht näher unter 3.2.

2. Verfahrensmäßige Mitsprache:

Der IT-PLR kann ferner mittels des Instruments der verfahrensmäßigen Mitsprache wirken und somit über das Verfahren Einfluss nehmen. Er agiert in diesem Fall, indem er beispielsweise normgebende Prozesse initiiert oder auf andere Weise mitspricht und dann Gehör für seine inhaltlichen Auffassungen findet. Im Vordergrund stehen also die Verfahren, in die der IT-PLR hineinwirkt. Dies ist neben vorstehend 1 zugleich ein zweiter Bereich seiner institutionellen Positionierung. Wie ist der IT-PLR in Abläufe anderer normgebender hoheitlicher Institutionen – Bund, Länder, EU – eingebunden? Wie und von wem wird die faktische Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten insoweit bestimmt? Wie ist die Arbeit des IT-PLR organisiert, um eine Mitsprache bei konkreten normgebend wirkenden Vorhaben von Fachressorts und EU wahrzunehmen? Dazu aus faktischer Sicht unter 3.3.

3. Faktische Anerkennung als Einflussfaktor auf der Basis politischer und/oder fachlicher Relevanz:

Der IT-PLR kann Wirkungen auch unabhängig der beiden vorgenannten, jeweils juristisch unterfütterten Wirkungspfade entfalten, indem er schlicht rein faktische Anerkennung als relevanter Akteur auf geeigneten Themenfeldern entfaltet. Hierfür kommen angesichts seiner als Verwaltungspolitik umschriebenen Positionierung mit beachtlichen Scharnierfunktionen zwischen Vollzug und Politik<sup>77</sup> zwei Grundlagen einer solchen Akzeptanz in Frage. Die eine stützt sich auf einen Expertenstatus des IT-PLR. Die Adressaten und weiteren Stakeholder beachten in diesen Fällen die Arbeit des IT-PLR und wünschen sich seine Beteiligung, weil diese fachlich überzeugende Lösungen zu erbringen verspricht. Die andere stützt sich mehr auf den politischen Status des IT-PLR. Die Adressaten und weiteren Stakeholder beachten in diesem Fall den IT-PLR, weil er politische Wichtigkeit und Macht hat. Beide Grundlagen schließen einander nicht wechselseitig aus, sind aber durchaus unterscheidbar. Inwiefern gibt es eine Verbindung des IT-PLR mit solchen Expertenerwartungen und/oder mit starker politischer Attraktivität? Steht das Gremien für Themen, mit denen sich auch öffentlichkeitswirksame, möglicherweise auch unmittelbare politische Erfolge verbinden lassen? Zu diesem Komplex unter 3.4.

Die Handlungsempfehlungen sind dabei der jeweiligen Wirkungsanalyse zugeordnet; daher können verschiedentlich ähnliche Handlungsempfehlungen für unterschiedliche identifizierte Bedarfe abgeleitet werden.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Speziell dazu noch unter 3.4.2.5.

<sup>78</sup> Zu der methodischen Vorgehensweise, die der Erstellung und Positionierung dieser Ist-Analyse zu Grunde liegt, siehe bereits unter 1.5 (Seite 5).

## **3.2 Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis rechtlicher Verbindlichkeit**

### **3.2.1 Ist-Analyse und Ursachen für Wirkungsschwächen**

Da die Verbesserung des Zusammenwirkens von Gesamtstaat (Bund) und Ländern den wichtigsten Ausgangspunkt der Entwicklung des IT-PLR bildete, stehen die Fragen dieser Ebene auch zunächst im Vordergrund der Analyse.

#### **3.2.1.1 Beschlüsse mit Beachtungspflicht als eine Kernfunktion des IT-Planungsrats – Seltenheit der Anwendung als Wirkungsproblem**

Der Wirkungsweg der rechtlichen Verbindlichkeit für Beschlüsse im Bereich der fachübergreifenden und fachunabhängigen IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards nach § 3 Abs. 2 IT-StV würde nach dem normativen Ausgangsbefund die Stärke des IT-PLR ausmachen und daraufhin den Fluchtpunkt bilden, auf den die Arbeit des IT-PLR ausgerichtet ist. Denn er böte genau das, was andere Bund-Länder-Gremien in aller Regel nicht erreichen, nämlich nicht nur politisch, sondern auch rechtlich letztverbindlich zu entscheiden. Genau dieser Zweck war es auch, der in der Entstehungsphase des IT-PLR am dringendsten die Wünsche oder Forderungen nach einer besonderen verfassungsrechtlichen Absicherung begründete; auf dieser Grundlage basiert die Aufnahme von Art. 91c in das Grundgesetz. In der Ausprägung als zu befolgender Beschluss – im Gegensatz zur ebenfalls rechtlich wirkenden, aber lediglich eine Berücksichtigungspflicht auslösenden Empfehlung – nutzt dieser Weg das Steuerungsinstrument „Recht“ am deutlichsten. Zugleich repräsentiert dieser Bereich genau das Kernthema des IT-PLR, das ihn aus der Sicht der Arbeitsebenen der Verwaltung treibt, nämlich wie man die IT von Bund und Ländern – oder unter Einbeziehung ihrer Untergliederungen genauer *in* Bund und Ländern – so gestaltet, dass Interoperabilität gegeben ist und dass Sicherheitsstandards vergleichbar sind.

Die Soll-Analyse hat hier als rechtsnormativen Ausgangsbefund eine starke und wichtige Rolle des IT-PLR identifiziert. Faktisch ist es indes überhaupt erst rund drei Jahre nach der ersten Sitzung des IT-PLR zu einem ersten Standardisierungsbeschluss gekommen, der sich vollen Bindungsanspruch beimisst, nämlich der im März 2013 beschlossenen Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung. Naturgemäß gibt es noch keinen Befund dazu, wie dieser Beschluss rezipiert wird. Der Gutachtergruppe gegenüber wurde ferner zum Ausdruck gebracht, dass die Erwartungen, dass es zu einer regelmäßigen Produktion konkreter bindender Entscheidungen alsbald kommen könne, gemischt sind. Das Fehlen oder die Seltenheit von „harten Tests“ wird häufig als faktisches „Schweigen“ des IT-PLR wahrgenommen. Es fördert die Unsicherheit der Praxis, ob man vom IT-PLR überhaupt erwarten dürfe, dass er etwas bewirken könne und wolle. Darin liegt ein ernsthaftes Wirkungsproblem für den IT-PLR, zumal ihm sein Gewicht nicht automatisch kraft rechtlicher Definition zufällt, sondern er aufgrund seiner Eigenschaften als politisches Gremium darauf angewiesen ist, sich dieses Gewicht erst selbst zu erarbeiten.

Der Effekt wird dadurch verstärkt, dass von außen faktisch kaum eine Neigung besteht, etwas in einen bestimmten Geschäftsgang zu geben, wenn unsicher ist, ob er zu Ergebnissen führt. Anders gesagt: In die Einschaltung und Mitwirkung des IT-PLR würde von allen Ebenen mehr investiert, wenn es allgemein als vorhersehbar wahrgenommen würde, dass sich diese Investition auch lohnt, indem eine wichtige Entscheidung letztlich in der Tat im IT-PLR fällt, und zwar rechtzeitig, bevor sie durch die Fakten oder durch andere Entscheidungswege überholt wird.

Die Ursachen dafür, dass nach immerhin schon erklecklicher Zeit der Arbeit des IT-PLR nur ein einziger Anwendungsfall der Befugnis zum verbindlichen Standardisierungsbeschluss vorliegt, bestehen teils einzelfallbezogen in den objektiv gegebenen Schwierigkeiten der fachlichen Vorbereitung solcher Beschlüsse begründet. Jedoch sind gegenüber der Gutachtergruppe auch Ursachen genannt worden, die struktureller Art sind und daher Anlass zu allgemeinen, nicht einzelfallbezogenen Handlungsempfehlungen geben. Diese Ursachen sind daher im Folgenden darzulegen.

### 3.2.1.2 Verständigungsbedarf über die Auslegung der Zuständigkeiten

Müsste man rechtliche Verbindlichkeit allein durch „Befehl und Zwang“ im Sinne eines umfassenden Ordnungsrechts durchsetzen, so wäre schon der Durchsetzungsaufwand prohibitiv hoch. Auch die Steuerung durch rechtliche Verbindlichkeit lebt daher zu einem erheblichen Teil davon, dass bei den Adressaten eine weitgehend gemeinsame, selbstverständliche und alltäglich präsente, überwiegend akzeptierte Vorstellung von ihren Voraussetzungen und Inhalten besteht. Dies macht in nicht unerheblicher Weise auch gelebte Rechtsstaatlichkeit aus. Das gilt umso mehr bei Rechtsnormen, die wie der IT-StV auf die Organisation von Kooperation und Akzeptanz ausgelegt sind.

Es fällt daher unter dem Gesichtspunkt der wirkungsrelevanten Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR erheblich ins Gewicht, dass viele Akteure, die mit dem IT-PLR zu tun haben, zu tun haben müssten oder zu tun haben wollen, das Fehlen eines allgemein gesicherten praktischen Wissens über Zuständigkeiten und Funktionen des IT-PLR vermelden. Stattdessen spielen Zuständigkeitsfragen noch eine erhebliche Rolle in den Gesprächen. Auf den Arbeitsebenen des IT-PLR und seiner Mitglieder selbst werden juristische Unsicherheiten über Zuständigkeiten und rechtliche Verbindlichkeit des IT-PLR zwar nicht von einer überwiegenden Zahl der Befragten eindeutig angenommen, aber die Antworten sind breit gestreut. Die Zahl derer, die annehmen, dass solche Unsicherheiten eindeutig bestehen, hält sich mit der Zahl derer, die die Situation gegenteilig einschätzen, ungefähr die Waage; viele können es auch nicht einschätzen. Sehr deutlich ist die Diskrepanz zu den Erfahrungen, die von den Gesprächs- und Befragungspartnern mit derselben Frage in der nach außen gerichteten Arbeit gesammelt wurden. Es wird ganz überwiegend die Beobachtung gemacht, dass bei denjenigen, die als „Außenstehende“ an der Arbeit des IT-PLR interessiert oder von dieser betroffen sein könnten, erhebliche Unsicherheiten über dessen Zuständigkeit und die Verbindlichkeit seiner Entscheidungen bestehen.

Da es um rechtlich verbindliches Handeln geht, sind wahrgenommene Aufklärungsbedürftigkeit und mangelnde Bekanntheit der Reichweite der Befugnisse des IT-PLR umso

relevanter, als sie dessen Durchsetzungsfähigkeit unterminieren. Dies unterstreicht im Übrigen die Wichtigkeit nicht nur weiterer Klärungen, sondern auch einer kommunikativen Output-Arbeit.

Die Definition der Zuständigkeiten ist insoweit an die Worte „fachunabhängige und fachübergreifende“ IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards gekoppelt. Damit wird zugleich schon auf die Betroffenheit von „Fächern“ rekurriert, also letztlich auf Ressortzuständigkeiten angespielt, und zugleich Raum für die Interpretation eröffnet, wann ein Standard überhaupt erst „fachunabhängig und fachübergreifend“ ist und insoweit Bindungswirkungen der Beschlüsse des IT-PLR auch gegen die Vorstellung und den Willen anderer entfaltet. Geht es um Interoperabilität, so wird beispielsweise ein Standardformat für die Aufnahme von Personen- oder bestimmten Sachdaten (bewegliche Sachen oder Immobilien) teils selbstverständlich als fachübergreifend und fachunabhängig verstanden, da die Aufnahme von Personen- oder Sachdaten überall vorkommt. Andererseits wird die Fachunabhängigkeit in Frage gezogen, da von den Anforderungen unterschiedlicher Ressorts und Verwendungszwecke ausgegangen wird, was dazu führt, dass es mehrere Standards geben kann. Auch sind beispielsweise situativ aus der Genealogie des IT-PLR heraus gedachte Auffassungen zu hören, wonach dieser gerade einer Uneinheitlichkeit abhelfen sollte, die aus verschiedenen Ressortzuständigkeiten folgt. Andererseits genügt zwar innerhalb eines Ressorts desselben Hoheitsträgers oft die Ressortgewalt, um dort einheitliche Standards herzustellen, jedoch sind die Interoperabilitätsfragen oft auch komplexer und nicht auf ein Ressort beschränkt. Die Begriffe „fachübergreifend“ und „fachunabhängig“ sind auf der Basis von Ressortzuschnitten jedenfalls sehr schwierig auszulegen, denn man kann – strategisch nutzbar je nach Interessenlage und nach Ausgangspunkt – sowohl zu einem ganz weiten als auch zu einem ganz engen Begriff kommen. Beides erscheint aber praktisch nicht akzeptabel und ist rechtlich nicht denjenigen überlassen, die mit dem IT-PLR zu tun haben. Die bisherige Nicht-Ausfüllung des diesbezüglichen unbestimmten Rechtsbegriffs<sup>79</sup> begründet also die wahrgenommene Unsicherheit wenigstens zum Teil.

Erst das eigene Handeln des IT-PLR kann für Konkretisierungen sorgen. So ist etwa im Rahmen des ersten vorliegenden Standardbeschlusses, der Leitlinie zur Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung vom März 2013, deutlich geworden, dass der IT-PLR – zu Recht – auch die Definition von Sicherheitsniveaus als „Standard“ in dem beschriebenen Sinne begreift.

Aspekte der mangelnden subjektiven Sicherheit oder objektiven Gewissheit über die Relevanz des IT-PLR fallen in dem ihn umgebenden institutionellen Arrangement besonders stark ins Gewicht, weil Verhaltenssicherheit in einem Behördenumfeld naturgemäß besonders wichtig ist und weil es angesichts der allseits begrenzten Ressourcen eines sehr klaren Anstoßes bedarf, bevor bei anderen Akteuren Prioritäten in der Arbeit geändert werden, um einen neuen Akteur stärker zu beteiligen und beachten. Der Gutachtergruppe ist als Reaktion hierauf begegnet, dass die Unsicherheit über die Zuständigkeit einen Anreiz für Fachressorts bewirkt, etwas im Zweifel eher als Fachstandard

---

<sup>79</sup> Dazu bereits unter 2.2.2.3 (Seite 21 ff.).

und damit nicht als fachunabhängig oder fachübergreifend zu definieren und die Lösung im Ressort zu suchen, nicht im IT-PLR. Der IT-PLR wird dann im Extrem sozusagen nur beteiligt, wenn es unumgänglich erscheint. Zu befürchten ist sogar, dass eine Befassung des IT-PLR mit einer Sachmaterie möglicherweise sogar eingesetzt wird, um Verzögerungen zu produzieren. Dies trägt außerdem dazu bei, dass der IT-PLR selbst bisher wenig Einfluss darauf nehmen kann, ob er im Rahmen seiner Zuständigkeit beteiligt wird oder nicht, denn er wird dann im Zweifel eher nicht von den Ressorts gefragt, ob er sich als zuständig ansieht und hat damit wenig Chancen, sich dazu überhaupt offiziell zu verhalten.

Ein praktisches Problem besteht auch darin, dass die Frage als klärungsbedürftig angesehen wird, ob der IT-PLR selbst gut genug in der Lage ist, die genauen Anforderungen zu definieren, die von zu erstellenden gemeinsamen Standards ausgehen würden. In den Fällen der Beauftragung der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT), die den IT-PLR unterstützt, hat eine solche Rolle etwa der KoSIT-Beirat als eine Art Übersetzungsgremium übernommen. Darin wird auch teilweise der frühere KoopA wieder abgebildet, was jedenfalls dafür spricht, dass ein einschlägiger Funktionsbedarf praktisch gesehen wird.

Ferner wird es teils als Defizit gesehen, dass der IT-PLR Aufgaben speziell im Bereich der Standardisierungsagenda auf Dritte faktisch auslagere, ohne dann selbst seine zentrale Aufgabe der Steuerung der Kooperation und Koordination mit abschließendem Erfolg wahrzunehmen. So werde zwar sozusagen auf dem Gebiet des IT-StV agiert, ohne dass der IT-PLR aber die eigentliche Verantwortung und Steuerung sichtbar genug übernehme. Wenn aber die Verfassung bzw. der IT-StV schon ein Gremium geschaffen hätten, das die Vorgängerinstitutionen auflöse und übernehme, dann sollte gewährleistet sein, dass die Nachfolgeorganisation, also der IT-PLR, deren inhaltliche Tätigkeit fortsetze und, soweit er sich dazu Dritter bediene, diese *selbst* planvoll anleite.

Darüber hinaus wird oftmals auch die Rolle des IT-PLR im Verhältnis zu anderen Akteuren unsicher beurteilt, insbesondere etwa zum Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Speziell im Beispiel der Sicherheitsstandards kommt hinzu, dass es bestimmte Rollenzuschreibungen und „Verdachtsmomente“ gibt. Aus der Sicht derjenigen, die hohe Sicherheitsstandards erreichen möchten, droht der IT-PLR womöglich eher den Prozess zu verlangsamen. Aus der Sicht anderer steht der IT-PLR teils unter dem „Anfangsverdacht“, womöglich im Sinne des BSI und des BMI zu agieren, was zudem durch die Ansiedlung der Geschäftsstelle des IT-PLR im BMI intuitiv als Eindruck ausgelöst wird. Wieder andere beschreiben den IT-PLR als eine Institution, mittels derer Interessen einzelner Länder, beispielsweise an der Kontinuität ihrer bereits alleine getroffenen IT-Entscheidungen, gewahrt oder durchgesetzt werden könnten, insbesondere dann, wenn diese Länder über eine vergleichsweise starke IT-Kompetenz verfügen und sich somit auf einen inhaltlichen Vorsprung gegenüber anderen Ländern berufen können.

Der IT-PLR kann nur Erfolg haben, wenn wenigstens über seine Zuständigkeit Einigkeit besteht, also darüber, dass eine Einigung in IT-Fragen sowohl notwendig als auch ge-

rade dorthin delegiert ist. Die bereits vorliegende Standardisierungsagenda des IT-PLR ist daher beispielsweise ein völlig richtiger Schritt, indem sie anstehende Themen besetzt. Sie erscheint allerdings bisher nach außen nicht nachdrücklich genug „angekommen“ zu sein und müsste stärker verankert und forciert werden, etwa indem die Selbstbindungswirkung als Programm beschlussförmig klar festgehalten wird und der IT-PLR seine Bereitschaft signalisiert, gegebenenfalls von Bund und/oder Ländern einzufordern, dass eine Führung des IT-PLR bei diesen Themen beansprucht wird und gegenläufige Einzelmaßnahmen nicht erfolgen können.

Die Akzeptanz eines neuen Akteurs wie dem IT-PLR werden alle Beteiligten immer von der Einschätzung abhängig machen, welches konkrete Risiko für sie mit dessen Tätigkeit verbunden ist und welche Interessen sie in der konkreten Fragestellung verfolgen, also, inwieweit sie sich von der Beteiligung oder Nicht-Beteiligung des IT-PLR Vorteile versprechen. Auch hier ist also wieder die Frage der Zuständigkeitsklärung eine ausschlaggebende. Die Zuständigkeit bedarf des weitgehenden Konsenses, damit nachher auch Entscheidungen – und dann erforderlichenfalls Mehrheitsentscheidungen – möglich sind, anstatt die Lage hinzunehmen, dass der IT-PLR schon deshalb „umgangen“ wird, weil dort das Risiko der Mehrheitsentscheidung „droht“ und auf diesem Wege faktisch doch die Einstimmigkeitsregel der Vorgängergremien intakt bleibt, deren entscheidungshindernde und -verzögernde Wirkung durch Art. 91c GG und den IT-StV gerade aufgehoben werden sollte.

Als Schwächung des IT-PLR trotz der Möglichkeit, rechtlich verbindliche Beschlüsse zu fassen, wurde schließlich auch der Umstand genannt, dass die Beschlüsse des IT-PLR die Finanzierbarkeit der Durchführung nicht mitregeln können. Letztlich entscheide damit derjenige mit Finanzhoheit über die Umsetzung, und daran sei der IT-PLR nicht mehr beteiligt.

### 3.2.1.3 Kurzfristige Anreize und nicht-nachhaltige Insellösungen

Eine andere typische Ursache für die Reserviertheit gegenüber der Einbeziehung des IT-PLR ist von einer ganz allgemeinen Art und betrifft nicht nur, aber gerade den IT-PLR. Wie bei vielen Bereichen, in denen es um Standardisierung allgemeiner Arbeitsgrundlagen geht, verfolgen viele Beteiligte zunächst einmal das Ziel, eine für den Augenblick für sie selbst praktikable Lösung zu erhalten. Ob dies dann eine nicht anschlussfähige Insellösung ist oder nicht, wird oft für nachrangig gehalten, da man unter dem täglichen Arbeitsdruck „schlicht erst einmal selbst etwas Praktikables haben möchte“. Die Priorität wird dann eher auf kurze Sicht und zuerst für den eigenen Verantwortungsbereich definiert. Dies gehört oft zu den Ursachen, wenn die Abstimmungsbedarfe mit anderen Standards unterschätzt werden und wenn übersehen wird, dass die kurzfristige Insellösung langfristig auch dem eigenen Interesse zuwiderläuft.

Daraufhin wird beispielsweise im Falle einer nicht nachhaltigen Prioritätensetzung auch oft unterbewertet, wie wichtig die Standardsetzung dafür ist, dass – um ein Beispiel zu nennen – private IT-Unternehmen ihrerseits an solche einheitlichen Standards anknüpfen können. Folglich sorgen Standards dann für die Verknüpfungen der privaten IT mit der öffentlichen IT und somit letztlich für die gute Nutzung durch Unternehmen und Ein-

zelpersonen. Dieser mehrstufige Zusammenhang gilt besonders für Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards, aber grundsätzlich auch für weitere Regelungsbereiche. Ein Beispiel bietet im Übrigen die Finanzverwaltung mit ihrem System Elster, das trotz aller Anlaufschwierigkeiten inzwischen unter anderem faktisch bewirkt hat, dass eine Steuererklärungs-Software, die nicht mit Elster kompatibel ist, praktisch unverkäuflich wäre, so dass sich Elster-Standards für die privat-öffentliche Datenübermittlung durchgesetzt haben.

Dennoch werden in der Einbeziehung des Interesses an einer nachhaltig tragfähigen Abstimmung mit Dritten nicht selten die Risiken gesehen, dass es dann länger dauert, zu gar keiner Lösung kommt und man zu viel Einfluss aus der Hand gibt. Auch diese Risikoeinschätzungen können falsch sein, sie existieren aber und nicht nur beiläufig. Nicht zuletzt wird auch gesehen, dass positive Effekte, die sich erst langfristig bemerkbar machen, häufig nicht mehr den aktuellen politischen Entscheidern als ihr Verdienst zugeordnet werden. Zwar sollen Amtswalter sich hiervon nicht abhängig machen (und gewissermaßen „über den Dingen stehen“), das institutionelle Arrangement muss aber gleichwohl mit dieser Wirklichkeit rechnen.

### **3.2.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen**

Aus den vorgenannten Gründen ist unter Optimierungsaspekten zum einen wichtig, dass der IT-PLR seine Handlungsfähigkeit praktisch stetig unter Beweis stellt. Bleibt das klare Signal der Handlungsfähigkeit aus, bestärkt dies hingegen die Zurückhaltung und die Risikowahrnehmungen der Stakeholder und bestärkt diese darin, ihre Interessen im Zweifel eher außerhalb oder sogar unter Umgehung des IT-PLR zu verfolgen. Zum anderen zeigt der Befund, dass es förderlich ist, wenn die Zuständigkeiten zum einen klarer werden und zum anderen stärker vom IT-PLR selbst durch Priorisierung und Definitionen mitbestimmt werden.

Hieraus resultieren Handlungsempfehlungen in mehreren Hinsichten:

Zum einen wird empfohlen, alsbald durch stetige und konkrete Standardsetzungen den Willen und die Fähigkeit des IT-PLR, seine Beschlusszuständigkeiten tatsächlich – und notfalls auch konflikthaft – auszufüllen, praktisch unter Beweis zu stellen. Die damit verbundene Signalwirkung, dass der IT-PLR in der Tat den Lösungswillen und die Lösungskapazität hat, ist erforderlich, um der Praxis Richtung und Vertrauen zu geben → HE (1).

Zum anderen wird die Handlungsempfehlung abgeleitet, dem IT-StV eine Erklärung beizugeben, in der zum einen festgelegt wird, was mit den Begriffen „fachübergreifend“ und „fachunabhängig“ gemeint ist, und dass zum anderen ein Verfahren gilt, in dem die Zuständigkeit des IT-PLR im Einzelfall bejaht oder verneint wird. Der IT-PLR erhielte damit ein Steuerungsinstrument, in dem Einigkeit über die Zuständigkeit geschaffen wird. Der IT-PLR sollte ferner erwägen, dass und wann er eine Standardisierung der mehreren Geschwindigkeiten akzeptieren kann, um die wechselseitigen Befürchtungen der Beteiligten zu verkleinern. Dies wäre eine Möglichkeit, um zu Beschlüssen zu kommen, obwohl einzelne Länder noch Bedenken haben → HE (2).

Vom Rang der Regelung her sollte dies der IT-PLR entwickeln und selbst beschließen. Er sollte dies im Einvernehmen mit der Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien tun → HE (18).

Da die Verankerung umso besser wirkt, je höherrangig sie angesiedelt ist, wäre auch eine Zustimmung der MPK in Betracht zu ziehen. Dort fehlt allerdings der Bund, so dass dies nicht naheliegend ist. Das rechtliche Optimum wäre die Erklärung eines solchen Interpretationswerks zum IT-StV durch alle Vertragsparteien mit Zustimmung auch der Landesparlamente, etwa durch Aufnahme in das dem IT-StV beigefügte „Gemeinsame Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“. Dies kann indes nur eine langfristige Aufgabe sein → HE (19).

Ein solches Vorgehen kann eingebunden sein in eine Verständigung des IT-PLR über ein Leitbild für den IT-PLR, in dem seine Zuständigkeiten, Ziele, innere Struktur und Arbeitsweise festgehalten werden. Im Dienste der Vergewisserung und langfristigen Strategiebildung widmet sich der IT-PLR bei der Erarbeitung dieses Leitbildes seinem Funktions-, Aufgaben- und Zielverständnis. In der Diskussion wird insbesondere adressiert, bei welchen Themen sich der IT-PLR in besonderem Maße proaktiv oder eher nur reaktiv verhalten möchte und in welchem Maße und mit welchen Mitteln er bei generellen Fragestellungen des E-Government und der Stellung des Staates in der Informationsgesellschaft agieren möchte. Empfohlen wird, dass der IT-PLR sich dabei nicht auf reine „Technikthemen“ im engsten Sinne beschränkt, sondern sich auch mit deren Relevanz – also der Relevanz der informationstechnischen Wende – für die innere und äußere Verwaltungs- und damit Staatsmodernisierung befasst. Der Prioritätensetzung im Rahmen des Leitbildes wird eine Analyse zu Grunde gelegt, welche anderen Akteure und Gremien auf den jeweiligen Gebieten bereits tätig sind und wie stark die Koordinationsbedarfe von Bund und Ländern ausgeprägt sind. Ein solches Leitbild sollte aus den eben genannten Gründen gemeinsam mit der CdS-Konferenz diskutiert, verfasst und beschlossen werden; es geht nicht allein um ein Leitbild um des Leitbildes willen, sondern entscheidend ist mehr die Vergewisserungs- und Verständigungsfunktion des *Weges*, der bis zum Leitbild zurückzulegen ist → HE (10).

Erforderlich erscheint längerfristig ferner eine umfassende Bestandsaufnahme im Sinne einer Erfassung derjenigen Gremien, Stellen und Strukturen, in denen Fragen der IT-Koordination bisher erörtert werden. Naturgemäß ist diese Bestandsaufnahme dynamisch, d.h. sie muss auf jeweils aktuelle Entwicklungen eingehen, etwa die Neugründung von Beiräten in einzelnen Fachministerien. Daher ist diese Aufgabe in besonderer Weise als Aufgabe der Geschäftsstelle zu begreifen. Diese hat auch bereits im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine erste Übersicht für interne Zwecke erarbeitet. Diese Übersicht sollte im Sinne eines aktiven Informationsmanagements weiter ausgebaut werden, also beständig aktualisiert, den Mitgliedern des IT-PLR verfügbar gemacht, aktiv zur Information über die Aktivitäten des IT-PLR genutzt sowie zur Information über die Aktivitäten dieser Gremien eingesetzt werden. Diese würden im Rahmen einer Rundreise-Kampagne des IT-PLR zur Präsentation seiner Zuständigkeit bei denjenigen Gremien, mit denen er eine Kooperation besonders wichtig findet, unter dem Leitbild des IT-PLR mit

dessen Aufgaben, Befugnissen, Fähigkeiten und Funktionen vertraut gemacht → HE (11).

Darauf – und je nach zeitlicher Abfolge auch an den Ertrag des Selbstverständigungs- und Leitbildprozesses – kann dann sowohl der für die vernetzte Wirkungsweise und die Erhöhung der Sichtbarkeit des IT-PLR so wichtige Ausbau von Kontakten und Kooperationsbeziehungen als auch eine weitere systematische Abklärung der Aufgabenbereiche aufbauen. Wenn diese Abklärung zur Feststellung von Überschneidungsbereichen führt, so ist dies im Übrigen keineswegs schädlich, sondern letztlich die Folge des Querschnittscharakters der Aufgaben und der daraus folgenden Koordinationsfunktion des IT-PLR.

Der IT-PLR macht dazu – inhaltlich die NEGS aufnehmend – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich. Er macht daher das Ziel, die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government durch Koordination zu verbessern, mehr als bisher zur Grundlage seiner Informations- und Kommunikationspolitik. Er verdeutlicht auch die demgegenüber bestehenden Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen. Er stellt ferner seine Problemlösungskapazität als fest organisiertes Abstimmungsgremium heraus. Diese – veränderte – Informationspolitik des IT-PLR sollte jeweils prominent hervorgehoben und Teil des Umsetzungsprojekts im Rahmen des Projekts OptIK sein → HE (15) und HE (18).

Diese Maßnahmen tragen sämtlich dazu bei, die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des IT-PLR auch nach außen trotz der bisherigen räumlichen Angliederung an das BMI zu betonen. Dem würde auch eine eigenständige Verortung der Geschäftsstelle des IT-PLR entsprechen, u.U. auch außerhalb Berlins, um die Eigenständigkeit als ein Bund-Länder-Gremium zu unterstreichen und die hervorgehobene Rolle des Bundes zu konkretisieren. In dieser Frage sind für eine praktische Lösung unterschiedliche Belange abzuwägen. So ist ein enges Zusammenwirken von Vorsitz und Geschäftsstelle – insbesondere mit der Leitung der Geschäftsstelle – sehr wichtig für die spezifischen Aufgaben des IT-PLR, insbesondere weil es kaum um gleichförmige Verwaltungsvorgänge, sondern um die zielführende Organisation von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen geht, die mindestens im weiteren Sinne einen (verwaltungs-)politischen Charakter haben. In der praktischen Arbeit des IT-PLR wird aber verschiedentlich beobachtet, dass diese Organisationsarbeit bisher für die Vorsitzländer offenbar nicht leicht zu gewährleisten ist und dass insbesondere der Wissenstransfer zwischen Geschäftsstelle und Vorsitz praktische Probleme aufwirft. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die institutionelle Kontinuität der Geschäftsstelle selbst Sinn ergibt, indem sie jedenfalls prinzipiell die Chance zum Aufbau eines längerfristigen Reservoirs von Wissen und Erfahrung bietet und so den IT-PLR ebenfalls stärken könnte. Als ein beide Aspekte verbindender Lösungsweg wird daher vorgeschlagen, jedenfalls eine intensive persönliche und räumliche Präsenz der Geschäftsstelle des IT-PLR in unmittelbarer Nähe des oder der jeweiligen Vorsitzenden einzurichten. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass ein Verbindungsbüro beim Vorsitz auf der Arbeitsebene ständig besetzt wird und sich zu-

sätzlich die Leitung der Geschäftsstelle in einem bestimmten Turnus oder anlassbezogen in einem nicht zu geringen Umfang dort aufhält. Das genaue Maß, in dem von dieser ersten Verankerung längerfristig Gebrauch gemacht wird, kann dann je nach den gesammelten Erfahrungen variiert werden → HE (8).

Dies würde zwar dazu führen, dass die Geschäftsstelle des IT-PLR einer gewissen räumlichen Variabilität unterliegen würde. Auch könnten sich in Hinblick auf die genaue Ausgestaltung Herausforderungen ergeben, etwa mit welcher Intensität der Leiter der Geschäftsstelle beim jeweiligen Inhaber des Vorsitzes präsent ist und wie die Mobilität gewährleistet und umgesetzt werden kann. Andererseits aber würde auf diesem Wege die eigenständige, d.h. alle Länder und den Bund gleichermaßen verbindende Rolle des IT-PLR sichtbar. Zudem sollte die Nähe zum jeweiligen Vorsitz dazu führen, dass die Geschäftsstelle intensiver einbezogen wird und ihre Funktion als Informationsmanager und Kontinuitätsgeber des IT-PLR stärker wahrnehmen kann. Zudem würde das faktische Gewicht sowohl des Vorsitzes als auch der Geschäftsstelle erhöht, denn die zumindest zeitweilige Präsenz am Ort des Vorsitzes würde dem Geschäftsstellenleiter die Möglichkeit gewähren, mit seinen Anliegen auch im Alltagsgeschäft und nicht nur in der konkreten Vorbereitung der nächsten IT-PLR-Sitzung wahrgenommen zu werden. Nicht zuletzt könnte der Geschäftsstellenleiter somit auch den jeweiligen Wechsel zum nächsten Vorsitz vorbereiten.

### **3.3 Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis verfahrensmäßiger Mitsprache**

#### **3.3.1 Die Beteiligung des IT-Planungsrats bei Bund/Länder-Normsetzungsvorhaben**

##### **3.3.1.1 Ist-Analyse und Ursachen für Wirkungsdefizite in den Informations- und Kommunikationsstrukturen**

Als ein bedeutendes Kernproblem für die Wirksamkeit des IT-PLR bei Themen in Bund- und/oder Länderzuständigkeit wird allgemein wahrgenommen, dass der IT-PLR teils nicht, teils zu spät beteiligt wird, obwohl es doch um „seine“ Themen geht. Die tatsächliche Beobachtung geht beim dominierenden Teil der Auskunftspersonen klar dahin, dass der IT-PLR bisher von den Ressorts in Bund und Ländern noch nicht so zweckmäßig und rechtzeitig eingebunden wird, dass er sich wirkungsvoll einbringen kann. Viele meinen, dass der IT-PLR von anderen nur beteiligt werde, wenn es unbedingt sein müsse und dass die Beteiligung von den Fachministerkonferenzen rein faktisch als Ermessensfrage betrachtet werde. Ganz überwiegend wird davon ausgegangen, dass die Existenz des IT-PLR auch bei vielen Stellen, die vom IT-PLR wissen müssten, kaum oder wenig bekannt ist. Diese von den Gesprächspartnern aufgenommene Problemwahrnehmung ist so klar und allgemein verbreitet, dass sie beinahe keiner näheren Erläuterung bedarf.

Zwar steht es natürlich jedem Mitglied des IT-PLR ohnehin frei, seine eigenen Informationen zu nutzen, um den IT-PLR früh einzusetzen. Allerdings ist die Erwartung eher un-

realistisch, dass dieser Weg jemals zu einer tatsächlichen und rechtzeitigen Bündelung einschlägiger Vorgänge beim IT-PLR führt. Zudem sind die Mitglieder des IT-PLR ihrerseits nicht zwingend über die Vorhaben beispielsweise in den Fachressorts informiert, die eigentlich Aufgaben des IT-PLR betreffen. Als Hauptursache muss daher gesehen werden, dass es an festen und eigenständigen Vorgaben fehlt, die zu einer regelhaften Einbeziehung des IT-PLR führen. Die einzige klare Beteiligungsbestimmung im IT-StV selbst besteht darin, dass nach § 1 Abs. 6 IT-StV die Fachministerkonferenzen vom IT-PLR beteiligt werden, sofern deren Fachplanungen von seinen Entscheidungen betroffen sind. Umgekehrt ist dies im Staatsvertrag gerade nicht vorgeschrieben. Die Informationspflicht aus § 5 IT-StV richtet sich zwar an Bund und Länder und kann, wie oben geschehen, erweiternd dahingehend ausgelegt werden, dass eine Annexpflicht zur Information des IT-PLR darin enthalten ist. Sinn ergibt diese Regelung aber nur, soweit der IT-PLR als Impulsgeber gesehen wird, der dann andere an der weiteren Durchführung beteiligt. Wäre der IT-PLR aber darauf beschränkt, so müsste er oftmals befürchten, mit seinen Impulsen viel zu spät zu kommen, gehen doch viele Anregungen für Veränderungen unter Einbeziehung der IT von den Fachressorts aus.

Für die Wirksamkeit von inhaltlichen Lenkungs- und Führungsfunktionen ist es wichtig, dass die Praxis „weiß, wo welche Macht ist“. Noch nicht restlos klar gefunden und kommuniziert ist insoweit nach den Beobachtungen aus der Praxis offenbar das Verhältnis des IT-PLR zur CdS-Konferenz. Der IT-StV sieht zwar lediglich vor, dass der IT-PLR der CdS-Konferenz Bericht erstattet. Wenn dies allerdings in der Praxis darüber hinausgehend so verstanden werden sollte, dass der IT-PLR von vornherein nur unter dem Vorbehalt eines Evokationsrechts der CdS-Konferenz tätig ist, wie dies den Gutachtern gegenüber teilweise angedeutet wurde, könnte dies zweifellos das Zutrauen in die Relevanz des IT-PLR schmälern. Es könnte außerdem bei den Akteuren den Eindruck erwecken, man könne die CdS-Konferenz notfalls noch gegen den IT-PLR „ausspielen“. Sollte die CdS-Konferenz also über einen längeren Zeitraum den Eindruck erwecken, Themen ohnehin an sich zu ziehen, wenn sie politisch wichtig sind, würde der IT-PLR in der inneren und äußeren Wahrnehmung abgewertet.

In Bezug auf das Verhältnis des IT-PLR zur CdS-Konferenz erscheint dies als Problem durchaus bei einigen Befragten präsent, wenn auch nicht auf breiter Ebene drängend. So wird der Aussage, wonach letztlich die CdS-Konferenz anstelle des IT-PLR bei wichtigen Themen entscheidet, von den befragten Personen allgemein allenfalls in Ansätzen zugestimmt. Auch wird nicht in breitem Umfang angenommen, dass es eigentlich erst ein Beschluss der CdS-Konferenz sei, der einer vom IT-PLR behandelten Angelegenheit großes Gewicht verleihe; ferner wird überwiegend nicht angenommen, dass wichtige IT- oder E-Government-Themen vorrangig von den Staats- und Senatskanzleien bzw. von der CdS-Runde erörtert werden. Allerdings nehmen dies einige Akteure anders wahr, weil sie mögliche Anlassfälle für gegenläufige Beobachtungen direkt erlebt haben; hinzu kommt, dass ein beachtlicher Teil der Befragten das Verhältnis beider Gremien nach eigener Aussage gar nicht einschätzen kann. Die Problematik steht also nicht im Vordergrund, ist aber andererseits nicht zu vernachlässigen.

Es ist zu bedenken, dass in Zuständigkeitsfragen auch schon einzelne Durchbrechungen zu einer problematischen Wirkung über den Einzelfall hinaus führen können, falls die Kriterien für die Ausnahmen dadurch unklar erscheinen oder unbekannt sind. Das Gewicht und damit die nachhaltige Wirkungsfähigkeit des IT-PLR als Institution hängen nicht zuletzt davon ab, dass die Praxis ein Engagement im IT-PLR als lohnend betrachtet. Das ist nur dann der Fall, wenn grundsätzlich darauf vertraut werden kann, dass seine Zuständigkeiten jedenfalls nicht schon aus dem Grund ihrer Wichtigkeit in Frage gestellt oder sogar „abgezogen“ werden. Vielmehr sollte dies allenfalls dann geschehen, wenn es auch fachlich begründeten Abgrenzungsfragen beruht. Die Zuständigkeiten des IT-PLR sollten dagegen nicht unter den konkludenten praktischen Vorbehalt geraten, dass die von ihm zu behandelnden Angelegenheiten „nicht so wichtig sind“.

### 3.3.1.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Rechtlich ist dieses Feld derzeit weitgehend unbestimmt jenseits der eher allgemeinen Informationspflichten nach § 5 IT-StV und der Berichtspflicht gegenüber der CdS-Konferenz nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IT-StV. Hierauf bezogene Handlungsempfehlungen können prinzipiell zwei Wege gehen. Ein Weg bestünde darin, den IT-PLR direkt mit Rechten auszustatten. Der andere Weg besteht darin, die bei den Mitgliedern des IT-PLR durchaus vorhandenen Informationen stärker und schneller als bisher dazu zu nutzen, dass der IT-PLR involviert wird. Das Grundgesetz und der IT-StV sind für beide Wege offen. Die Wahl muss also politisch getroffen werden.

Der erste Weg der eigenen Beteiligungsrechte des IT-PLR als Ganzem entspricht eher einem Verständnis des IT-PLR als Institution mit eigenständigem Auftrag im Bund-/Länder-Gefüge. Dies stärkt seine Eigenständigkeit und Unabhängigkeit. Der zweite Weg der Beschränkung auf eine Einsetzung durch einzelne Mitglieder in Verbindung mit deren stärkerer praktischer Aktivierung entspricht dagegen eher einem Verständnis des IT-PLR als einem von seinen Mitgliedern lediglich ad hoc zu befassenden Gremium. Damit wird die Beteiligung des IT-PLR möglicherweise stärker abhängig von den Interessen des jeweiligen informierten Mitglieds.

Diese Entgegensetzung ist hier bewusst überzeichnet dargestellt. Denn es ändert selbstverständlich beispielsweise auch eine Direktinformation des IT-PLR nichts daran, dass dieser dann ausschließlich auf Geheiß seiner Mitglieder zu einer inhaltlichen Befassung kommt. Auch die Information „des IT-PLR“ ist letztlich nur eine Information seiner Mitglieder, allerdings breitenwirksam und dokumentiert. Das Wissen darum mag möglicherweise entsprechende Anreize bei den Mitgliedern setzen, insbesondere dann, wenn man die andauernden und vielfältigen Beziehungen der Mitglieder untereinander in Rechnung stellt. In dem Fall, dass der IT-PLR als solcher durch andere nicht nur informiert, sondern auch angehört oder sogar ins Benehmen gesetzt werden muss, ist ihm dagegen zwar die Befassung mit diesem Thema auch durch seine Mitglieder nicht mehr zu nehmen, es steht ihm aber noch immer der Beschluss offen, keine Stellungnahme abzugeben. Anders liegt es nur dann, wo die Abgabe seiner Stellungnahme als zwingend vorgeschrieben würde, etwa wenn sogar sein Einvernehmen verlangt würde. Wel-

che Beteiligungsstufe (Information, Anhörung, Benehmen, Einvernehmen) vorgesehen ist, hängt von der jeweiligen Vorschrift ab, nicht vom IT-PLR selbst.

Erfolgversprechend ist im Wesentlichen der Weg der eigenständigen Direktbeteiligung des IT-PLR, da das ausschließlich Angewiesen-Sein auf eine Einsetzung im Einzelfall durch eine Mitgliedsinitiative zu umständlich ist, um eine allgemein wirksame Koordination von Bund und Ländern in den Zuständigkeitsbereichen des IT-PLR zu erreichen. Der IT-PLR hat es indes nicht selbst in der Hand, diese Direktbeteiligung rechtlich zu erreichen, sondern dazu bedarf es der Änderung von Praxen oder – wenn eine stärkere Absicherung gewünscht ist – der Rechtsvorschriften, die das Verfahren anderer Akteure regeln. Als Rechtsänderung kommt insbesondere eine Änderung des IT-StV in Frage, indem entsprechende Beteiligungsrechte aufgenommen werden. Der Vorteil einer solchen Lösung ist ihre umfassende Wirkung. Es ist aber als eher niedrighschwelliger Weg auch denkbar und realistischer, dass Fachministerkonferenzen die Beteiligung des IT-PLR in ihre eigenen Verfahrensordnungen aufnehmen. Denkbar ist auch, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien GGO eine solche Regelung für den Bund einführt.

Um eine Beteiligung des IT-PLR sicherzustellen, sollte er daher sukzessiv durch Absprachen mit den Fachministerkonferenzen erreichen, dass er einen beratenden Vertreter dorthin entsenden kann → HE (5).

Diskutieren lässt sich, dass sich der IT-PLR an dem informatorischen Zugang zur Bundesgesetzgebung mitbeteiligen lässt, über den der Nationale Normenkontrollrat (NKR) verfügt. Hier könnte man erwägen, dass eine Beteiligung des IT-PLR durch den NKR selbst erfolgt, wenn dieser mit einer Angelegenheit befasst wird. Es wäre dann zu erörtern, ob eine umfassende Beteiligung von dessen bisheriger gesetzlicher Grundlage getragen würde. Geht es um eine Mitwirkung im Einzelfall nach freier Entscheidung des NKR, wäre dies jedenfalls noch zu bejahen, entspräche aber nicht der Gewinnung einer eigenständigen Position des IT-PLR. Zudem wären damit allein die Gegenstände erfasst, die den NKR erreichen → HE (6).

Von allgemeiner Bedeutung für das Beteiligungsverhalten wäre ein klares konsentiertes Bild des IT-PLR von seinen eigenen Zuständigkeiten, Zielen, inneren Strukturen und Arbeitsweisen. Dazu sollte gemeinsam mit der CdS-Konferenz ein Leitbild für den IT-PLR diskutiert, verfasst und beschlossen werden, in dem diese Aspekte festgehalten werden. Im Dienste der Vergewisserung und langfristigen Strategiebildung sollte sich der IT-PLR bei der Erarbeitung dieses Leitbildes seinem Funktions-, Aufgaben- und Zielverständnis widmen und insbesondere adressieren, bei welchen Themen er sich in besonderem Maße proaktiv oder eher nur reaktiv verhalten möchte und in welchem Maße und mit welchen Mitteln er bei generellen Fragestellungen des E-Government und der Stellung des Staates in der Informationsgesellschaft agieren möchte. Empfehlenswert wäre, dass der IT-PLR sich dabei nicht auf reine „Technikthemen“ im engsten Sinne beschränkt, sondern sich auch mit deren Relevanz – also der Relevanz der informationstechnischen Wende – für die innere und äußere Verwaltungs- und damit Staatsmodernisierung befasst → HE (10).

Um seine Bekanntheit und Vernetztheit zu steigern, seinen Nutzen aufzuzeigen und Vertrauen zu schaffen, bietet sich für die IT-PLR ferner eine Rundreise-Kampagne zur Präsentation seiner Zuständigkeiten und Vorstellungen bei denjenigen Gremien an, mit denen er eine Kooperation besonders wichtig findet. Diese kann auf den Leitbildprozess aufsetzen oder zeitlich mit ihm verknüpft sein. Die ebenfalls erforderliche Bestandsaufnahme der Gremienlandschaft zu IT und E-Government ist Voraussetzung der Kampagne, wird von dieser dann aber auch ihrerseits wieder profitieren → HE (11).

In Bezug auf das Verhältnis von IT-PLR und CdS-Konferenz ist im Wesentlichen eine allgemeine politische Praxis der CdS und des IT-PLR zu empfehlen, die darauf achtet, eine von innen und außen bestehende Vorhersehbarkeit der Zuständigkeiten nicht – auch nicht absichtslos – in Frage zu stellen und die Vorgehensweisen vermeidet, aufgrund derer der IT-PLR als eine Art „Gremium unter CdS-Vorbehalt“ wahrgenommen werden könnte. Ferner ist darauf zu dringen, dass die Maßnahmen zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen und zum Grundsatzverständnis, die der IT-PLR auf der Basis dieses Gutachtens und in sonstiger Weise herausgearbeitet hat, im Einvernehmen mit der Konferenz der CdS ausdrücklich als Projekt definiert und verwirklicht werden. Eine Projektgruppe könnte die Details zu der Frage entwickeln, in welchem zeitlichen Plan und von wem jeweils welche Beschluss Themen abgehandelt werden sollen, und ist für die Entwürfe zuständig → HE (18).

Direktbeteiligung beinhaltet schließlich auch die Einbindung in Entwicklungs- und Pilotprojekte, die nicht dem IT-PLR selbst zugewiesen sind, aber seine Themenfelder betreffen. Daher sollten die Bundes- und Landesbehörden Projekte mit Fördermitteln zu Aufgaben der öffentlichen IT und des E-Government grundsätzlich nur unter der Auflage vergeben, den IT-PLR einzubeziehen, wenn deren Ergebnisse grundsätzlich für eine Anwendung in mehreren Ländern oder im Bund und den Ländern in Betracht kommen oder die mindestens zu Fragen der Anschlussfähigkeit führen → HE (14).

### **3.3.2 Die Beteiligung des IT-Planungsrats bei EU-Vorhaben**

#### **3.3.2.1 Ist-Analyse und Ursachen**

Bislang ist die Beteiligung des IT-PLR an der Beratung einschlägiger EU-Vorhaben nicht selbstständig strukturell abgesichert und hängt, auch in ihrem Verlauf, erheblich von Zufällen ab. In Beispielen wie dem Aktionsplan eGovernment oder der Interoperabilitäts-Mitteilung sowie dem Entwurf der eID-Verordnung hat dies dazu geführt, dass der IT-PLR keine maßgebliche Rolle erlangen konnte. In Brüssel selbst ist der IT-PLR nicht präsent. Ein Novum war das Abhalten einer Sitzung des Planungsrats in 2012 in Brüssel mit der Kontaktaufnahme zu verschiedenen Institutionen und Personen vor Ort.

Dies wird insgesamt als unbefriedigende Situation angesehen, vor allem wenn man bedenkt, dass bei Betroffenheit der Themen des IT-PLR bei EU-Themen nicht weniger, sondern eher noch mehr eine abgestimmte Bund-/Länder-Position erforderlich sein kann. Hinzu tritt, dass die EU in den letzten Jahren vermehrt die Regelung IT-spezifischer Fragestellungen angegangen ist, etwa mit der E-Commerce-RL oder der Dienstleistungs-RL, die auch zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Durchführung der öf-

fentlichen Verwaltung mit IT-Bezug aufweisen. Eine frühzeitige informelle Befassung in Brüssel („das Gras wachsen hören“) wird auch in den Aussagen der von den Gutachtern befragten Personen eindeutig als erstrebenswert betrachtet. Die Frage, ob Themen in den IT-PLR gehören, wird von der Praxis, wie etwa das Beispiel eID zeigt, auch nicht in Abhängigkeit davon beurteilt, ob es zugleich EU-Themen sind oder nicht.

Das Beispiel des Beschlusses des IT-PLR vom März 2013 über Leitlinien zur Informationssicherheit zeigt im Übrigen eine Querverbindung zwischen dem proaktiven Handeln des IT-PLR und seiner Möglichkeit auf, gewinnbringend an EU-Themen zu arbeiten. Denn indem ein Beschluss des IT-PLR zu dem Themenkreis existiert, ist der IT-PLR bereits in relevanter Weise als Akteur für die Erörterung des Entwurfs der EU-Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit in der Union (vom Februar 2013)<sup>80</sup> positioniert. Die Nicht-Einbeziehung in die Erörterung europäischer Interessenlagen, Belange und Abstimmungsbedarfe im Rahmen der Tätigkeit des IT-PLR ist auch nicht im IT-StV angelegt. Dieser erwähnt zwar keinen EU-Bezug, doch dies besagt nichts über eine Ausklammerung aus dem Aufgabenverständnis, da die Frage der Betroffenheit und der Abstimmungsbedarfe von Bund und Ländern von einem Thema nicht davon abhängt, ob es auf EU-Ebene diskutiert wird. Von mehreren Seiten wurde berichtet, dass die europäische Dimension bei der Beratung des IT-StV teilweise nicht gesehen, teilweise ausgeblendet worden sei, um die Beratungen nicht komplizierter zu machen. Beides würde aber nicht den Schluss begründen, den IT-PLR außen vor zu lassen, nur weil ein Thema zugleich ein EU-Thema ist.

Gesetzlich formalisiert ist der Weg, der dem EUBLZG entspricht. Dieser führt zur Beteiligung erst dann, wenn bereits ein EU-Dokument offiziell an Deutschland gerichtet wurde und in Deutschland vorliegt, und bezieht den IT-PLR bisher nicht ein. Das BMWi informiert das jeweils federführende Ressort sowie den Bundesrat und den Bundestag. Der IT-PLR kommt entweder dann mit zum Zug, wenn das federführende Bundesressort ihn – meist über die Geschäftsstelle im BMI – informiert oder wenn im Bundesratsausschuss ein Ländervertreter die Information erhält und den Ländervertreter im IT-PLR informiert.

In der wichtigen Vorbereitungsphase dagegen hat der IT-PLR praktisch gar keine gesicherte Chance, rechtzeitig an Informationen zu kommen bzw. befindet sich in erheblicher Abhängigkeit von anderen Interessenträgern. Hinzu tritt, dass die Informationswege von Zufälligkeiten bestimmt sind, etwa vom Bekanntheitsgrad des IT-PLR, von der Zuständigkeitsabgrenzung des Länderververtreters und davon, ob ein Sachverhalt von außen als relevant für den IT-PLR identifiziert wird oder nicht.

### 3.3.2.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Die Beteiligung bei EU-Vorhaben gestaltet sich besonders schwierig. Will der IT-PLR sich hier dennoch mit seinen Aufgaben behaupten, sollte er in nächster Zeit insbesondere einem Fall der Bund-/Länder-Koordination anlässlich eines EU-Vorhabens hohe

---

<sup>80</sup> KOM(2013) 48 endg.

Priorität einräumen und hierzu eine eigene Entscheidung mit dem erklärten Ziel erarbeiten, seinen Einfluss geltend zu machen → HE (3).

Generell ist auch diesbezüglich sowohl die Abfassung eines Leitbilds, die Vorstellungsrunde bei den einschlägigen Institutionen sowie die aktive Informationspolitik samt Internationalisierung und Einbindung Externer empfehlenswert → HE (10), HE (11), HE (15), HE (16) und HE (17).

Für die Phase, ab der ein Unionsdokument bereits vorliegt, kommt als weitere Handlungsempfehlung vor allem in Frage, den IT-PLR stärker als bisher als unmittelbaren Informationsempfänger zu etablieren. Hierzu gehörte, dass das jeweils für den EU-Kontakt zuständige Ministerium den IT-PLR als Institution über dessen Geschäftsstelle vom Eingang eines Unionsdokuments in Kenntnis setzt → HE (4).

Allerdings besteht ein Praktikabilitätsproblem in der Selektion der für den IT-PLR relevanten Vorgänge, würde die Geschäftsstelle doch möglicherweise mit Mitteilungen überflutet, die diese womöglich gar nicht in der Fülle auswerten könnte. Die Auswertung kann von der Sache her zwar nur der IT-PLR selbst übernehmen. Er könnte dies dem zuständigen Bundesministerium zwar anhand von definierten Suchgebieten und -begriffen überlassen; dies würde jedoch vom Gesamt-Verwaltungsaufwand her nur wenig Unterschied machen. Dennoch würde dies insgesamt eine erhebliche und grundsätzliche Verbesserung bedeuten, würde der IT-PLR damit gleichzeitig auch im Institutionengefüge an Bekanntheit zunehmen und wäre er nunmehr nicht nur verfassungsrechtlich, sondern nunmehr auch verwaltungspraktisch in bestehende Abläufe etabliert.

Als Rechtsgrundlage für ein solches Vorgehen, wenn bereits Unionsdokumente vorliegen, die an die Mitgliedstaaten distribuiert werden, kommen eine Änderung des IT-StV, der ministeriellen Geschäftsordnung oder des EUZBLG in Frage; die Hürden zur Änderung dieser jeweiligen bestehenden Normen sind unterschiedlich hoch → HE (7) und HE (15).

Aus der Sicht der politischen Praxis ist indes als mindestens genauso bedeutungsvoll anzusehen die Vorfeldphase „in Brüssel“. Hier kann sich der IT-PLR nur auf dieselbe anstrengende Weise Wirkung verschaffen, in der auch die übrigen Institutionen in Brüssel an frühe Informationen kommen. Er müsste dazu also zum einen eine eigene, personell ausreichend besetzte Präsenz in Brüssel etablieren und sich zum anderen in die offiziellen Informationsflüsse der Vertretung des Bundes bei der EU einschalten lassen. Nicht zuletzt sind auch in diesem Bereich Anstrengungen des IT-PLR vonnöten, sich gegenüber den anderen Beteiligten als kompetenter Problemlösungspartner und als Kooperations- und Koordinationsgremium zu etablieren, nicht zuletzt auch durch eine aktive Informationspolitik → HE (15).

### **3.3.3 Die Initiativ- und Erledigungskapazität des IT-Planungsrats**

Nicht zu unterschätzen als ein Faktor für die Wirkungsmacht und die Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR ist der faktische Umfang seiner Möglichkeiten, Initiativen zu prägen, Informationen zu verarbeiten und Vorgänge zu betreuen. Dabei geht es ganz

wesentlich um die Frage der Kapazität und der Prioritätensetzung, aber auch um Organisation und Strukturen.

### 3.3.3.1 Ist-Analyse und Ursachen

Will der IT-PLR als Aktivposten erfolgreich sein, benötigt er eine entsprechende Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit. Ein breiter Bereich von Beobachtungen, die der Experten-Gruppe begegnet sind, betrifft daher diesen Aspekt. Er lässt sich in folgenden Stichworten bündeln.

Kritisch wird vor allem gesehen, dass der IT-PLR eher lange Entscheidungszeiten benötige, zugleich aber dennoch die inhaltliche Diskussionszeit zu kurz sei. Die Sitzungshäufigkeit sei zu gering; Stellungnahmen zu aktuellen Problemlagen oder Vorhaben seien kaum möglich; ein Umlaufverfahren zur Entscheidungsvorbereitung und -findung werde dafür bisher zu wenig genutzt. Die Tagesordnungen werden teils als – trotz des Einsatzes der bekannten Instrumente zur beschleunigten Erledigung klarer Punkte – als tendenziell überladen und mit zu vielen Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen befrachtet angesehen. Es wird zum einen die Einschätzung vertreten, dass der IT-PLR die Prioritäten bei der Auswahl seiner Themen tatsächlich noch nicht richtig setzt, und es gibt zum anderen eine beachtliche Zustimmung zu der Beobachtung, dass der IT-PLR seine Sitzungsthemen oft zu kleinteilig anlegt und es ihm daher an Zeit und Aufmerksamkeit für die (zugleich attraktive) Diskussion grundsätzlicher Themen fehle. Daraufhin komme es kaum zu reizvollen inhaltlichen Diskussionen, auf deren Basis der IT-PLR seine Relevanz belegen könnte; auch werde die strategische Dimension auf den Sitzungen zu wenig erörtert. Die derzeitige Kombination eines recht großen zeitlichen Abstands zwischen den Sitzungen mit gleichzeitiger Zeitknappheit am Tag der Sitzung verstärkt diesen Effekt. Die eher langen Zeiträume zwischen den Sitzungen sind auch nicht das beste Umfeld für den Aufbau einer Atmosphäre der selbstverständlichen Vertrautheit und Kontinuität. Die Vorbereitungen des IT-PLR erscheinen zudem verstärkungswürdig.

Der IT-PLR hat in seiner Arbeit außerdem damit zu ringen – folgt man den Beobachtungen derer, die häufig mit ihm zu tun haben –, dass sich nicht weitgehend alle Mitglieder in ungefähr gleicher Weise mit dem IT-PLR identifizieren und sich mit ungefähr gleicher Intensität einbringen. Eine zwar nicht weit überwiegende, aber doch erhebliche Zahl der Gesprächspartner und weiteren befragten Personen konstatiert, dass sich die Mitglieder in bisher sehr unterschiedlichem Grad mit dem IT-PLR identifizieren und sich engagieren, während viele dies zwar nicht einschätzen konnten, umgekehrt aber nur ganz wenige einer solchen Beobachtung klar entgegenreten. Selbstverständlich sind die Ursachen für solche unterschiedlichen Beteiligungsintensitäten vielfältig. Sie beginnen bei der sehr unterschiedlichen Größe und Kapazität der Mitglieder des IT-PLR. Eine geringe Einbringung in ein Gremium ist vor allem keineswegs mit persönlichem Desinteresse der Gremienvertreter zu verwechseln. Das ändert aber nichts daran, dass man mit der faktischen Beobachtung dieser Unterschiedlichkeit umgehen muss und durch aktives Handeln auf sie reagieren sollte, denn bestehende Ungleichgewichte in der Identifikation bedeuten eine Schwächung einer eigenständigen Rolle des IT-PLR.

Ein weiterer Grund für die Ungleichgewichtigkeit, der teils unabhängig von der unterschiedlichen Größe der Verwaltungen ist, könnte darin bestehen, dass der Zuständigkeit für die Thematik in Bund und Ländern jeweils – so jedenfalls eine Beobachtung aus der Praxis – unterschiedlicher Rang eingeräumt wird. Auch davon hängt es ab, ob die Angelegenheiten des IT-PLR jeweils als sehr hochrangig wahrgenommen oder eher bei-läufig erledigt werden. Entsprechend schwierig kann es sein, zum einen die Themen des IT-PLR intensiv vorzubereiten, zum anderen aber auch dem gesamten Themenfeld der IT im eigenen Bereich Gewicht zu geben.

Schwierigkeiten werden ferner hinsichtlich der organisatorischen Begleitung des IT-PLR gesehen. Die Geschäftsstelle des IT-PLR sei, das wird immer wieder bemerkt, bei aller Anstrengung der einzelnen Personen nicht so aufgestellt, dass sie eine größere Rolle des IT-PLR tragen könnte. Die von der Gutachtergruppe befragten Personen sehen den Bedarf an einer quantitativ und fachlich den Aufgaben angemessenen Ausstattung des Unterbaus des IT-PLR als bisher nicht gedeckt an. Dies wird oft erwähnt. Es fehle an der Möglichkeit der Geschäftsstelle, konzeptionell tätig werden zu können; sie sei bereits mit der Bewältigung des Tagesgeschäfts und der – im Wesentlichen organisatorischen – Vorbereitung der Sitzungen erheblich gefordert. Es fehle an Führungsstrukturen.

Bemängelt wird insofern konkret, dass die vorgesehene Soll-Ausbaustufe bisher praktisch noch nicht erreicht worden sei. Selbst wenn es gelingen würde, die Planstellen zu besetzen, seien damit weitere Schwächen nicht behoben. Genannt werden hier vor allem drei Faktoren: Zum einen die hohe Fluktuation, die u.a. darauf zurückzuführen ist, dass die Mitarbeiter in erheblichem Umfang von den Landesbehörden entsandt werden. Da der IT-PLR lediglich als Qualifizierungsstelle gesehen wird, die dortige Tätigkeit in aller Regel im Heimatland kaum zur Kenntnis genommen werde und da es keine Aufstiegsmöglichkeiten gibt, ist das Bestreben gerade der von den Ländern entsandten Mitglieder groß, möglichst zügig wieder in eine der eigenen Weiterentwicklung dienliche, da sichtbare, Position innerhalb der Landesministerien zurückzukehren. Die Sicherheit, dass eine Abordnung zum IT-PLR karriereförderlich ist, besteht nicht – fast eher hört man vom Gegenteil, jedenfalls aber von großer Skepsis. Wenn die Abordnung zum IT-PLR oft zudem aus personalorganisatorischen Gründen ein Ausscheiden aus etwaigen IT-orientierten Abteilungen und Referaten bedeutet, findet das beim IT-PLR erworbene Wissen in den Ländern nur unzureichend wieder Eingang. Dies alles senkt insgesamt die Bereitschaft, sich für eine Tätigkeit auf der Arbeitsebene des IT-PLR zu interessieren. Hier sollten sich die Mitglieder des IT-PLR aktiv darüber verständigen, wie die personelle Beschickung optimiert werden und die Attraktivität erhöht werden kann. Der Einschätzung, dass es sich bei der Abordnung zum IT-PLR womöglich um einen „unsichtbaren Einsatz fern der Heimat“ in Verbindung mit absehbaren Schwierigkeiten einer adäquaten Rückkehr handeln könnte, muss entgegengewirkt werden, indem die Abordnung zum einen als Qualifizierungschance gehandhabt und zum anderen so verstanden wird, dass es im Interesse des jeweils entsendenden Dienstherrn liegt, sich auch auf diese Weise mit dem IT-PLR zu vernetzen.

Damit ist auch die Ausstattung der Geschäftsstelle angesprochen. Es ist in erheblicher Weise als positiv zu beurteilen, dass dem IT-PLR überhaupt ein eigenständiger Haushalt zugewiesen ist und bereits im IT-StV in § 2 Abs. 1 Satz 2 die Finanzierung wenigstens im Prinzip angesprochen wird. Allerdings sind die Personalstellen des IT-PLR sämtlich als Einstiegsstellen dotiert, und die Sachmittelausstattung wird häufig als zu gering angesehen. So sind nur mit großer Anstrengung Veranstaltungen wie das Strategiegespräch 2011, die der Sichtbarkeit zuträglich sein sollen, in die Wege geleitet worden, und auch die für Mai 2013 geplante Fachkonferenz in München kann nicht in dem zeitlichen, personellen, räumlichen und thematischen Umfang ausgerichtet werden, wie dem Thema und dem Interesse angemessen wäre und offenbar auch abgerufen wird. Damit fungiert der IT-PLR zwar zum wiederholten Male als Ausrichter einer Fachtagung. Die Fortführung wird auch angestrebt. Allerdings fehlt es doch – u.a. auch aus Gründen der Sachmittelausstattung – an der Kraft, sich als Ausrichter *der* Fachtagung zum Thema IT in der Verwaltung zu positionieren. Dabei fehlt es an einem Forum zum Austausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der Nachfolge der auch zahlenmäßig breit aufgestellten Fachtreffen des KoopA. Und erst recht fehlt es an einer großen Tagung, in die neben dem Austausch der Verwaltungen etwa über die Einbeziehung der Wissenschaft eine weitere Breitenwirkung erzielt und vertiefende Anregungen an die Verwaltung herangetragen werden. Hier könnte der IT-PLR Boden gewinnen.

Es wird ferner die Auffassung geäußert, dass es an der Einrichtung ständiger Untergruppen im IT-PLR selbst fehle. Am ehesten fungiere als solche die Kooperationsgruppe Strategie, was aber insgesamt noch zu wenig Institutionalisierung und Hintergrundtätigkeit bedeute. Zudem sei deren Zuständigkeit oftmals nicht klar abgegrenzt; es fehle an einer diesbezüglich klaren Aufgabenzuweisung und Abgrenzung von anderen Arbeitsgruppen.

Ferner sei sicherzustellen, dass der IT-PLR über die nötige fachliche Kompetenz verfügt. Dies sollte bei der Stellenbesetzung in der Geschäftsstelle gezielt Beachtung finden und durch gezielte Hinzuziehung von Experten zu einzelnen Fragestellungen gestärkt werden. Insbesondere die Weiterentwicklung des Wissensstands kann durch wechselnde Fachvertreter jeweils gut abgebildet werden, was eine begrüßenswerte Flexibilität bedeuten würde.

Schließlich wird gesehen, wie bereits angesprochen, dass aus der ständigen Ansiedlung der Geschäftsstelle im BMI die Schwierigkeit erwächst, eine eigenständige Rolle des IT-PLR zu verdeutlichen. Durch die räumliche Anbindung in Berlin und die Zuordnung zu einem *Bundesministerium* entsteht demnach vielmehr bei vielen der Eindruck der „Zugehörigkeit zum BMI“ und auch zum Bund, so dass die davon unabhängige Position des IT-PLR offenbar nicht vollumfänglich gesehen wird. Die auch verfassungsrechtlich herausgehobene Sonderstellung und die inhaltliche Weisungsungebundenheit des IT-PLR selbst erschließt sich somit oftmals gerade denjenigen nicht gleich, die nicht regelmäßig mit dem IT-PLR befasst sind. Damit geht zwar eindeutig *nicht* einher, dass diejenigen, die oft mit dem IT-PLR zu tun haben, die Neutralität der Geschäftsstelle in Zweifel ziehen würden. Vielmehr wird diese nach der Auskunft der befragten Personen als in der Praxis vollauf gewahrt betrachtet.

Es bleibt aber unabhängig davon zu konstatieren, dass eine zunehmende Verdeutlichung der Anbindung der Geschäftsstelle an den IT-PLR (und nicht an das BMI) zugleich sowohl eine begrüßenswerte Verdeutlichung der Eigenständigkeit des IT-PLR wie auch eine Aufwertung des Vorsitzes im IT-PLR ausmachen würde – verbunden mit der Hervorhebung des Anreizes und der verbesserten Möglichkeiten, die durchaus gestaltende Rolle eines jeden Vorsitzes anzunehmen und auszufüllen. Dies wären also zugleich Schritte zu der wünschenswerten Stärkung der Fähigkeiten des IT-PLR, Normen zur Entscheidungsreife zu entwickeln und proaktiv zu handeln.

### 3.3.3.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Die hierauf bezogenen Handlungsmöglichkeiten zielen entsprechend auf die weitere Entschlackung der Tagesordnungen der Sitzungen und die Fokussierung der Präsenzveranstaltungen auf inhaltliche attraktive Diskussionen einschließlich einer in Abhängigkeit vom Vorgangsaufkommen zu erhöhenden Sitzungsfrequenz, die Erwägung der Einrichtung einer ständigen Vorbereitungsgruppe des IT-PLR sowie Maßnahmen zur größeren Verfestigung und Eigenständigkeit der Rolle der Geschäftsstelle bis hin zur gezielten Durchführung von Maßnahmen der Publizität, Transparenz und Aufmerksamkeit, wie sie bereits verschiedentlich auch als Instrumente zur Behebung anderer Wirkungsdefizite ausgeführt worden sind → HE (7), HE (8), HE (9), HE (13) und HE (15).

Soweit es um eine weitere Erhöhung der Zahl von Arbeitsgruppen geht, herrscht insbesondere wegen des Risikos der Überforderung und der Unübersichtlichkeit eher Skepsis; zugleich berichten die meisten Akteure aber von Flaschenhalseffekten und sehen praktisch durchgängig die zügige Durchführung der Befassung als verbesserungsbedürftig an. Dies läuft als Empfehlung vor allem auf einen Ausbau der Prozesssteuerung hinaus, und – was praktisch nach der Beobachtung der Gutachter ein ganz zentraler Punkt für den IT-PLR ist – auf die Gewinnung einer viel größeren Zahl von verschiedenen Mitwirkenden („Zuarbeitern“) aus Bund und Ländern, die notwendig ist, um die vorbereitenden Aufgaben vor allem in den Gruppen überhaupt bewältigen zu können. Dazu sollte der IT-PLR seinen eigenständigen Unterbau und seine eigenständige Fachkunde stärken, unter anderem indem er eine ständige Arbeitsgruppe für Aufgabenplanung und Grundsatzfragen definiert und mit besonders fachkundigen Personen besetzt. Für größere Einzelvorhaben können daneben jeweils Arbeitsgruppen mit begrenzter Laufzeit eingerichtet werden, die auch Externe außerhalb des IT-PLR einbinden. Das Prozessmanagement für die Arbeitsgruppen sollte entsprechend verstärkt werden, um zügig und kompetent agieren zu können → HE (9), HE (16) und HE (17).

Damit ist bereits angesprochen die im Hintergrund des IT-PLR erforderliche Infrastruktur. Diese betrifft insbesondere die Organisation und Tätigkeit der Geschäftsstelle. Hier ist Einfluss darauf zu nehmen, dass gewährleistet ist, dass diese sich auch tatsächlich etablieren kann. Dazu ist angesichts der geschilderten Umstände in einem ersten Schritt die volle Besetzung der vorgesehenen Kapazität zu verwirklichen und die Personalrotation in der Geschäftsstelle des IT-PLR zu verlangsamen (positiv bemerkbar machen würde sich weiter z.B. die Einrichtung von Leitungsfunktionen, die entsprechend personalwirtschaftlichen Überlegungen als weitere Qualifikationsstellen geeignet sind). Zudem

sollte der IT-PLR aktiv darauf Einfluss nehmen, dass mit den Mitgliedern des IT-PLR verschiedene Modelle erörtert werden, wie die Tätigkeit in der Geschäftsstelle des IT-PLR attraktiv ausgestaltet werden kann, insbesondere indem in den Entsendeländern und im Bund eine Tätigkeit für den IT-PLR positiv bewertet wird → HE (7).

Ferner sollte der IT-PLR sich inhaltlich und personell, aber ressourcenschonend durch die aktive Gewinnung von Praktikanten, Rechtsreferendaren und Hospitanten verstärken. Damit wird der IT-PLR im Übrigen gleichzeitig weiteren interessierten Kreisen bekannt und erweitert – was dringend erforderlich ist – seine Erfolgchancen bei der externen und verwaltungsinternen Personalgewinnung → HE (7).

Nicht zuletzt sollte die Geschäftsstelle darüber hinaus auch mit ausreichenden Sachmitteln ausgestattet sein, um etwa die Informationsaufgaben des IT-PLR bis hin zur Durchführung breitenwirksamer Fachtagungen und der Einbindung externen Sachverständigen etwa durch einen wissenschaftlichen Beirat wahrnehmen zu können → HE (15).

Der IT-PLR erörtert verschiedene Modelle der Strukturierung der Verantwortlichkeit für IT, E-Government und für den IT-PLR in den Ländern und im Bund. Er fordert seine Mitglieder auf, sich mit dem Thema einer ausreichenden, nachhaltigen und bedeutungsvollen personellen Zuarbeit für das jeweilige Mitglied im IT-PLR zu befassen. Seitens der Mitglieder des IT-PLR bzw. der ihn tragenden Länder und des Bundes ist Sorge für einen ausreichenden Unterbau außerhalb des IT-PLR zu tragen. Eine verlässliche Organisationsstruktur mit klaren Zuständigkeiten der Ansprechpartner ist zu gewährleisten. Dazu gehört eine Ausstattung und Zuarbeit für den Vertreter im IT-PLR, die ihm erlaubt, die Vielzahl der anstehenden Sachfragen angemessen vorbereiten zu lassen, gerade auch auf der Ebene der Fachkompetenz → HE (9), HE (16) und HE (17).

Außerdem sind hier Überlegungen anzustellen, wie der IT-PLR durch eine Zuhilfenahme von Wissen und Kompetenz von Stellen außerhalb zusätzlich verstärkt werden kann. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass auch andere, mit dem Thema befasste Stellen (je nachdem z.B. Vertreter einer Fachministerkonferenz, bestimmter Bundesministerien oder anderer Behörden) bei den einschlägigen Sitzungen des IT-PLR zugegen sind → HE (13).

Die Einholung externer Kompetenz könnte zudem auch dadurch flankiert und verstetigt und so das Gewicht des IT-PLR erhöht werden, dass ein Beirat mit wissenschaftlicher Ausrichtung bei ihm angesiedelt wird. Ein solcher Beirat wäre ein zusätzliches und kräftiges Signal dafür, dass der IT-PLR ein maßgebender Ort für die innovationsgeleitete Befassung mit der IT in der öffentlichen Verwaltung ist. Der Beirat würde sich etwa in Form von Jahres- oder Sondergutachten<sup>81</sup> mit Fragestellungen des Umgangs der Verwaltung mit den Auswirkungen der informationstechnischen Wende befassen und daraus allgemeine Empfehlungen ableiten, die der IT-PLR wiederum diskutieren und sich, soweit geeignet und geboten, zur Grundlage seines weiteren Handelns machen könnte. Auf diese Weise könnten nicht nur bestimmte Fragestellungen gezielt außerhalb des Gremiums und dennoch auf seine Anregung hin und unter enger Anbindung an ihn ver-

---

<sup>81</sup> Siehe vergleichsweise etwa die Jahres- und Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen.

tiefend erarbeitet werden. Über einen externen Beirat würden zudem wichtige und übergreifende Fragestellungen und Grundprobleme der IT herangetragen und seine Selbstvergewisserung über die von ihm gesetzten Schwerpunkte und Aktivitäten zusätzlich vorangetrieben. → HE (16).

Schließlich sollte der IT-PLR darauf achten, sich selbst als einen kompetenten Ansprechpartner einerseits darzustellen, andererseits aber auch über ausreichende Kontakte nach außen, auch außerhalb der Verwaltung, zu verfügen, um die notwendige Expertise möglichst breit aufgestellt gewinnen zu können. Daher sollte er mindestens einmal im Jahr als feste Einrichtung in Form einer anerkannten und frühzeitig bekannten Tagungsreihe eine nach Möglichkeit internationale, breit ausgerichtete Konferenz unter Beteiligung von Praxis und Wissenschaft durchführen, in der relevante Fachfragen zeitnah und aktuell thematisiert werden → HE (17).

### **3.3.4 Die Umsetzung der Arbeitsergebnisse des IT-Planungsrats**

#### **3.3.4.1 Ist-Analyse und Ursachen**

Die Beobachtungen zur Umsetzung von Arbeitsergebnissen des IT-PLR waren bisher, da vom Instrument des verbindlichen Standardbeschlusses mit Beachtungspflicht erst vor Kurzem (im März 2013) erstmals Gebrauch gemacht wurde, nur bei den Empfehlungen des IT-PLR möglich.

Empfehlungen sind zwar nicht im strikten Sinne zu beachten („1:1-Umsetzung“). Dennoch können sie doch eine Form von Verpflichtungswirkung im Sinne einer Pflicht von Bund und Ländern zur Berücksichtigung – also zur Einbeziehung in die eigenen Überlegungen – bei eigenen Entscheidungen von Bund und Ländern entfalten.<sup>82</sup>

Allerdings genügt dies erfahrungsgemäß noch nicht, um für eine solche Berücksichtigung auch tatsächlich schon in befriedigendem Umfang zu sorgen, wie aus den Interviews hervorgeht. Denn gerade im Bereich der Empfehlungen, die nur eine Berücksichtigungs-, keine Beachtungspflicht auslösen, schlägt der Umstand besonders stark durch, welche Bekanntheit und Relevanz dem die Empfehlung aussprechenden Gremium selbst zukommt. Anders gesagt: Um mit Empfehlungen tatsächlich Berücksichtigung zu finden, genügt es faktisch nicht, dass die Empfehlungen eine gute Qualität haben, sondern es muss vielmehr die Anerkennung der Relevanz der empfehlenden Stelle hinzukommen. Der IT-PLR wird aber nach dem Ist-Befund vielfach als unbekannt oder zumindest in seiner Relevanz als unklar wahrgenommen.

Auch ist zu beobachten, dass die Arbeitsergebnisse des IT-PLR vor allem in den nah beteiligten Stäben, aber wenig in der Breite ankommen. An einem Beispiel zeigt sich die Diskrepanz deutlich: Die Erarbeitung einer Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) wird ganz überwiegend als Schritt in die richtige Richtung betrachtet. Es wird aber eben-

---

<sup>82</sup> Der IT-StV hat zwar ausdrücklich nur die besonderen Beschlüsse des § 3 Abs. 2 IT-StV mit einer Befolgungspflicht versehen. Allerdings geht damit nicht einher, die Empfehlungen und sonstigen Beschlüsse des IT-PLR zur Bedeutungslosigkeit herabzustufen, können diese doch im Rahmen der von den Vertragspartnern des IT-StV jeweils im Rahmen ihrer Tätigkeit zu treffenden Entscheidungen eine Pflicht auslösen, als Belang im Abwägungsvorgang zu berücksichtigen zu werden.

so überwiegend *nicht* beobachtet, dass sie allgemein viel Beachtung gefunden hätte, sondern ihre Wahrnehmung erscheint eher als auf einen (noch) engen Fachkreis beschränkt zu sein. Die meisten der befragten Personen sehen dementsprechend Verbesserungsbedarf bei den internen Strukturen, die innerhalb der jeweiligen Verwaltungsräume von Bund und Ländern zur Umsetzung von Entscheidungen des IT-PLR eingesetzt werden.

Nicht zuletzt ist auch klar geworden, dass die Tätigkeit des IT-PLR in den Behörden und auch in anderen Bund-Länder-Gremien insgesamt wenig wahrgenommen wird, weil Informationskanäle nicht oder nicht ausreichend genutzt werden. Beispielsweise kommt es zu parallelen Befassungen mit dem Themenfeld in anderen föderalen Gremien, ohne dass davon wechselseitig gewusst wird, geschweige denn eine inhaltliche oder verfahrensmäßige Abstimmung erfolgt.

#### 3.3.4.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen lassen sich in Bezug auf dieses Problem dann zum einen unter dem Aspekt der Wirkung durch politisches Gewicht ableiten (siehe dazu unter 3.4). Empfehlenswert ist aber auch der verstärkte Aufbau von gesicherten Verbreitungsnetzwerken für die IT-Planungsratsempfehlungen und -beschlüsse in Bund und Ländern. Es gibt hierfür bei der Empfehlungen des IT-PLR durchaus bereits gelingende Beispiele, doch ist die Art und Weise, in der die Empfehlungen in die Behörden und andere Bund-Länder-Gremien gebracht werden, den Berichten zufolge von ausgesprochen unterschiedlicher Intensität, deren Gründe sehr verschieden sein können.

Daher ist – speziell für andere Gremien der Bund-Länder-Koordination, aber auch für sonstige Behörden – darauf zu achten, dass die Mitglieder des IT-PLR den Vertretern ihrer Ebene in diesen Gremien den Sachstand zum Thema beim IT-PLR mitteilen und dadurch eine vereinheitlichte Herangehensweise zwar nicht erzwingen, aber doch immerhin befördern können.

Ratsam ist zudem, dass der IT-PLR anhand von best-practice-Beispielen ein allgemeines Modell oder zumindest einen allgemeinen Mindeststandard für die Verfahrensweisen und die personelle Gewährleistung der Vorbereitung und Umsetzung der Entscheidungen des IT-PLR bei seinen Mitgliedern (Bund und Ländern) erstellt und dieses idealerweise beschlussförmig zur Verwirklichung empfiehlt. Auf diese Weise wird insbesondere auch eine – die unterschiedlichen Verhältnisse bei den Mitgliedern des IT-PLR berücksichtigende – weitergehende, *gemeinsame* Verständigung darüber herbeigeführt, auf welche Weise und in welchen Behörden Beschlüsse und Empfehlungen des IT-PLR jeweils verbreitet werden und wie deren Umsetzung begleitet und kontrolliert wird. Dieses Modell könnte auch umfassen, dass die Zuleitung über die für den IT-PLR jeweils federführenden Stellen in jedem Land durch Direktzusendungen des IT-PLR an Korrespondenzadressen in Behörden ergänzt wird. Der IT-PLR sollte besonderen Wert darauf legen, bei jeder Empfehlung und jedem Beschluss den konkreten Adressatenkreis, an die sie gerichtet werden sollen, differenziert zu bestimmen. In geeigneten Fällen sollte mitbeschlossen werden, dass diese an die Adressaten auch *direkt* durch den IT-PLR, unter Bezug auf die Beschlussfassung unter Beteiligung von Bund und Ländern, über-

mittelt werden soll. Es kann sich ferner eine Evaluation der Umsetzung anschließen. Ferner sollten in diesem Rahmen auch die Erfahrungen offen besprochen – und Empfehlungen daraus abgeleitet – werden, welche Ansiedlung und Qualifikation des dem Vertreter oder der Vertreterin im IT-PLR zuarbeitenden Personals sich jeweils besonders bewährt hat. Beispielsweise ist dabei zu erwägen, für welche Aufgabenbestandteile es sinnvoll ist, bestimmte Bedienstete ganz für die Vorbereitungsarbeiten abzustellen, bei welcher Stelle diese gegebenenfalls angesiedelt werden und wie die Verbindung mit der IT-Fachkunde am besten gewährleistet wird → HE (9).

Zu den Gründen für die mangelnde Bekanntheit des IT-PLR gehört auch die Dominanz „klassischer“ Ressorts, von denen sich das Selbstverständnis der Führungsebenen ableitet. Insofern wäre eine Stärkung der CIOs oder die Einrichtung von allgemeinen Staatsreformabteilungen in klassischen Ressorts in den Ländern auch ein Mittel zu einer Stärkung des IT-PLR, soweit dies nicht ohnehin bereits der Fall ist.

Nicht zuletzt sollte der IT-PLR – inhaltlich die NEGS aufnehmend – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich machen. Mehr als bisher sollte er dazu das Ziel, die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government durch Koordination zu verbessern, zur Grundlage seiner Informations- und Kommunikationspolitik machen. Dazu gehört auch, die Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten zu verdeutlichen und aktiv zu kommunizieren, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen. Damit unterstreicht er seine eigene Bedeutung und seine Problemlösungskapazitäten als fest organisiertes Abstimmungsgremium → HE (15).

### **3.3.5 Die besonderen Fragen der kommunalen Ebene**

Ein grundlegender Befassungsbedarf ist mit Blick auf die kommunale Ebene zu konstatieren. Diese ist nämlich bei den Gesprächs- und Befragungspartnern zwar prinzipiell durchaus im Blickfeld und es wird vor allem die Wichtigkeit betont, die kommunalen Handlungsfelder einzubeziehen. Indes zeigen sich kaum direkte praktische Beispiele, von denen die befragten Personen zu berichten wüssten, und die Beobachtungen gehen dahin, dass man die kommunale Ebene bisher strukturell und systematisch wenig erreiche. Da die Aufgabe des IT-PLR in seiner Aufbauphase auch darin liegt, seine Funktionen und Arbeitsergebnisse durch eine nach und nach zunehmende Durchdringung der Behördenlandschaft praktisch relevant werden zu lassen, liegt es auf der Hand, dass diese Durchdringung bei der vielgestaltigen und nicht leicht direkt zu adressierenden kommunalen Ebene besonders aufwendig ist und daher nicht schon gleich als erster Schritt gelingen kann. Die kommunale Ebene ist auch in der Geschäftsstelle jedenfalls nicht in einer nach außen kenntlich gemachten Weise „vertreten“, was als mögliches Fehlen eines entsprechenden kommunalspezifischen Expertenwissens wahrgenommen wird. Da aber gerade die Kommunen zweifellos ständig vor eigenen Weichenstellungen auf dem Gebiet von IT und – vor allem – E-Government stehen und mit diesen Entscheidungen geradezu zwangsläufig nicht auf den IT-PLR warten werden, ist dem IT-PLR eine gezielte Erkundung und Klärung der Frage zu empfehlen, welche Relevanz

seine Zuständigkeiten und Funktionen faktisch für die kommunalspezifischen Handlungsfelder und Entscheidungsbedarfe haben und haben sollten → HE (12).

Auch hier gilt es daher, offensiv die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung zu vertreten und eine aktive Informationspolitik zu betreiben. Angesichts der schon aus haushalts-technischen und personellen oftmals begrenzten Möglichkeiten der Kommunen, die systemischen Konsequenzen ihrer Entscheidungen im Bereich der IT überblicken zu können, ist es Teil der Aufgabe des IT-PLR, die Vorteile genutzter Koordinations- und Kooperationspielräume darzustellen und auch auf die Nachteile nicht genutzter Möglichkeiten hinzuweisen → HE (15).

### **3.4 Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis faktischer Anerkennung seiner Relevanz**

#### **3.4.1 Ist-Analyse und Ursachen**

##### **3.4.1.1 Breite Erwartungen an den IT-Planungsrat**

Die Soll-Analyse deckt sich in der Ist-Analyse mit der tatsächlichen Erwartungshaltung, nicht aber mit der tatsächlichen Wirkungseinschätzung der interviewten und befragten Personen (dazu insbesondere 3.4.1.2). Wer mit dem IT-PLR von Amts wegen zu tun hat, erwartet demnach praktisch ausnahmslos, dass dieser bei einer breiten Palette virulenter Themen des Einsatzes der IT durch die öffentliche Verwaltung tatsächlich maßstabsetzende Funktionen einnimmt. Dies darf als Beleg dafür verstanden werden, dass genau hier die Bedarfe nach Koordination und nach Verstärkung der Wichtigkeit der Bearbeitung und aktiven Wahrnehmung dieser Themen verspürt werden, die auch die Schaffung des IT-PLR und seiner Rechtsgrundlagen getragen haben.

So ergaben die Befragungen, dass der IT-PLR nach Auffassung breiter Mehrheiten sinnvollerweise eine wichtige Funktion bei Fragen der einheitlichen elektronischen Identifizierung im Bürger-Behörden-Kontakt, bei der Gestaltung von übergreifenden E-Government-Portalen, bei der Mitwirkung an der allgemeinen Normierung und Standardisierung von IuK-Technik, bei der Verwirklichung von Open Government bzw. allgemeinen Zugangsrechten zu Verwaltungsdaten und -informationen, bei der Lösung von Problemen der föderalen Zuständigkeitsaufteilung für IT-bezogene Veränderungs- oder Gestaltungsprozesse und bei der Verdeutlichung der Wichtigkeit von IT in der Verwaltung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern haben *sollte*. Dabei sind die Auffassungen sachlich differenziert. Je mehr es um Fragen geht, bei denen die Notwendigkeit gemeinsamer Entscheidungen über die innere informationstechnische Infrastruktur geht, desto stärker wird dies offenbar beim IT-PLR „verortet“. Es ist auch zu erkennen, dass selbst aus dem „inneren Zirkel“ heraus deutlich gesehen wird, dass eine Querschnittsthematik gerade keinen Griff nach einer Art Allzuständigkeit bedeuten kann und dass diese auch nirgends gewünscht wird. Doch ist das Bewusstsein dafür, wie viele Fragen mit der IT *zusammenhängen*, faktisch durchgehend ausgeprägt. Die gewünschte Positionierung des IT-PLR wird überwiegend damit verbunden, dass diese durch die

Einbringung der Koordinationsperspektive und zusätzlicher Fachinformation in IT-Fragen als legitimiert angesehen wird. Ferner wird das Agieren des IT-PLR von vielen Befragten eindeutig dahin beobachtet, dass dieser sich durchaus nicht auf die „rein technische“ Seite beschränkt, sondern auch die grundlegende Bedeutung von IT für Gesellschaft und Staat im Blick hat und auf diesem Feld wirken wolle. Indes ist die Streuung der Antworten groß.

Der IT-PLR wird auch nicht als zu „schüchtern“ eingeschätzt. So wird überwiegend nicht die Beobachtung gemacht, dass der IT-PLR schon von sich aus keine Themen aufgreife, die auch in anderen Gremien behandelt werden oder die sich mit deren Zuständigkeiten überschneiden. Daran fehlt es also offenbar nicht. Was noch vermisst wird, ist demnach also zum einen, die Rolle auch bewusst voll auszufüllen. Zum anderen wird die Frage, ob der IT-PLR die *Prioritäten* bei der Auswahl seiner Themen tatsächlich bereits richtig setzt, von den Gesprächspartnern und Befragten selten klar positiv, sondern meist nur „in Ansätzen“ bejaht.

#### 3.4.1.2 Unsicherheit in der Einschätzung des IT-Planungsrats bei den potenziellen Nutzern und Adressaten seiner Arbeitsergebnisse

So gut wie alle Informationsquellen stimmen darin überein, dass die wichtigsten Schwierigkeiten der Governance des IT-PLR in zwei Problemlagen bestehen: Er ist zum einen insgesamt wenig bekannt und wird zum anderen von denjenigen, die schon einmal etwas von ihm gehört haben, in seiner Rolle und seinen Zuständigkeiten als noch unklar wahrgenommen. In der Folge besteht bisher aus der Sicht der möglichen Nutzer und Adressaten der Arbeitsergebnisse des IT-PLR eine faktische Positionierung des IT-PLR im Randbereich ihrer alltäglichen Arbeitsaufmerksamkeit, die im erstgenannten Fall durch fehlendes, im zweitgenannten Fall durch nicht ausreichendes Wissen und Fehleinschätzungen motiviert ist. Diese schlechte Bedingung für die Entfaltung von Wirkungen resultiert nur teilweise aus rechtlichen Rahmenbedingungen (dazu bereits 3.2). Es gibt vielmehr auch entstehungsgeschichtlich und im Selbstverständnis begründete Ursachen, die wichtig zu sehen sind, da sich aus weiteren Ursachen auch weitere Handlungsempfehlungen für die Optimierung insbesondere der Informations- und Kommunikationsbeziehungen ergeben. Hierzu daher im Folgenden.

#### 3.4.1.3 Unterschiedliche, aber nicht unvereinbare Erwartungen an den IT-Planungsrat zwischen „Technik“ und „Verwaltungsreform“

Erörtert man mit Gesprächspartnern die Erwartungen, die an den IT-PLR gerichtet werden, so divergieren die Grundtendenzen in einer Frage erheblich. Ein Teil der Stakeholder sieht im IT-PLR bislang eher ein Gremium für „Technikfragen“, der andere Teil dagegen ein Gremium für die Verwaltungs- und Staatsreformen, die mit der technischen Entwicklung verbunden sind. Dies gilt jeweils sowohl dafür, was der IT-PLR „ist“ als auch hinsichtlich der Frage, was er idealerweise „sein sollte“. Auch auf die Frage, wann von einem Erfolg des IT-PLR gesprochen werden kann, werden dementsprechend aus den verschiedenen Wurzeln des IT-PLR heraus von seinen verschiedenen Stakeholdern unterschiedliche Antworten gegeben, da sich die Erwartungen entsprechend unter-

scheiden. In den geführten Gesprächen waren insoweit in etwa drei Gruppen von Erwartungen und entsprechenden Erfolgskriterien zu beobachten.

Ein Teil der Stakeholder erhofft sich vom IT-PLR vor allem schnellere, klare und verbindliche Entscheidungen für die Verbesserung der Praktikabilität von IT in der Verwaltung. Der Erfolg ist dann die verbindliche normgebende Entscheidung und deren Umsetzung im gesamten deutschen Verwaltungsraum.

Bei einer zweiten Gruppe liegt das Augenmerk nicht nur oder eher weniger auf solchen Infrastrukturen als vielmehr auf der Ebene von Anwendungen, indem die Unterstützung oder operative Führung bei Pilotprojekten des E-Government als Erwartung an den IT-PLR gerichtet wird. Erfolgskriterium ist dann die umfassende Einsatzreife oder sogar die praktische Implementation einer solchen Anwendung.

Eine dritte Gruppe erscheint in Bezug auf den Einsatz des IT-PLR vor allem an der Frage interessiert, wie sich der Staat zu dem Wandel der Informationsgesellschaft verhalten soll, in dem sich technische Entwicklungen mit gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Fragen bündeln. Das Erfolgskriterium besteht für diese Gruppe darin, inwieweit der IT-PLR zu Fortschritten bei der Lösung dieser Frage beiträgt, also entsprechenden Einfluss in diesbezüglichen Debatten gewinnt und hierbei Innovationen des Staatshandelns beschleunigt, die auf die informationelle und informationstechnische Wende Bezug nehmen.

Diese grobe Einteilung ist nicht so zu verstehen, dass diese drei Gruppen wechselseitig die Berechtigung der von den jeweils anderen behaupteten „Ansprüche“ an den IT-PLR bestreiten würden. Unterschiedlichkeit muss nicht Unvereinbarkeit heißen. Auch können die einzelnen Gruppen nicht immer ganz trennscharf voneinander abgegrenzt werden, nicht zuletzt deshalb, weil der IT-PLR im Spannungsfeld verschiedener politisch motivierter Agenden gesehen wird, so dass die Zuordnung zu den genannten Gruppen auch vom fachlichen Tätigkeitsfeld und vom angesprochenen Themengebiet abhängt. Die Einteilung lässt aber unterschiedliche Prioritäten erkennen, und solche führen zu unterschiedlichen Konsequenzen, soweit der IT-PLR sich wegen seiner begrenzten Ressourcen zwischen unterschiedlichen Engagements entscheiden muss und dies angesichts seiner Selbstorganisationshoheit auch darf.

Auch eine sich daraus ergebende Diskrepanz zwischen der Innen- und der Außenwahrnehmung spielt eine durchaus beachtliche Rolle. So wird von der Mehrzahl der von den Gutachtern Befragten die *politische* Eigenschaft des IT-PLR – und damit das Erarbeiten und Verbindlichmachen von Entscheidungen – auch als faktisch prägend gesehen. Dieselben Befragten – die, wie oben erwähnt, überwiegend Personen sind, die oft mit dem IT-PLR zu tun haben – nehmen aber zu ungefähr ähnlichen, erheblichen Teilen an, dass *andere* politische Gremien, beispielsweise die Fachministerkonferenzen, den IT-PLR als ein auf informationstechnische (fachliche) Fragen konzentriertes Gremium ansehen und ihm deshalb eher eine geringe politische Bedeutung zumessen; zugleich wird eine hohe *fachliche Anerkennung* der Arbeit des IT-PLR für Fragen der IT-Zusammenarbeit bisher durchaus von einigen, aber nicht von der Mehrzahl der Befragten als gegeben angesehen.

Dies löst mindestens Klärungsbedarf, tatsächlich aber auch Wirkungsschwierigkeiten aus. Um zu erkunden, wie man die daraus rührenden Probleme angehen kann, sind einige der Ursachen im Folgenden noch näher zu betrachten.

#### 3.4.1.4 Ursachen in der Organisationsentwicklung

Diese Ursachen liegen teilweise darin, dass der IT-PLR aus institutionellen Wurzeln erwachsen ist, die bisher nur oberflächlich zusammengeführt werden konnten. Bis zu seiner Gründung waren auf diesen Themenfeldern bereits insbesondere der Arbeitskreis Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern (St-Runde Deutschland Online) und der Kooperationsausschuss Bund/Länder/kommunaler Bereich für automatisierte Datenverarbeitung (KoopA ADV) und deren Untergremien tätig. Die Ablösung beider Kreise durch den IT-PLR, übrigens vom IT-StV in § 7 Abs. 3 ausdrücklich so vorgesehen, ist auf die Bündelung und weitere Stärkung von gemeinsamen und auf einander abgestimmten Aktivitäten gerichtet gewesen. Die Aufgaben und Eigenschaften der Vorgängerinstitutionen sind daher auch für die Gegenwart weiterhin bedeutsam und ferner für das Verständnis der Übergangsphase relevant.

Daher ist es auch wichtig zu sehen – oder sich „einzugestehen“ –, dass die beiden Vorgängerinstitutionen in zwei historisch und damit auch inhaltlich völlig unterschiedlichen Schichten der Entwicklung und Diskussion von IT in der öffentlichen Verwaltung wurzelten, die nunmehr miteinander vereinigt werden sollen. Der bereits am Übergang zu den 1970er Jahren entstandene KoopA ADV rührte ursprünglich aus der frühen Ära der Nutzung der noch neuen Automatisierten Datenverarbeitung für die Verwaltung her<sup>83</sup> und wandte sich von dort aus zwar auch weiterreichenden Implikationen zu, stand aber weiterhin mehr mit einem von der Technik ausgehenden Themenzugriff in Verbindung. Die St-Runde gruppierte sich dagegen wie das gesamte Paket Deutschland Online DOL erst vor weniger als zehn Jahren und von vornherein mit einem grundlegend anderen Verständnis der von ihr zu bearbeitenden Probleme. Das „Internetzeitalter“ hatte inzwischen begonnen, der Wandel zur „Informationsgesellschaft“ war bereits von vornherein als analytische Basis anerkannt, und die DOL-Vorhaben hatten von Beginn an einen Blick auf grundlegende Veränderungen im Staat-Bürger-Verhältnis und leiteten gerade auch einen Großteil ihrer Legitimation daraus ab, dass es das Staat-Bürger-Verhältnis im Sinne von E-Government und besseren Services zu ändern gelte, wenigstens aber

---

<sup>83</sup> Dies zeichnet sich in der Geschäftsordnung als Rechtsgrundlage des KoopA ADV auch in deren später Fassung vom 6. Dezember 2004, die ab 2005 galt, noch ab. Diese Geschäftsordnung nennt zwar über den „Verwaltungsvollzug“ hinaus auch den „wachsende(n) Einsatz der Informationstechnik zur Bereitstellung von Planungs- und Entscheidungshilfen für Parlamente, Regierungen und Verwaltungen“ als Motivation und legt als Ziel in § 1 allgemein und prinzipiell weitreichend fest, „durch zweckmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der Informationstechnik eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Träger öffentlicher Aufgaben zu erreichen“. Die Geschäftsordnung konzentriert sich in der Aufgabenbeschreibung im Einzelnen (§ 3) dann aber doch auf „technisch-organisatorische Fragen“ („§ 3 Aufgaben und Zielstellungen: (1) Der KoopA ADV befasst sich unbeschadet der Zuständigkeit der für die Fachaufgaben verantwortlichen Stellen mit technisch-organisatorischen Fragen auf dem Gebiet der Informationstechnik, deren Bedeutung über den Bereich des Bundes oder eines Landes hinausgeht und für die ein Bedürfnis nach gemeinsamer Regelung besteht. Er wirkt darauf hin, dass Lösungen für diese Fragen aufeinander abgestimmt, soweit notwendig vereinheitlicht sowie gemeinsam oder arbeitsteilig entwickelt werden.“

dessen faktisch bereits stattfindenden Wandel lenkend mitzubegleiten. An die Seite der Perspektive einer Nutzung der „Technik“ für den „Verwaltungsvollzug“ tritt hier die Perspektive der Staatsmodernisierung im umfassenden Sinne sowie auch die Feststellung, dass die „Technik“ inzwischen ihrerseits den Staat verändert, also von diesem nicht nur „genutzt“ wird.

Zudem hatten die DOL-Vorhaben wesentlich den Gedanken einer Förderung von Vorreiterprojekten mit dem Ziel der nachfolgenden Übertragbarkeit auf weitere Bereiche und waren dementsprechend in der praktischen Vorgehensweise von Projektstrukturen, Anschubfinanzierungen und zumindest potenzieller Ressortunabhängigkeit der Projekte mitgeprägt. Demgegenüber liefen die Themen des KoopA ADV mehr auf eine schon von vornherein großflächige Veränderung „aus dem Bestand“ heraus und auf die Fragen der technischen Veränderung des Alltags der allgemeinen Verwaltung hinaus. Wegen ihres Erfahrungsvorsprungs, der aus der Zuständigkeit für die allgemeine Verwaltung folgt, wurden die Innenministerien oftmals als dominant angesehen. Ferner sind einige Aufgaben des IT-PLR wie die Umsetzung von bestimmten Pilotprojekten als weitere Wurzel von – teils nicht mehr bestehenden – finanziellen Beteiligungsanreizen abhängig, während Aufgaben wie das Verbindungsnetz bereits sehr spezialisiert sind, so dass auch sie nicht etwa von selbst bewirken, dass der IT-PLR als zentrales Koordinationsgremium mit Breitenwirkung wahrgenommen würde.

Im IT-PLR kommen nun also die aus der Techniksicht und aus der Staatsreformsicht resultierenden Fragen an das Regelungsobjekt der „Anwendung“ (und damit der „Techniker“ in den Behörden) und der Staatsmodernisierung (und damit der „Staatsreformer“ in den Behörden) zusammen. In den vier Nummern des Aufgabenkatalogs in § 1 des IT-StV finden sich beide Wurzeln in jeweils unterschiedlicher Intensität gemischt, indem sich diese vier Aufgabenbeschreibungen mit den Stichworten „IT-Koordinierung“, „IT-Standards“, „E-Government-Projekte“ und „Verbindungsnetz“ bezeichnen lassen. Der damit verbundene Neuorientierungsbedarf ist sehr deutlich und bisher nicht ausreichend bewältigt. In seiner Organisationsentwicklung muss der IT-PLR daher auch aus diesen Gründen gezielt eine Phase der Selbstvergewisserung und Selbstbehauptung angehen.

Die Zusammenführung der unterschiedlichen Organisationstraditionen und -kulturen bewirkt fraglos bisher auch unterschwellige Spannungsverhältnisse, weil die Erwartungshaltungen an die Prioritätensetzung und die Leistungsfähigkeit des IT-PLR entsprechend unterschiedlich ausfallen. Dies kann bis dahin reichen, dass auch die Besetzung und die Vorbereitungsarbeit für den IT-PLR bei Bund und Ländern allem Anschein nach teils eher aus der „technischen“ und teils eher aus der „staatsreformerischen“ Sicht heraus geleistet wird. Die Unterschiedlichkeit des Vorverständnisses betrifft erst Recht aber die Außenstehenden und trägt dabei zu praktischen Hürden in der Wahrnehmung durch Dritte und damit zu Wirksamkeitserschwernissen für den IT-PLR bei, indem Kooperations- und Koordinationspartner in den Fachressorts aus der Erfahrung der noch nicht lange zurückliegenden Vergangenheit schöpfen und viele daher den IT-PLR entweder als „die Techniker“ oder als „die DOL-Leute“, selten aber als beides zusammen wahrnehmen. Das vorgesehene Umschalten von der technischen auf die ganzheitliche

Perspektive bei der Einführung des IT-PLR war vorgesehen, ist aber bisher nicht ausreichend geschehen.

#### 3.4.1.5 Unterschiedliche Vorverständnisse des Innovationscharakters von Informationstechnologie

Abgesehen davon spiegeln sich in den unterschiedlichen Vorstellungen von den prioritären Aufgaben des IT-PLR auch die unterschiedlichen Vorverständnisse des Innovationscharakters von IT. Wird deren Aufgabe in der öffentlichen Verwaltung auf der einen Seite zuerst einmal darin gesehen, die bestehenden Verwaltungsvorgänge nunmehr in einer neuen Arbeitstechnik abzubilden, so wird von der anderen Seite die weitere Folge betont, dass die Wirklichkeit der IT auch diese Vorgänge und damit das Staatshandeln nicht bloß der Technik, sondern auch der Qualität und dem Inhalt nach modifiziert und das Verantwortungsgefüge innerhalb der Verwaltung wie auch im Verhältnis von Staat und Bürger verändert. Aus der letztgenannten Sicht ist die IT keine bloß instrumentelle Innovation, in der dieselben Funktionen nunmehr mit anderen Mitteln wahrgenommen werden, sondern zugleich eine Basisinnovation, durch die die Funktionen selbst verändert werden. Diese Vorstellung geht davon aus, dass keine andere Technologie die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahrzehnten so stark verändert hat wie die IT. Sie sieht die Informationsinfrastruktur als Backbone vieler anderer Systeme, gesteigert durch das Internet als Vermittler einer ständig steigenden Anzahl von Anwendungen, Dienstleistungen und Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung in einer zunehmend digital geprägten Gesellschaft.

Die Folgefragen, die sich vor diesem Hintergrund aus rechtlicher und organisatorischer, und auch aus politischer Sicht stellen, sind vielfältig. Der Einsatz moderner IT führt zu Reformprozessen. Die Ergänzung und Ablösung hergebrachter Arbeitsmittel und Arbeitsweisen durch IT bedeutet eine wesentliche Veränderung der Ressourcengrundlagen und der Verfahrensweisen und Organisationsformen. So treten Aspekte der Orts- und Personalgebundenheit der Aufgabenerfüllung beim Einsatz von IT vielfach zurück, während zugleich andere Anforderungen, etwa an IT-Sicherheit, Verständlichkeit, Zugänglichkeit, Interoperabilität oder Standardisierung zunehmen und vernetzte anstelle hierarchischer Kommunikationsstrukturen in der Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Neben der Wahrung oder Steigerung von Effektivität und Effizienz gehört auch die grundsätzliche Öffnung der Verwaltung für die Umsetzung von Konzepten eines Electronic Government in einem inhaltlich über „Technikfragen“ hinausgehenden Sinne zu den Motoren des IT-Einsatzes in der Verwaltung. Öffentlichkeit, Transparenz, Bürgernähe und Benutzerfreundlichkeit charakterisieren nur einige der damit einhergehenden erwünschten Effekte.

Die Entwicklung ist damit von umfassender, weichenstellender Bedeutung für die Wirklichkeit des Verwaltungshandelns. Die Eigenschaften machen deutlich, dass IT- und E-Government-Strategien in der öffentlichen Verwaltung nicht unverbunden und dezentral, sondern in einer sowohl „vertikal“ als auch „horizontal“ abgestimmten Weise verfolgt werden sollten. Nur so kann verhindert werden, dass es innerhalb der fachlichen, kommunalen, föderalen und supranationalen Aufgabenverteilung zur Entwicklung inkomp-

tibler Strukturen und Verfahrensabläufe sowohl von technischer wie von inhaltlicher Seite kommt und so das Innovationspotenzial der IT für Gesellschaft und Staat unausgeschöpft bleibt.

Dass auch das Aufgabenverständnis des IT-PLR dies reflektiert, ist vor allem in seinem Umfeld bisher noch wenig bekannt und wird nicht als eine praktisch konsolidierte Auffassung wahrgenommen. Art. 91c GG und der IT-StV befassen sich mit diesen grundlegenden Fragestellungen ihrerseits gleichfalls nur am Rande. Immerhin lässt sich Art. 91c GG als Verfassungsnorm entnehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber jedenfalls um eine besondere Bedeutung der IT weiß, ohne dass damit aber die genaue Rolle festgelegt wäre. Das ist durchaus nicht von vornherein eine Schwäche, da hiermit die entsprechende Entwicklungsoffenheit gegeben ist. Die nächsten Schritte bestehen dann aber darin, die Weichen dieser Entwicklung zu stellen. Es wäre also sinnvoll, wenn die eher unterschwellig bearbeitete Frage gezielt und offen thematisiert und hierzu ein gemeinsames Grundverständnis verankert würde. Der IT-PLR könnte hiermit sogar eine Vorreiterstellung bei Fragen einnehmen, die bisher von verschiedenen Ministerien mit verschiedenen Zuständigkeiten in unterschiedlichster Weise und auf den verschiedenen Ebenen (Gesetze, Enquete-Kommissionen, Arbeitsgemeinschaften, Forschungsaufträge, ...) jeweils partiell bearbeitet worden sind. Der IT-PLR hat dies daher richtigerweise selbst auch der Sache nach schon getan, vor allem indem er mit der NEGS zum Ausdruck gebracht hat, wie er sein Aufgabenverständnis umreißt. Außerhalb des IT-PLR ist dies aber bisher weniger deutlich geworden.

#### 3.4.1.6 Praktische Enttäuschung von Beschleunigungserwartungen

Mit der Diskussion und Einrichtung des IT-PLR 2009/2010 haben die von der Gutachtergruppe befragten Gesprächspartner in der Regel auch die Erwartung verbunden, dass sich die Entwicklung einer stimmigen institutionellen Landschaft für die IT der Verwaltung und für E-Government in Deutschland nun („endlich“) beschleunigen werde. Wie bereits oben erwähnt, äußerte sich der überwiegende Teil der Gesprächspartner und Befragten in diesem Punkt heute ernüchert oder enttäuscht (siehe auch bereits 1.4).

Vier Umstände, die Ursachen für den gefühlten Tempoverlust sein könnten, wurden im Laufe der Analyse von verschiedenen Seiten genannt.

So dürfte es sich, erstens, jedenfalls im Nachhinein ausgewirkt haben als – möglicherweise absichtslose – Unvollständigkeit des föderalismustypisch erwarteten Konsenswillens, möglichst alle einzubinden, dass die Fachdiskussion über Art. 91c GG eher weniger in der gesamten Föderalismuskommission geführt wurde, sondern die Norm im Wesentlichen über eine der beiden politischen Ländergruppen eingespeist wurde. Daraus ergab sich eine Ungleichzeitigkeit, die erst wieder auszugleichen war. Dies dürfte indes inzwischen weitgehend gelungen sein.

Zweitens ist es naheliegend, dass sich prägende „Macher“-Eigenschaften in einem erweiterten und staatsrechtlich formalisierten Gremium im Vergleich zu den Vorgängergremien nicht unverändert ausleben lassen und dass somit deren Schwung möglicher-

weise nicht in vollem Umfang auch auf den IT-PLR übergegangen ist. Bildlich gesprochen hat auch dasselbe Wasser nicht mehr dieselben Wirkungen, wenn es auf eine größere Anzahl Mühlräder oder in ein größeres Flussbett geleitet wird.

Schließlich kommt als dritter Punkt hinzu, dass sich die finanziellen Anreize zur Beteiligung an bestimmten Projekten mit Pionierfunktion (DOL) gerade zeitgleich zu der Aufbauphase des IT-PLR im Umbruch befanden, also eine daraus gespeiste Antriebsenergie zum Teil zeitgleich mit der Gründung des IT-PLR wegfiel.

Viertens hatte die operative Ebene die Umsetzung eines IT-Projekts als extrem schwierig wahrgenommen, wenn es um ein auf die Fachpolitik angewiesenes Projekt wie die Online-Zulassung von KfZ ging. Trotz des letztlich erfolgreichen Ergebnisses wurde befürchtet, dass der dafür erforderliche „Kraftakt“ auch auf die generelle Begrenztheit der Durchsetzungskraft des IT-PLR verweisen könnte. Die kurz- bis mittelfristige Wirkung dieser Beobachtung dürfte in einer zwar nicht ablehnenden, aber doch jedenfalls teils abwartenden Haltung bei Teilen derjenigen Akteure bestehen, die an ähnlichen Projekten prinzipiell interessiert wären und eigentlich als Motoren des IT-PLR hätten fungieren sollen und können. Insoweit liegt die Latte sozusagen hoch, indem vor allem ein schlagkräftiger Funktionstüchtigkeitsbeweis die Bremsen lockern könnte (dazu in anderem Zusammenhang bereits 3.2).

### **3.4.2 Ableitung von Handlungsempfehlungen**

#### **3.4.2.1 Den IT-Planungsrat als Chance zur überfälligen Integration von „IT“ und „E-Government“ nutzen**

Die Erforderlichkeit einer Integration der Sicht von „Technik“ und „Reform“, von Technik und E-Government ist unabweisbar. Die Frage ist allein, wo sie stattfindet und ob sie unter steuernder Begleitung durch die Verwaltung oder eher urwüchsig-ungesteuert vonstattengeht. Mit dem IT-PLR existiert bereits eine Struktur, die ein wichtiger Ort dafür sein kann, um steuernd Einfluss zu nehmen. Dies ist eine Chance, die nicht ungenutzt bleiben sollte.

Dies verlangt dem IT-PLR heute die Kraftanstrengung ab, sich selbst aus eigener Energie und eigenem Aufgabenbewusstsein „freizuschwimmen“. Solch ein Veränderungsprozess ist nicht als Routine quasi nebenher erledigungsfähig, sondern es geht hier um einen einmaligen, auf einen bestimmten Übergangszeitraum angelegten Prozess, der professionell gemanagt werden sollte.

Hierfür kommt eine Reihe von Instrumenten in Frage. Zwei davon erscheinen zentral: Die Verfestigung des Rollenverständnisses durch einen Prozess der Bestätigung und der äußeren Kommunikation sowie die institutionelle Verfestigung des IT-PLR in der Rolle eines relevanten Gesprächsortes. Auf dieser Basis ließen sich dann anschließend noch andere „ins Boot holen“, insbesondere die Fachministerkonferenzen, zu denen dann sogar eine Art Rundreise sinnvoll – und auch protokollarisch nicht fehlerhaft – wäre → HE (11).

Zu bearbeiten ist dabei vor allem die im Mittelpunkt der beobachteten Divergenz stehende Bandbreite der Erwartungen zwischen einem „rein technikorientierten“ Verständnis des IT-PLR und einer Integration der damit verbundenen Fragen der allgemeinen Verwaltungs- und Staatsmodernisierung. Bei dieser zentralen Weichenstellung ist dazu zu raten, einer Beschränkung auf ein „rein technikorientiertes“ Verständnis deutlich entgegenzuwirken.

Art. 91c GG gibt hierfür verfassungsrechtlichen Rückhalt. Denn er stellt zwar, wie es für staatsorganisationsrechtliche Verfassungsnormen typisch ist, teils nur Spielregeln im institutionellen Gefüge auf, geht darüber aber durch die erkennbare Verbindung mit seiner bestimmten inhaltlichen Zielsetzung und seiner Bezugnahme auf die gleichzeitig mit der Verfassungsänderung beratene Einrichtung des IT-PLR doch hinaus. Wenn nicht schon Art. 91c GG selbst, so doch spätestens der Regelungszusammenhang von Art. 91c GG mit dem IT-StV drückt aus, dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber sowie zusätzlich Bund und Länder<sup>84</sup> als solche auf dem Feld der IT angesichts von deren strukturellen Eigenschaften und Wichtigkeit *für* das proaktive Anstreben von kooperativen und abgestimmten IT-Lösungen und damit zugleich *gegen* die Hinnehmbarkeit einer Art IT-Autarkie der jeweils einzelnen Behörde oder ihres Rechtsträgers entschieden haben. Die Regelungen stellen gar nicht mehr in Frage, sondern gehen selbstverständlich davon aus, dass alle öffentlichen Stellen auf eine prinzipiell abgestimmte IT hinarbeiten, die als verbundene Infrastruktur verstanden wird. Jedenfalls eine Insellandschaft der IT der öffentlichen Verwaltungen als normative Regel zu verteidigen, ist danach normativ nicht mehr akzeptabel. Dass die Länderhoheiten durch Einstimmigkeits- und qualifizierte Mehrheitserfordernisse gewahrt sind, steht diesem Befund nicht entgegen, sondern betrifft ein anderes Thema.

Daher sollte der IT-PLR – auf der Basis der NEGS – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich nach außen tragen und seine Problemlösungskompetenz als fest organisiertes dauerhaftes Entscheidungsgremium herausstellen. Der IT-PLR sollte dazu auch die bestehenden Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf seinen Arbeitsgebieten darstellen, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen → HE (15).

Der IT-PLR sollte ferner darauf dringen, dass er in Absprache mit den Fachministerkonferenzen einen beratenden Vertreter dorthin entsenden kann → HE (5).

---

<sup>84</sup> Auf der Ebene der Gliederung wird im folgenden Themenblock keine eigene Unterscheidung von „Bundesthemen“, „Länderthemen“ und „Kommunalthemen“ vorgenommen. Eine solche Differenzierung wäre zwar anhand der Gesetzgebungskompetenz formal denkbar, aber hier für das Analyseraster nicht weiterführend. Dies liegt zum einen daran, dass es gerade um administrativ geprägte Themen geht, was wegen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ohnedies zu einer Verschleifung von Bund- und Länderkompetenzen führt. Zum anderen sind die normbildenden Verfahren auf dem Gebiet der Themen des IT-PLR zu großen Teilen nicht, jedenfalls aber nicht zwingend zugleich Themen von Gesetzen, sei es von Parlamentsgesetzen oder von Gesetzen im materiellen Sinne. Wenn ferner im Folgenden vereinfachend von Bund/Länder-Themen die Rede ist, so drückt dies keine Geringschätzung der kommunalen Ebene, sondern lediglich deren juristische Zurechnung zum Organisationsbereich der Länder aus. Unter anderem wird dadurch auch nicht die Organisationshoheit der Kommunen als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie negiert; diese gehört aber nicht zu den hier behandelten Untersuchungsgegenständen.

#### 3.4.2.2 Die innere und äußere Vergewisserung über die Funktionen und Vorgehensweise des IT-Planungsrats bewusst betreiben

Die Empfehlungen richten sich vor allem darauf, die Verständigungsprozesse über die Rolle des IT-PLR selbst aktiv und auf breiter und nicht bloß formaler Ebene („Rundschreiben“ etc.), sondern inhaltsorientiert und zugleich auch stark personenorientiert (interne Konferenzen mit den Stakeholdern, Kontaktgespräche, Verbreitung und Erläuterung von konkreten Prozessdarstellungen und Handreichungen für das Einschalten des IT-PLR, Schaffung aktiver Diskussionsformate etwa durch Tagungen, Etablierung eines wissenschaftlichen Beirats) zu führen → HE (16) und HE (17).

Insgesamt sollte der IT-PLR aktiv kommunizieren, welche Relevanz seinen Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung zukommt, welche Bedeutung Kooperation für die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government zukommt, welche Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten be- und entstehen und in welchem Ausmaß er dazu berufen und befähigt ist, als fest organisiertes Gremium die anstehenden Probleme zu bearbeiten → HE (15).

Aus der Sicht einiger bereits langjähriger Aktiven der IT-Kooperation mag dies so wirken, als müsse man nun eine „zweite Runde“ drehen oder „Eulen nach Athen“ tragen. Doch aus den genannten Gründen würde eine Reihe anderer Beteiligter, die bisher nicht „im Bilde“ sind, dies für sich noch als die „erste Runde“ betrachten und erstmalig mit der Problemdimension befasst werden. Hierfür ist ein eigenes Forum sinnvoll, und der Prozess muss gezielt organisiert werden.

#### 3.4.2.3 Die Fähigkeit zur Proaktivität abstützen

Es wirkt fast wie ein Gemeinplatz zu konstatieren, dass die potenziellen Akteure „mitgenommen“ werden müssen, und dass dies neben Zeit, Geduld und Aufwand auch entsprechende Ressourcen braucht. Für die Implementation der Ziele des Art. 91c GG und des IT-StV ist dieses Vorgehen essentiell. Nur auf diese Weise lässt sich auch die Zahl der Ankerpersonen für die Anliegen des IT-PLR in Bund und Ländern vergrößern, worauf dieser für seine Wirkung unbedingt angewiesen ist.

Demgegenüber war bei der Interviewreihe unter anderem die Aussage anzutreffen, dass man bei Vorhaben, die mit dem IT-PLR verbunden sind, letztlich in den unterschiedlichsten Zusammenhängen immer wieder nur auf dieselben – wenigen – Personen treffen, die etwas voranbringen würden. Dies deutet darauf hin, dass dem IT-PLR die Verbreiterung seiner tatsächlichen Netzwerkbasis in den beteiligten Institutionen bisher nicht ausreichend gelungen ist und er daher seine diesbezüglichen Anstrengungen ausweiten sollte. So ist bei normgebenden Verfahren die Frage ausschlaggebend, ob ein Thema hier wirklich aufgegriffen und energiereich mitbetrieben wird oder ob die jeweiligen Stellen nur im Rahmen eines Pflichtenminimums in dem Zusammenhang agieren, bloß um „vertreten zu sein“. Im letztgenannten Fall werden die Vertreterinnen und Vertreter im Wesentlichen nur mit dem Auftrag der Berichterstattung an das eigene Haus ausgestattet. *Proaktives* Handeln und Impulsgabe ist dann gehemmt; Fortschritte

beim Herausarbeiten von Normen setzen aber solches proaktive Handeln gerade voraus. Ferner unterliegt es in dem beschriebenen Fall keiner abgestimmten Strategie, sondern dem Zufall der jeweiligen Aktionsbereitschaft, aus welchen der Fälle von Leidensdruck dann tatsächlich Themen der politischen Entscheidungsfindung werden und aus welchen nicht.

#### 3.4.2.4 Die „zwei Gewissheiten“ für die Akteure bewusst erzeugen

Gerade für die Frage der Proaktivität spielt es ferner eine beachtliche Rolle, dass selbst eklatante Herausforderungen oder sogar Defizite politisch bisher noch recht oft als nicht sehr interessant wahrgenommen werden, wenn (und weil) sie mit der IT der öffentlichen Verwaltung zusammenhängen. Dadurch kann sich eine Art unterschwelliges „Wabern“ von Problemwahrnehmungen bei denjenigen ergeben, die damit umzugehen haben, ohne dass diese Problemwahrnehmungen zum politisch attraktiven Thema erklärt werden und daraufhin proaktives Tätigwerden mit hoher Priorität erfolgt.

Dies wirkt sich in den Kommunikations- und Informationsbeziehungen des IT-PLR auch deshalb so erheblich aus, weil die beteiligten Stellen als Behörden ihrerseits notwendigerweise eine hierarchische Strukturierung aufweisen. Es ist ein Kennzeichen der Kommunikation in und mit hierarchisch aufgebauten Organisationen, dass gerade der „Maschinenraum“ für proaktives Handeln auf zwei Gewissheiten angewiesen ist: Zum einen auf die Gewissheit, dass auf der „Kommandobrücke“ jedenfalls im erforderlichen Umfang bekannt ist, „was hier läuft“, zum anderen auf die Gewissheit, mit Rückendeckung dafür rechnen zu können, dass er sich der Lösung dieser Fragen annimmt. Mit diesen typischen Kommunikationsstrukturen seitens der Führungsebenen bewusst wirkungsorientiert umzugehen, ist bei noch „neuen“ Themen wie IT und E-Government besonders wichtig, da diese Gewissheiten auf solchen Feldern noch nicht eingeübt sind.

Bei lange eingeführten Themen ist dieses Wissen dagegen implizit in den Organisationen vorhanden und braucht gar nicht mehr oft ausgesprochen zu werden, um wirksam zu sein. Die Mechanismen werden im Alltag gelebt und bei – im positiven Sinne – ritualisierten Gelegenheiten zusätzlich untermalt. Typische Beispiele aus dem Landesbereich sind Polizei, Schulen und Finanzverwaltung. Polizistinnen und Polizisten bzw. Lehrerinnen und Lehrer oder die Bediensteten der Finanzverwaltung haben grundsätzlich, ohne dass dies eigens täglich gesagt werden muss, die Gewissheit, für den Auftrag von Sicherheit und Ordnung/Bildung/Steuervollzug legitimiert zu sein. Bei besonderen, oft auch feierlichen Anlässen (Polizeifest, Schulfest, Beförderungen, Jahrespressekonferenz) wird dies in einer im positiven Sinne ritualisierten Form symbolisch bekräftigt und erneuert, was der Selbstvergewisserung ebenso wie der Abgrenzung nach außen dient. Für Normbildungen zu IT und E-Government gibt es dagegen zwar, zugespitzt gesagt, bereits die ritualisierten Bekräftigungen, jedoch noch nicht die alltäglich gelebte Gewissheit. Das Vergleichsbeispiel der Umweltpolitik zeigt aber, dass der Weg dorthin auch für neue Felder erfolgreich beschritten werden kann.

In Entsprechung dazu ist dem IT-PLR also zu empfehlen, seine Arbeit daran auszurichten, dass die beiden genannten Gewissheiten in Bezug auf seine Themen zur gelebten Selbstverständlichkeit werden, ähnlich wie es der Umweltpolitik gelungen ist. Dazu kann

er – inhaltlich die NEGS aufnehmend – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich machen, das Ziel, die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government durch Koordination zu verbessern, hervorheben, die Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten betonen, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen, sowie seine Problemlösungskapazität als fest organisiertes Gremium herausstellen → HE (15).

#### 3.4.2.5 Die Willensbildungs- und Entscheidungsfunktionen des IT-Planungsrats als Infrastruktur verstehen und nutzen

Für den IT-PLR ist es angesichts des geschilderten Befunds bedeutsam, seine Funktion unter Bezug auf seine eigenen normativen Grundlagen abzustützen. Dazu muss er diese verdeutlichen. Die Basis hierfür und für die damit einhergehende Kommunikation lässt sich wie folgt herausarbeiten:

Eine der wichtigsten, wenn nicht sogar die wichtigste Eigenschaft des IT-StV besteht darin, dass er im Sinne der Rahmenvorgaben des Art. 91c Abs. 1 und 2 GG zunächst einmal eine institutionelle Basis für Prozesse einrichtet, die zu gemeinsamen Entscheidungen von Bund und Ländern bei der Zusammenarbeit beim Einsatz der IT führen. Das Kernstück ist in dieser Hinsicht die Einrichtung des IT-PLR als dauerhaftes und besonders ausgestaltetes Bund-Länder-Gremium. Der IT-PLR wird durch den Staatsvertrag unter anderem mit Mitwirkungsoptionen bei der Vorbereitung normativer Setzungen in Bezug auf die Gestaltung von IT- und E-Government-Anwendungen ausgestattet.

Angesichts des Querschnittscharakters dieser Fragen und der nicht im Vorhinein bestimmbaren Vielfalt der denkbaren praktischen Entscheidungsbedarfe beschränkt sich der IT-StV dabei nicht auf bestimmte Themen, Fachgebiete oder Regelungsebenen und bestimmt seinen Anwendungsbereich auch unabhängig von den rechtlichen oder informellen Formen, die solche normativen Setzungen oder normbildende Einflüsse annehmen oder erfordern können. Der IT-StV schafft daher mit dem IT-PLR eine Infrastruktur für eine gemeinsame Willensbildung und Entscheidungsfindung, also für das Hinwirken auf Normierungen, das Mitwirken an normativen Prozessen oder für die Normierungsentscheidungen selbst. Diese Infrastruktur<sup>85</sup> bezieht sich auf politisches Handeln in dem Sinne, dass es um Entscheidungen, um Steuerung und Lenkung in staatlichen Angele-

---

<sup>85</sup> Der Begriff der Infrastruktur ist im Folgenden trotz seiner Vieldeutigkeit sinnvoll zu verwenden, da er besser als andere die entscheidende Eigenschaft zum Ausdruck bringt, nämlich eine *Basiskomponente* darzustellen, die aus personellen, sachlichen und finanziellen, aber auch kulturellen, normativen und politischen Ressourcen zusammengesetzt sein kann. Es geht bei Infrastrukturen um allgemeine, für unterschiedliche Verwendungen, Ziele und Nutzer einsetzbare Bedingungen, Gegebenheiten und Mittel zur Zielverfolgung. Diese Begriffsbeschreibung ist nicht für alle denkbaren Analyse Zwecke geeignet. Sie ist aber für das vorliegende Untersuchungsthema adäquat und reicht hier auch aus, denn dieses spielt insoweit vor allem auf die Unterscheidung von konkreten Ergebnis-Ebenen (z.B.: „Eine Genehmigung kann jetzt in der Regel effizienter online als in Papierform beantragt und bearbeitet werden“) und einer infrastrukturellen Ermöglichungsebene (z.B. „Dies ist möglich, weil auf eine gemeinsame Konvention über die Dateneingabe, eine elektronische Identitätsverifizierung, ein verständigungsfähiges System elektronischer Aktenführung (etc.) zurückgegriffen wird.“)

genheiten geht<sup>86</sup>. Der IT-PLR bildet über sein Themengebiet der IT im Bund-Länder-Verhältnis thematisch eine Schnittstelle zwischen den nach außen an Bürger gerichteten Aktivitäten des Staates und deren aus dem Innenbereich der öffentlichen Verwaltung heraus getragenen technischen, organisatorischen und inhaltlichen Ermöglichung ab. Dies gilt, der hochrangigen Bedeutung entsprechend, auch in personell-institutioneller Hinsicht, indem der IT-PLR im Wesentlichen auf der Staatssekretäresebene besetzt wird. Der Ebene, der Art und dem Gegenstand nach lässt sich die Politikategorie, um die es bei der Arbeit des IT-PLR vorwiegend geht, als Verwaltungspolitik<sup>87</sup> beschreiben. Dieser Ausdruck ist geeignet, um den Sachverhalt einerseits von einer unmittelbar auf den Wettbewerb um Wählerstimmen gerichteten Politikebene und insbesondere von der Parteipolitik zu unterscheiden, andererseits aber auch den ebenso bestehenden Unterschied zu markieren, der im Vergleich zu einem reinen Verwaltungsvollzug besteht, der sich prinzipiell nicht als eine Beteiligung an politischen Entscheidungen, sondern im Kern als deren Umsetzung verstehen würde. Typisch für den Bereich der Verwaltungspolitik sind Scharnierfunktionen zwischen Politik und Vollzug, bei denen Einflüsse in beide „Richtungen“ wahrgenommen werden. Komponenten des Durchreichens von Entscheidungen „nach unten“ sind eng verbunden mit Komponenten der Beeinflussung und Vorbereitung, teils sogar Initiierung von Entscheidungen „nach oben“.

Die Wichtigkeit solcher Ebenen liegt für die Praxis von Staat und Verwaltung alltäglich und unmittelbar auf der Hand, auch ohne dass sie jenseits der Praxis häufig theoretisch diskutiert und wissenschaftlich aufbereitet würde. Insbesondere durch ihre Moderation zwischen den Ebenen auf der Basis eines Verwaltungsexperten-Verständnisses sichert die Verwaltungspolitik die „Erdung“ und damit die Praktikabilität politischer Leitentscheidungen und ist gleichzeitig unerlässlich dafür, dass aus politischen Leitentscheidungen konkretes Verwaltungshandeln werden kann und wird.

Dieses Zwischenfeld der Verwaltungspolitik enthält eine große Bandbreite solcher Scharnierfunktionen, sowohl in vertikaler Hinsicht innerhalb desselben Hoheitsträgers oder zwischen über- und untergeordneten Hoheitsträgern als auch in horizontaler Hinsicht zwischen korrespondierenden Ebenen unterschiedlicher Hoheitsträger, die sich mit ähnlichen Fragestellungen befassen. Der Bedarf an der Wahrnehmung solcher Funktionen wird durch das deutsche föderale System noch gesteigert, indem es Kompetenzen nicht nur anhand von Fachzugehörigkeit, sondern zusätzlich anhand einer institutionellen Unterscheidung von Gesetzgebung und Verwaltung zwischen Bund und Ländern verteilt und dadurch besonders weitreichende Verzahnungswirkungen inhaltlicher, kommunikativer und organisatorischer Art auslöst. Im Falle des Einsatzes der IT, einem Thema mit seinerseits erheblichem Querschnittscharakter, das den Alltag verschiedener Fachressorts zugleich betrifft und überspannt, wird die Komplexität der Verzahnungslage um einen weiteren Faktor vergrößert. Dies ist naturgemäß nicht leicht zu handhaben

<sup>86</sup> Diese Unterscheidungen sind für den vorliegend verfolgten Zusammenhang ausreichend und wichtiger als eine denkbare weitere begriffliche und theoretische Ausdifferenzierung.

<sup>87</sup> An diesen Begriff wurde etwa auch von der Tagung zum 50jährigen Bestehen der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften IAS im Jahr 2006 angeknüpft. Instrukтив zu ihm etwa Liebig/Brenski, *Verwaltungspolitik: Vom Begriff zur Reformpraxis, Verwaltung&Management* 2007, S. 243 ff.

und verlangt vor allem Weichenstellungen des Aufgabenverständnisses und der Informations-, Kommunikations- und Einflussbeziehungen zu der Vielzahl von möglichen Korrespondenzstellen des IT-PLR, die zudem von sehr unterschiedlicher Art, Bedeutung, Struktur und Organisation sein können. Zugleich zeigt etwa das Beispiel des österreichischen IKT-Konsolidierungsgesetzes, dass der Bedarf nach ressortübergreifenden Lösungen anderswo sehr deutlich erkannt wurde und auch lösbar ist.<sup>88</sup>

Der IT-PLR bildet eine Innovation im deutschen Staatsrecht, indem seine Art der Institutionalisierung eines verwaltungspolitischen Gremiums von den hierfür bisher bekannten Formen – zu denen man etwa die Vorgremien und den Unterbau von Fachministerkonferenzen, interministerielle Gremien, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und viele mehr rechnen kann – eine neue Variante hinzufügt und über deren rechtliche Verankerung teils in erheblicher Weise hinausgeht, da er über einen Staatsvertrag eingerichtet und durch Art. 91c GG verfassungsrechtlich angebinden ist. Dass sich damit für alle Beteiligten ein Neuorientierungsbedarf verbindet, ist nur selbstverständlich und hat also keineswegs etwas Bedrohliches. Es gilt, den IT-PLR als flexible Fortschrittsbasis schätzen und nutzen zu lernen, weil er als bestehende und rechtlich gesicherte Infrastruktur die Chancen auf nachhaltige Lösungen erhöht.

#### 3.4.2.6 Bestehende Anreize zur Kooperation deutlich machen und zusätzliche Anreize setzen

Die Ist-Analyse zeigt, dass der IT-PLR für seine Wirksamkeit faktisch darauf angewiesen ist, dass er von seinen Mitgliedern in seiner Zuständigkeit getragen und genutzt wird, während aber die Gründe für ein Einschalten des IT-PLR durch Bund und Länder in der Praxis nicht immer als präsent und stark empfunden werden. Dies begründet Handlungsempfehlungen, die darauf zielen, die Anreize zur Nutzung des IT-PLR zwecks Kooperation und Koordination zu verdeutlichen und zu stärken.

Was die Stärkung der Anreize angeht, bieten sich selbstverständlich finanzielle Anreize an, indem etwa die Durchführung von IT-Pilotprojekten mit dem Ziel der Übertragbarkeit der gefundenen Lösung daran gebunden wird, dass der IT-PLR beteiligt wird.

Was die Verdeutlichung der bereits vorhandenen Anreize angeht, so wäre es hierfür wichtig, die im Eigeninteresse liegenden Vorteile eines abgestimmten Vorgehens anhand der allgemeinen Eigenschaften von IT darzulegen und diese idealerweise auch exemplarisch anhand von Beispielen finanziell zu quantifizieren. Ausgangspunkt für diese Überzeugungsarbeit ist der Querschnittscharakter von IT: Die bereits stattfindenden und noch zu erwartenden Veränderungen durch IT betreffen grundsätzlich alle Verwaltungseinheiten, alle Verwaltungsebenen und mithin auch deren Zusammenwirken – ungeachtet des Umstands, ob die jeweiligen öffentlichen Stellen einander formal in vertikaler, horizontaler oder anderer Weise zugeordnet sind. Kennzeichnend ist ferner, dass

---

<sup>88</sup> Bundesgesetz, mit dem IKT-Lösungen und IT-Verfahren bundesweit konsolidiert werden (IKT-Konsolidierungsgesetz – IKTKonG), Öst. BGBl. I Nr. 35/2012.

der Themenbereich auch *inhaltlichen* Querschnittscharakter hat.<sup>89</sup> Alle sektoral unterschiedenen Fachgebiete und Fachverwaltungen sind durch informationstechnische Weichenstellungen verbunden, die sich überschneiden oder sogar identisch sind und die sich umgekehrt über die Grenzen des Fachressorts hinaus auswirken.

Ferner gilt es sich klarzumachen, dass IT unweigerlich inhaltliche Auswirkungen auf Strukturen, Aufgabenerfüllung, Organisation und das Staat-Bürger-Verhältnis hat und damit nicht „bloße Technik“ ist. Charakteristisch sind somit zum einen ein besonderes Maß an *ebenen-übergreifenden* Koordinationsbedarfen und zum anderen der *inhaltliche* Querschnittscharakter. Angesichts dieser Problemlage bedarf es einer effektiven Kooperation und Koordination der beteiligten Institutionen, um zu verhindern, dass die vielen Prozesse auf den vielen staatlichen, föderalen, supranationalen und inhaltlichen Ebenen unverzahnt ablaufen. Oft geht es hierbei darum, aktuelle Entscheidungen so zu treffen, dass bestimmte langfristige Entwicklungen nicht abgeschnitten oder erschwert werden und dass Nachhaltigkeit gesichert wird. Dies kommt nicht zur Geltung, soweit eine kurzfristige Handlungsorientierung in den Entscheidungsprozessen dominiert. Ähnlich wie bei den anderen genannten Querschnittsthemen sind hier institutionelle Vorkehrungen und Verfahrenselemente – wie eben die Einrichtung und wirkungsvolle Beteiligung des IT-PLR – an den richtigen Verfahrenspunkten erforderlich, um dieses Defizit bewusst auszugleichen. Es steht zu befürchten, dass ansonsten Effektivitätsverluste eintreten, nachträglich Anpassungsleistungen zu verrichten oder Inkompatibilitäten eintreten und daher hohe Investitionen ins Leere laufen. Die im eigenen Interesse der einzelnen Akteure liegenden Vorteile einer koordinierten IT sind bisher zu wenig in der Diskussion präsent. Auf diese Aspekte sollte sich der IT-PLR in seinen Kommunikations- und Informationsbeziehungen daher durchaus offensiv stützen.

---

<sup>89</sup> Vergleiche dazu aus der Steuerungsebene des Rechts heraus Richter, Die Bedeutung des Rechts im staatlichen Innovationsmanagement – am Beispiel der Umsetzung von E-Government, in: Schliesky (Hrsg.) Staatliches Innovationsmanagement, 2010, S. 157 ff.

#### **4 Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (Sollte-Analyse)**

Im Folgenden werden die unter 3. begründeten Handlungsempfehlungen zu der Frage, in welcher Weise Ist- und Soll-Zustand angeglichen werden können, im Einzelnen spezifiziert. Die Prägung dieser wichtigen „Sollte“-Ebene liegt in der politischen Verantwortung. Das betrifft insbesondere selbstverständlich auch die Priorisierung. Es gilt daher, unterschiedliche Optionen vorzuschlagen, die im Idealfall durch eine anregende und zugleich die Diskussion kanalisierende Wirkung bei der geeigneten und gewollten Wahrnehmung dieser Verantwortung helfen.

Von den Gutachtern als besonders dringlich oder wichtig erachtete Handlungsempfehlungen sind grau unterlegt. Auf eine weitere Priorisierung wurde weitgehend verzichtet, da dies der politischen Entscheidung unterliegt. Es ist indes ersichtlich, dass einzelne Maßnahmen zeitnah durchzuführen sind (z.B., aber nicht ausschließlich → HE (1), HE (2), HE (10) und HE (11)) und einzelne Maßnahmen auch unabhängig von anderen Maßnahmen ergriffen werden können (z.B., aber nicht ausschließlich → HE (2), HE (5), HE (7) und HE (13)).

Die Gutachter empfehlen, sich bereits in der nächsten Sitzung des IT-PLR mit dem Gutachten und seinen Befunden zu befassen und die allfällige Selbstbestimmung von Rolle und Funktion des IT-PLR zu beginnen, um den Schwung zu nutzen. Es wird dazu geraten, in derselben Sitzung eine Projektgruppe (OptIK) damit zu betrauen, die nächsten Handlungsfelder und einen Zeitplan für den Optimierungsprozess zu definieren und die weitere Vorgehensweise operativ zu führen und diesen gemeinsam mit der Geschäftsstelle wirksam in die Wege zu leiten.

##### **4.1 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis rechtlicher Verbindlichkeit**

- |        |  |
|--------|--|
| HE (1) | Der IT-PLR gibt der stetigen Erzeugung weiterer verbindlicher Standardbeschlüsse i.S.v. Art. 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IT-StV in nächster Zeit sehr hohe Priorität. Dabei verlangt er gegebenenfalls von Bund und/oder Ländern auch, solchen Standards entgegenstehende Praktiken und Pläne einzustellen.  |
| HE (2) | Der IT-PLR berät und beschließt eine Konkretisierung des Begriffs „fachabhängigen oder fachübergreifenden Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards“ im Sinne des IT-StV. Er fasst darin den Begriff weit, verbindet dies aber mit einer Regelung, wonach er im Einzelfall entscheidet, ob er die daraus folgende Zuständigkeit ausübt. Wenn die Ausübung seiner Zuständigkeit nicht erforderlich ist – beispielsweise weil zwar ein einschlägiger Standard betroffen ist, das Interesse der Koordination der Verwaltungen aber bereits anderweitig sichergestellt ist –, stellt der IT-PLR dies beschlussförmig fest. B. 9. des „Gemeinsamen Grundverständnisses“ wird dadurch präzisiert. |

## 4.2 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis verfahrensmäßiger Mitsprache

- HE (3) Der IT-PLR gibt in nächster Zeit insbesondere einem Fall der Bund-/Länder-Koordination, der zugleich Gegenstand eines noch in einem sehr frühen Stadium befindlichen EU-Vorhabens ist, hohe Priorität und erarbeitet hierzu eine eigene Entscheidung mit dem erklärten Ziel, die Relevanz der Aufgaben des IT-PLR auf diesem Feld geltend zu machen.
- HE (4) Beim Eingang einschlägiger Vorhaben von EU-Ebene bei dem jeweils in EU-Angelegenheiten nach außen sowie für die informierende Einleitung der Bund-Länder-Abstimmung nach innen zuständigen Ministerium – in der Regel derzeit das Bundeswirtschaftsministerium – wird der IT-PLR von diesem Ministerium informiert. Hierzu wird eine diesbezügliche Absprache zwischen Bund und Ländern getroffen, die vom IT-PLR im Einvernehmen mit den CdS vorgeschlagen wird.
- HE (5) Der IT-PLR erreicht durch Absprachen mit Fachministerkonferenzen, dass der IT-PLR einen beratenden Vertreter dorthin entsenden kann.
- HE (6) Der Nationale Normenkontrollrat informiert den IT-PLR bei Eingang von möglicherweise einschlägigen Vorgängen. Hierzu wird eine entsprechende Absprache mit dem Nationalen Normenkontrollrat getroffen, die vom IT-PLR im Einvernehmen mit den CdS vorgeschlagen wird.
- HE (7) Die volle Besetzung der vorgesehenen Kapazität der Geschäftsstelle des IT-PLR wird verwirklicht und die Personalrotation in der Geschäftsstelle des IT-PLR wird verlangsamt. Der IT-PLR verständigt sich über geeignete Praktiken zur attraktiveren Ausgestaltung der Tätigkeiten in der Geschäftsstelle des IT-PLR.
- HE (8) Die Leitung der Geschäftsstelle des IT-PLR erhält eine Präsenz auch am (wechselnden) Ort des aktuellen Vorsitzes.
- HE (9) Der IT-PLR stärkt seinen eigenständigen Unterbau und seine eigenständige Fachkunde, unter anderem indem er eine ständige Arbeitsgruppe für Aufgabenplanung und Grundsatzfragen definiert und mit fachkundigen Personen aus Bund und Ländern besetzt. Das Prozessmanagement für die Arbeitsgruppen wird verstärkt. Der IT-PLR wirkt ferner durch die gemeinsame Ermittlung von „best practices“ darauf hin, dass jeweils durch Bund und Länder für einen den Gegebenheiten und Besonderheiten des Mitgliedes entsprechenden, aber überall dauerhaft eingerichteten und kompetenten Unterbau für den Vertreter im IT-PLR gesorgt ist.

### **4.3 Optimierung der Wirkung der Arbeit des IT-Planungsrats auf der Basis faktischer Anerkennung seiner Relevanz durch fachliche und politische Stärkung**

- HE (10) Der IT-PLR diskutiert, verfasst und beschließt – letzteres im Einvernehmen mit der Konferenz der CdS – ein Leitbild für den IT-PLR, in dem seine Zuständigkeiten, Ziele, innere Struktur und Arbeitsweise festgehalten werden. Im Dienste der Vergewisserung und langfristigen Strategiebildung widmet sich der IT-PLR bei der Erarbeitung dieses Leitbildes seinem Funktions-, Aufgaben- und Zielverständnis. In der Diskussion wird insbesondere adressiert, bei welchen Themen sich der IT-PLR in besonderem Maße proaktiv oder eher nur reaktiv verhalten möchte und in welchem Maße und mit welchen Mitteln er bei generellen Fragestellungen des E-Government und der Stellung des Staates in der Informationsgesellschaft agieren möchte. Empfohlen wird, dass der IT-PLR sich dabei nicht auf „Technikthemen“ im engsten Sinne beschränkt, sondern sich auch mit deren Relevanz – also der Relevanz der informationstechnischen Wende – für die innere und äußere Verwaltungs- und damit Staatsmodernisierung befasst. Der Prioritätensetzung im Rahmen des Leitbildes wird eine Analyse zu Grunde gelegt, welche anderen Akteure und Gremien auf den jeweiligen Gebieten bereits tätig sind und wie stark die Koordinationsbedarfe von Bund und Ländern ausgeprägt sind.
- HE (11) Der IT-PLR lanciert eine eigene Rundreise-Kampagne von Vertretern des IT-PLR bei denjenigen Gremien, mit denen er eine Kooperation besonders wichtig findet.
- HE (12) Der IT-PLR befasst sich in nächster Zeit gezielt auf genereller Ebene mit der Analyse seiner Aufgaben in Bezug auf die kommunale Ebene.
- HE (13) Der IT-PLR verstärkt die Prioritätensetzung bei den Gegenständen seiner Befassung und bei der Gestaltung seiner Sitzungen. Er konzentriert sich bei seinen Sitzungen auf inhaltliche Diskussionen. Er entlastet hierzu seine Sitzungsagenda deutlich, etwa indem für rein informatorische Punkte oder Kenntnisnahmen ausschließlich ein Umlaufverfahren und für die Sitzungen jeweils ein oder zwei Schwerpunktthemen mit weittragender Relevanz festgelegt werden. Bei deren Beratung sollen dann ggf. auch andere mit dem Thema befassten Stellen (je nachdem z.B. Vertreter einer Fachministerkonferenz, bestimmter Bundesministerien oder anderer Behörden) zugegen sein.
- HE (14) Wenn die obersten und oberen Bundes- und Landesbehörden Projekte mit Fördermitteln zu öffentlicher IT und E-Government vergeben, deren Ergebnisse grundsätzlich für eine Anwendung in mehreren Ländern oder im Bund und den Ländern in Betracht kommen oder die mindestens zu Fragen der Anschlussfähigkeit führen, verbinden sie dies mit der Auflage, den IT-PLR einzubeziehen.

- HE (15) Der IT-PLR macht – inhaltlich die NEGS aufnehmend – die Relevanz seiner Aufgaben für eine zukunftsfähige und effizienzorientierte Entwicklung der Arbeitsstrukturen der Verwaltung deutlich. Der IT-PLR macht daher das Ziel, die Nachhaltigkeit der zu treffenden Weichenstellungen auf den Gebieten von IT und E-Government durch Koordination zu verbessern, mehr als bisher zur Grundlage seiner Informations- und Kommunikationspolitik. Er verdeutlicht auch die demgegenüber bestehenden Nachteile von mangelnder Koordination und Kooperation auf diesen Arbeitsgebieten, wenn möglich anhand von Beispielen und finanziellen Quantifizierungen. Er stellt ferner seine Problemlösungskapazität als fest organisiertes Abstimmungsgremium heraus. Dies wird in der Informationspolitik des IT-PLR jeweils prominent hervorgehoben.
- HE (16) Beim IT-PLR wird ein wissenschaftlicher Expertenbeirat „Verwaltungshandeln in der Informationsgesellschaft“ oder „IT und E-Government“ angesiedelt, dessen Mitglieder verwaltungsextern und unabhängig sind und der sich in einem Jahresgutachten und gegebenenfalls in Sondergutachten mit aktuellen Herausforderungen des Umgangs der Verwaltung mit den Auswirkungen der informationstechnischen Wende befasst und daraus allgemeine Empfehlungen an den IT-PLR ableitet. Der IT-PLR diskutiert diese Empfehlungen und kann sie, soweit geeignet und geboten, zur Grundlage seines weiteren Handelns machen.
- HE (17) Der IT-PLR führt eine jährliche, nach Möglichkeit internationale, Konferenz unter Beteiligung von Verwaltungspraxis und Wissenschaft durch, die relevante Fachfragen des IT-PLR zeitnah und aktuell thematisiert. Hierzu und zu weiteren öffentlichkeitsrelevanten Maßnahmen erhält er ausreichende Mittel.

#### **4.4 Projektablauf: Verfahren zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats**

- HE (18) Die Umsetzung der vom IT-PLR aus 4.1 bis 4.3 ausgewählten oder von ihm zusätzlich herausgearbeiteten Maßnahmen zur Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-PLR wird im Einvernehmen mit der Konferenz der CdS ausdrücklich als Projekt definiert und verwirklicht. Eine Projektgruppe entwickelt die Details zu der Frage, in welchem zeitlichen Plan und von wem jeweils welche Beschlussthemen abgehandelt werden sollen, und ist für die Entwürfe zuständig.
- HE (19) Soweit es unter 4.1 bis 4.3 um Fragen der Auslegung des IT-StV geht, wird langfristig angestrebt, dass Bund und die Länder diese Vereinbarungen dem bisherigen „Gemeinsamen Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“ durch eine Erklärung hinzufügen, die den Rang einer Protokollerklärung zum IT-StV hat.

## Umfrage im Projekt Optimierung der Informations- und Kommunikationsbeziehungen des IT-Planungsrats (OptIK)

---

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ziel einer weiteren Optimierung der Kommunikations- und Informationsbeziehungen des IT-Planungsrats (IT-PLR) ist einer der Gegenstände des Umsetzungsprogramms zu der vom IT-PLR beschlossenen Nationalen E-Government-Strategie (NEGS). Der IT-PLR hat uns dazu als eine unabhängige und neutrale Expertengruppe mit einer Analyse beauftragt.

Um die Ist-Analyse auf ein möglichst breites Fundament von Einschätzungen aus dem gesamten Arbeitsumfeld des IT-PLR stützen zu können, möchten wir Sie in Form des nachfolgenden Fragebogens um Ihre Beobachtungen zu den Aufgaben, den Funktionen und der Organisation des IT-PLR sowie zu seinen Wirkungsbeziehungen bitten.

Der Fragebogen ist anhand von – teils bewusst etwas zugespitzt formulierten – Thesen aufgebaut, um Ihre persönliche Einschätzung zu erfahren. Zur Bewertung einer These klicken Sie bitte das jeweils zutreffende Kästchen an. Für zusätzliche Erläuterungen und Anmerkungen steht Ihnen zu jeder These ein Textfeld zur Verfügung, in das hineingeschrieben werden kann, sobald es angeklickt wurde. Soweit Sie eine These nicht einschätzen können, klicken Sie das dafür vorgesehene Kästchen in der rechten Spalte an. Das Ausfüllen des Fragebogens dauert etwa 20 Minuten.

Ihre Angaben werden anonymisiert und in jeder Hinsicht vertraulich behandelt. Der ausgefüllte Fragebogen, Teile von ihm oder in ihm getroffene Aussagen werden nicht veröffentlicht oder an Dritte weitergegeben, sondern fließen im Zuge der Auswertung aller Fragebögen in qualitative Gesamtaussagen ein.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen als Datei an die Adresse [optik@online.de](mailto:optik@online.de) bis spätestens 25.2.2013 zurück.

**Wir bedanken uns sehr für Ihre wertvolle Mitwirkung!**

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. A. Schmehl  
(Universität Hamburg)

E. Richter  
(freiberuflich, Hamburg)

Prof. Dr. I. Spiecker gen. Döhmann  
(KIT, Karlsruhe)

**Vorab: Zu Ihrer Funktion und Ihrer Tätigkeit**

Ich bin für  den Bund  
 ein Land  
 eine Kommune  
 tätig.

Meine Funktion (allgemein sowie in Hinblick auf den IT-PLR) lässt sich stichwortartig wie folgt umschreiben:

In dieser Funktion bin ich mit den Aufgaben, Beschlüssen und Tätigkeiten des IT-PLR  häufig  
 gelegentlich  
 selten befasst.

**A. Aufgaben und Themen des IT-PLR**

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
1. „Ein Beispiel für einen Bereich, bei denen der IT-Planungsrat sinnvollerweise eine wichtige Funktion haben sollte, ist ...					
... die einheitliche elektronische Identifizierung im Bürger-Behörden-Kontakt (e-ID).“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Gestaltung von übergreifenden E-Government-Portalen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Befassung mit grundlegenden Geschäftsprozessen (z.B. zentrale Genehmigungsverfahren) in Hinblick auf deren Unterstützung durch IT.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Gewährleistung einer abgestimmten Vorgehensweise von Bund und Ländern bei IT-Ausschreibungsverfahren.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Mitwirkung an der allgemeinen Normung und Standardisierung von Informations- und Kommunikationstechnik.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Verwirklichung von Open Government bzw. allgemeinen Zugangsrechten zu Verwaltungsdaten und -informationen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

... die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch IT und beim IT-Einsatz.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... der Anstoß und die Steuerung von Pilotprojekten für E-Government-Anwendungen als Motoren der Innovation.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Unterstützung von Bürokratieabbau und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung mit Mitteln der IT.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Bewältigung von Herausforderungen, die für IT-bezogene, bundesweite oder länderübergreifende Veränderungs- oder Gestaltungsprozesse aus der föderalen Zuständigkeitsaufteilung resultieren.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... die Verdeutlichung der Wichtigkeit von IT in der Verwaltung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
2. „Außerhalb des IT-PLR (also bei den an seiner Arbeit interessierten oder davon gegebenenfalls betroffenen Stellen) besteht erhebliche Unsicherheit über die <i>Zuständigkeiten</i> des IT-PLR.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
3. „Außerhalb des IT-PLR (also bei den an seiner Arbeit interessierten oder davon gegebenenfalls betroffenen Stellen) besteht erhebliche Unsicherheit über das Ausmaß der <i>rechtlichen Verbindlichkeit</i> von Entscheidungen des IT-PLR.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
4. „ <i>Innerhalb</i> des IT-PLR besteht erhebliche Unsicherheit über die <i>Zuständigkeiten</i> des IT-PLR.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
5. „ <i>Innerhalb</i> des IT-PLR besteht erhebliche Unsicherheit über das Ausmaß der <i>rechtlichen Verbindlichkeit</i> von Entscheidungen des IT-PLR.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				

6. „Der IT-PLR ist ein Gremium, das sich grundlegend mit der Bedeutung der IT für Gesellschaft und Staat befasst, also über die rein technische Seite hinauswirken will.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
7. „Der IT-PLR greift von sich aus in der Regel keine Vorhaben/Themen auf, die die Zuständigkeit anderer Gremien betreffen oder dort bereits behandelt werden.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
8. „Der IT-PLR beschäftigt sich oft mit unwichtigen, zu kleinteiligen Themen, so dass die notwendige Diskussion grundsätzlicher Themen zu kurz kommt.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
9. „Die Erarbeitung einer Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) durch den IT-Planungsrat war ein Schritt in die richtige Richtung.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
10. „Die Vorlage einer Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) hat allgemein viel Beachtung gefunden.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
11. „Wichtige IT- oder E-Government-Themen werden vorrangig von den Staats- und Senatskanzleien bzw. von der CdS-Runde behandelt.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
12. „Der IT-PLR setzt die Prioritäten bei der Auswahl seiner Themen richtig.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>

## B. Funktion und Funktionalität des IT-PLR

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
13. „Der IT-PLR ist in erster Linie ein politisches, kein IT-fachliches Gremium.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
14. „Andere politische Gremien (z.B. Fachministerkonferenzen) sehen den IT-PLR als ein Gremium an, das sich vor allem auf informationstechnische Fragen konzentriert, und messen ihm daher eine geringe politische Bedeutung zu.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
15. „Ein Beschluss des IT-PLR alleine verleiht einer Angelegenheit noch kein großes Gewicht. Dieses entsteht eigentlich erst durch einen entsprechenden Beschluss der CdS-Konferenz.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
16. „Der IT-PLR genießt hohe fachliche Anerkennung für Themen der IT-Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				

### C. Organisation des IT-PLR

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
17. „Die Geschäftsstelle des IT-PLR ist in Hinblick auf ihre Aufgaben und ihre Funktionen quantitativ und kompetenziell passend besetzt.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
18. „Die IT-PLR-Geschäftsstelle vertritt die Interessen des Bundes und der Länder ausgewogen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
19. „Um den IT-PLR wirksamer arbeiten zu lassen, wäre ein Ausbau der inhaltlichen Vorbereitungsstrukturen auf Arbeitsebene sinnvoll.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				
20. „Die Identifikation mit dem und das Engagement im IT-PLR ist bei dessen Mitgliedern bisher sehr unterschiedlich ausgeprägt.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="text" value="(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)"/>				

## D. Wirkungsbeziehungen und Wirkungen

### I. Föderale Ebene

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
21. „Der IT-PLR wird in Vorhaben oder Initiativen in Sachen E-Government oder IT, die von anderen Ressorts in Bund oder den Ländern ausgehen, zweckmäßig und rechtzeitig eingebunden, so dass er sich wirkungsvoll einbringen kann.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)					
22. „Soweit andere Bund-Länder-Gremien oder Bundes- oder Landesorgane vom IT-PLR ausgehende Initiativen aufgreifen und unterstützen oder sie den IT-PLR in die eigenen IT- und E-Government-Vorhaben aktiv einbinden, beruht dies auf...					
... der Anerkennung der <i>inhaltlich-fachlichen</i> Aufgabe des IT-PLR.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... der Anerkennung der <i>politischen und rechtlichen</i> Zuständigkeit des IT-PLR, Entscheidungen über gemeinsame Angelegenheiten von Bund und Ländern herbeizuführen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)					
23. „Ob der IT-PLR von der fachministeriellen Seite, insbesondere von den Fachministerkonferenzen, an einer Frage beteiligt wird, liegt <i>rechtlich</i> im Ermessen der Seite der Fachressorts.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)					
24. „Ob der IT-PLR von der fachministeriellen Seite, insbesondere von den Fachministerkonferenzen an einer Angelegenheit beteiligt wird, liegt <i>zumindest faktisch</i> im Ermessen der Fachressorts.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)					

25. „Entscheidungen des IT-PLR wären in Bund und Ländern wirksamer, wenn es <i>innerhalb</i> der Verwaltungen von Bund und Ländern bessere Verfahren und Strukturen gäbe, die diese Umsetzung übernehmen.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
26. „Der IT-PLR sollte im föderalen Zusammenhang einen eigenen Spielraum haben, welche Themen er aufgreift.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
27. „Die Existenz des IT-PLR ist vielen Stellen, die eigentlich von seiner Arbeit berührt sein könnten, bisher überhaupt nicht oder kaum bekannt.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
28. „Der IT-PLR wird bisher von anderen nur beteiligt, wenn es unbedingt sein muss.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>

## II. Europäische Ebene

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
29. „Der IT-PLR sollte versuchen, schon in Brüssel „das Gras wachsen zu hören“, um schon informell frühzeitig von einschlägigen Entwicklungen zu erfahren und sich positionieren zu können.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
30. „Soweit der IT-PLR auf der EU-Ebene agiert, vertritt er Bund und Länder gleichermaßen.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. „Der IT-PLR ist in E-Government- und IT-Vorhaben und -Initiativen auf europäischer Ebene nicht so eingebunden und informiert, dass er sich wirkungsvoll einbringen könnte.“	<input type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> (Ggf. ergänzende Anmerkungen.)	<input type="radio"/>
---	--	-----------------------

### III. Kommunale Ebene

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu?	Stimme ich ...				Kann ich nicht einschätzen.
	... vollständig zu.	... weitgehend zu.	... in Ansätzen zu.	... in keiner Hinsicht zu.	
32. „Die Beschlüsse des IT-PLR prägen auch die Entwicklung von E-Government und IT auf der kommunalen Ebene.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)				
33. „Der IT-PLR ist über Vorhaben oder Initiativen in Sachen E-Government oder IT, die von den Kommunen ausgehen, in der Regel (so rechtzeitig) informiert, so dass er auch insoweit seine Koordinierungsaufgabe wahrnehmen kann.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)				
34. „Die (Interessen der) Kommunen sind im IT-PLR nicht ausreichend vertreten.“	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)				

**E. Ergänzende Anmerkungen**

Ergänzend oder abschließend habe ich folgende Anmerkungen:		Keine.
35.	<div style="border: 1px solid black; background-color: #e6f2ff; padding: 5px; min-height: 100px;">(Ggf. ergänzende Anmerkungen.)</div>	<input type="checkbox"/>