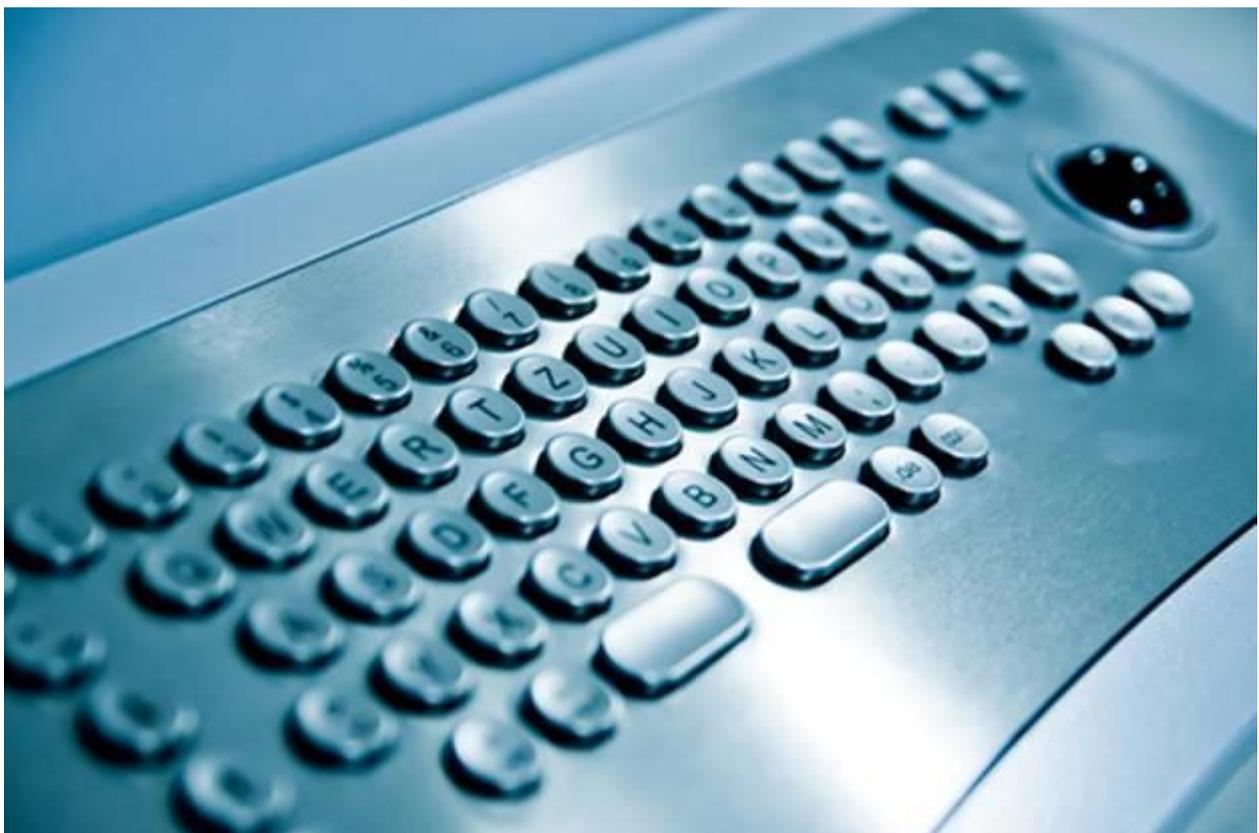


## Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 4 Umsetzung

„Konzept für eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Anstalt zur Unterstützung des IT-Planungsrats“

Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO



Version: 1.0

Stand: 26.08.2016

## Inhaltsübersicht

<b>Zusammenfassung der Kernpunkte .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Erfordernis einer gemeinsamen Einrichtung für den IT-Planungsrat .....</b>	<b>7</b>
1.1 Ausgangsbasis und Handlungsbedarf .....	7
1.2 Beschlüsse des IT-Planungsrats .....	8
1.3 Grundidee einer gemeinsamen Anstalt.....	10
<b>2. Konzept für eine gemeinsame Anstalt.....</b>	<b>12</b>
2.1 Aufgaben.....	12
2.2 Personal.....	19
2.3 Organisation und Governance.....	24
2.4 Recht.....	31
2.5 Finanzierung.....	38
<b>3. Umsetzungskonzept .....</b>	<b>42</b>
3.1 Aufbaustab .....	44
3.2 Umsetzungsplanung.....	45
<b>Anlagen</b>	
Entwurf der Rechtsgrundlagen (Änderung IT-Staatsvertrag und Errichtungsbeschluss).....	Anlage 1
Ergänzende verfassungsrechtliche Prüfung.....	Anlage 2
Ergänzende umsatzsteuerrechtliche Prüfung.....	Anlage 3

## Zusammenfassung der Kernpunkte

Der IT-Planungsrat hat sich in seiner 19. Sitzung am 16.03.2016 dafür ausgesprochen, der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) einen neuen Rahmen zu geben, und präferiert hierfür die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main. In dieser gemeinsamen Anstalt sollen bestehende personelle und finanzielle Ressourcen und Strukturen gebündelt und um spezifische Fachkompetenz ergänzt werden, damit Aufgaben des IT-Planungsrats, z. B. die Initiierung und Koordinierung ebenenübergreifender Projekte und Anwendungen, dauerhaft unterstützt werden können. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (bestehend aus den Ländern Bayern, Berlin, Bremen, Hessen sowie dem Bund) wurde mit der Durchführung abschließender verfassungs- und steuerrechtlicher Prüfungen und der Erarbeitung von Entscheidungsvorschlägen für den IT-Planungsrat, d. h. insbesondere der Konkretisierung der Ausgestaltung der gemeinsamen Anstalt sowie der Erstellung von Entwürfen der erforderlichen Rechtsgrundlagen, beauftragt.

Nachfolgend werden die Ausgestaltung der gemeinsamen Anstalt in Form eines initialen Aufgabenprofils, Personal- und Finanzmittelbedarfs, der Organisation und rechtlichen Ausgestaltung sowie des Finanzierungsmodus und die Ergebnisse der rechtlichen Prüfungen beschrieben. Soweit in den Rechtsgrundlagen regelungsbedürftig, fließen die Ergebnisse der Ausgestaltung dort ein. Die von der Arbeitsgruppe präferierte Ausgestaltung gilt es nach Abschluss der Integration und einer Initialphase zu validieren.

Das **Aufgabenprofil** ist gemäß Beschluss des IT-Planungsrats konsequent an den Funktionen des IT-Planungsrats ausgerichtet und umfasst:

- föderale IT-Planung (föderale IT-Strategie, strategisches Bedarfsmanagement, Standardisierung und Architekturmanagement),
- Projekte des IT-Planungsrats (Projekt- und Anforderungsmanagement, Dienstleistersteuerung),
- Anwendungen des IT-Planungsrats (Anforderungsmanagement, Dienstleistersteuerung und Informationsaufbereitung),
- Übergreifende Aufgaben, d. h. Finanzmanagement, Geschäftsstellenaufgaben, Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Den Leistungsschwerpunkt der gemeinsamen Anstalt bilden somit **Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zur Unterstützung des IT-Planungsrats** bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem IT-Staatsvertrag. Leistungen wie Entwicklung, Pflege und Betrieb informationstechnischer Systeme werden hingegen nicht unmittelbar durch die gemeinsame Anstalt selbst erbracht, sondern durch bestehende IT-Dienstleister, die durch die gemeinsame Anstalt beauftragt werden. Bei der unterstützenden Funktion zugunsten des IT-Planungsrats handelt es sich um der öffentlichen Verwaltung vorbehalten Tätigkeitsbereiche. Eine Ausweitung der Aufgaben der gemeinsamen Anstalt über die Aufgaben des IT-Planungsrats hinaus ist nicht vorgesehen. Der öffentlich-rechtliche/hoheitliche Charakter der Aufgaben steht im Vordergrund. Das Verhältnis zwischen dem IT-Planungsrat und der gemeinsamen Anstalt basiert nicht auf einer Aufgabenübertragung oder Beauftragung; die Aufgaben von IT-Planungsrat und gemeinsamer Anstalt sind vielmehr deckungsgleich. Neue Aufgaben sowie eine Erweiterung des Portfolios (Projekte und Anwendungen) ergeben sich nur und unmittelbar aus den Beschlüssen des IT-Planungsrats.

**Querschnittsaufgaben** (z. B. Personal-, Gebäude- und IT-Management) sollen – angesichts der Größe der gemeinsamen Anstalt – überwiegend an Dritte ausgelagert werden, wobei ein Wahlrecht zwischen dem Rückgriff auf andere Behörden und der Beauftragung privater Dienstleister besteht.

Für die Wahrnehmung der Aufgaben in der gemeinsamen Anstalt wurde ein **Personalbedarf** in Höhe von 41,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt. Dieser beinhaltet die Bündelung bestehender personeller Ressourcen in Höhe von 33,5 VZÄ und die Integration von weiteren acht VZÄ in die gemeinsame Anstalt, die

bei Bund und Ländern durch die Entlastung bei der Projekt- und Gremienarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats eingespart werden können.

Die Personalgewinnung der gemeinsamen Einrichtung muss aus verschiedenen Quellen (operative Strukturen des IT-Planungsrats, Verwaltung, verwaltungsexterne Quellen) erfolgen. Um die notwendige Kombination der relevanten Fähigkeiten zu erzielen, ist der gemeinsamen Anstalt eine große Flexibilität bei der Personalgewinnung zu ermöglichen. Daher wird die **Dienstherrnfähigkeit** der gemeinsamen Anstalt in einem geänderten IT-Staatsvertrag im Rahmen der Ermächtigung zur Errichtung angelegt. Hinsichtlich des anwendbaren Rechts, d. h. auch des anwendbaren Dienst- und Tarifrechts, ist die einheitliche Regelung vorgesehen, dies an das Recht des Sitzlandes zu koppeln.

Dem IT-Planungsrat wird außerdem das Recht zugewiesen, den Präsidenten **der gemeinsamen Anstalt** auszuwählen<sup>1</sup>. In seiner Rolle als Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt ist der IT-Planungsrat Vorgesetzter des Präsidenten und oberste Dienstbehörde sowie Dienstvorgesetzter im Falle der Verbeamtung.

Als **Organisationsform** ist die Errichtung als rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes angestrebt. Das Modell ermöglicht eine institutionelle Beteiligung aller Mitglieder des IT-Planungsrats sowie eine unmittelbare Steuerung durch den IT-Planungsrat. Die gemeinsame Anstalt verfügt über eine **eigene Rechtspersönlichkeit**, damit sie für den IT-Planungsrat als Auftraggeber, z. B. gegenüber öffentlichen und/oder privaten IT-Dienstleistern, tätig werden und Personalressourcen für die eigene Aufgabenwahrnehmung akquirieren kann.

Der **IT-Planungsrat übernimmt die Funktion des Steuerungs- und Aufsichtsgremiums** für die gemeinsame Anstalt und nimmt so perspektivisch – im Sinne einer Gremienidentität – drei Kernfunktionen wahr:

1. Originärfunktion gemäß IT-Staatsvertrag (z. B. Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Standards),
2. Steuerungs- und Lenkungsorgane für alle Projekte und Anwendungen und
3. Steuerungs- und Aufsichtsfunktion für die gemeinsame Anstalt als Verwaltungsrat.

Als **Organe der gemeinsamen Anstalt** sind eine Leitung und ein Verwaltungsrat vorgesehen, dessen Aufgaben vom IT-Planungsrat wahrgenommen werden. Das fachliche Weisungsrecht des Verwaltungsrates sichert den Einfluss des IT-Planungsrats hinreichend ab. Zudem sind ihm grundlegende Entscheidungen vorbehalten (z. B. der Erlass von Satzungen und ihre Änderungen, die Feststellung des Finanzplans des IT-Planungsrats und seiner Änderungen, die Ergebnisverwendung, der Stellenplan und Grundsatzfragen der Personalverwaltung). Die Ausgestaltung mit einer gemeinsamen **Rechtsaufsicht**, die durch das Sitzland ausgeübt wird, entspricht den Prämissen einer gemeinsamen Aufsicht durch die Träger und einer möglichst einfach handhabbaren Ausübung der Rechtsaufsicht. Dem Modell der Rechtsaufsicht folgt auch die Zuweisung der gemeinschaftlichen **Finanzkontrolle** an die Rechnungshöfe von Bund und Ländern kombiniert mit einer Ausübung durch den Rechnungshof des aufsichtsführenden Landes. Auf eine institutionalisierte **Beteiligung der Kommunen** wird verzichtet. Der Kreis der Anstaltsträger ist auf Bund und Länder bzw. die Vertragspartner des IT-Staatsvertrags beschränkt. Eine Wahrnehmung der Interessen der Kommunen ist über die (beratende) Mitwirkung im IT-Planungsrat gem. § 1 Abs. 2 Satz 3 IT-StV sichergestellt und diese Rolle ist auch dann durch die kommunalen Spitzenverbände einzunehmen, wenn der IT-Planungsrat in seiner Eigenschaft als Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt agiert. Anwendungs- und projektbezogen erfolgt eine Einbeziehung der Kommunen über fachliche Anwendungs- und Projektgruppen.

---

<sup>1</sup> Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im gesamten Konzept auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen wie z. B. „Präsidentin oder Präsident“ verzichtet. Im Text wird die männliche Bezeichnung verwendet, wobei sämtliche Bezeichnungen für beide Geschlechter gelten.

Die Errichtung der gemeinsamen Anstalt kann durch eine **Fortentwicklung des IT-Staatsvertrags** legitimiert werden. Sie vollzieht sich nicht unmittelbar durch einen (geänderten IT-)Staatsvertrag; dieser enthält lediglich die Legitimation der Errichtung durch einen (einstimmigen) Beschluss des IT-Planungsrats (**„Ermöglichungsmodell“**), d. h. die Ermächtigung der Exekutive zur Errichtung einer gemeinsamen Anstalt durch einen untergesetzlichen Rechtsakt und die Festlegung bestimmter Rahmenbedingungen (bspw. Aufgaben der gemeinsamen Anstalt, Aufsicht, Gremien, Finanzierung). Der Weg, die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Anstalt in dem von der gesetzlichen Ermächtigung beschriebenen Rahmen über einen Beschluss des IT-Planungsrates zu regeln, erscheint gegenüber dem Regelungsstandort IT-Staatsvertrag vorzugswürdig, da der schnelle Wandel der IT auch Folgen für die konkrete Ausgestaltung der gemeinsamen Anstalt haben kann. Diesem kann durch Anpassung des Errichtungsbeschlusses schneller begegnet werden.

Die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt aller Länder und des Bundes zur Unterstützung des IT-Planungsrats ist **verfassungsrechtlich zulässig**. Die durch das Bundesverfassungsgericht in der ARGE-Entscheidung aufgestellten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern gelten nicht bei bloß unterstützenden und koordinierenden Tätigkeiten der gemeinsamen Anstalt. Sofern die Tätigkeiten über diesen eingeschränkten Bereich hinausgehen sollten, dient Art. 91c Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage für eine derartige gemeinsame Einrichtung. Das Ermöglichungsmodell ist mit dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt vereinbar, da der (geänderte) IT-Staatsvertrag als gesetzliche Grundlage die Schaffung einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Rechtspersönlichkeit legitimiert.

Mit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt und der Wahrnehmung der beschriebenen Aufgaben durch die Anstalt ist **kein umsatzsteuerlich relevanter Leistungsaustausch** verbunden. In Ermangelung eines Besteller-Empfänger-Verhältnisses liegen keine Leistungen und entsprechend auch kein steuerbarer Umsatz nach dem UStG vor. Sollte von entgeltlicher Leistungserbringung durch die gemeinsame Anstalt an ihre Träger – Bund und Länder – ausgegangen und diese in Konsequenz als Unternehmerin eingestuft werden, entfällt die Umsatzbesteuerung auf Grundlage der Ausnahmenvorschrift des § 2b UStG. Die Errichtung der gemeinsamen Anstalt unterliegt als Akt der Verwaltungsorganisation nicht dem **Vergaberecht**. Hinzu kommt, dass die konkrete Ausgestaltung sicherstellt, dass die für eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit erforderlichen Inhouse-Voraussetzungen vorliegen (§ 108 Abs. 1, 4 GWB).

Für die **Finanzierung** der gemeinsamen Anstalt und ihrer Aufgaben sowie der IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats wird eine Festlegung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern auf Basis einer einheitlichen Anwendung des erweiterten Königsteiner Schlüssels angestrebt. Für die gemeinsame Anstalt und die Kooperationen, an denen alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind, hat der IT-Planungsrat die Anwendung des jeweils geltenden Königsteiner Schlüssels erweitert um einen Finanzierungsanteil des Bundes in Höhe von 25 Prozent beschlossen.

Für die gemeinsame Anstalt ergibt sich aufgrund des Aufgabenumfangs und des ermittelten Personalbedarfs ein jährlicher finanzieller Mehrbedarf von ca. 2,3 Mio. Euro gegenüber dem Budget des IT-Planungsrats für das Jahr 2015. Dieser **Finanzmittelbedarf** deckt die Integration personeller Ressourcen in Höhe von acht VZÄ in das Budget des IT-Planungsrats ab. Die Kalkulation erfolgt auf Basis von Personallvollkosten, Sach- und Gemeinkosten und sieht somit die transparente und einheitliche Verrechnung aller Kosten vor, die durch die gemeinsame Organisation entstehen. Heute werden diese Kosten für die bestehenden Strukturen überwiegend durch die Mitglieder des IT-Planungsrats getragen, bei denen diese angesiedelt sind. Die Erhöhung des Gesamtbudgets des IT-Planungsrats ergibt sich insbesondere aus der Integration dieser Kosten für eine transparente Verrechnung unter allen Mitgliedern des IT-Planungsrats.

Ein **Aufbaustab** soll im ersten Quartal 2017 seine Tätigkeit aufnehmen und insbesondere die Feinkonzeption der gemeinsamen Anstalt inkl. der Erarbeitung einer Aufbau- und Ablauforganisation sowie einer Satzung vornehmen und einen Bündelungsplan mit den bestehenden Strukturen abstimmen. Personell

wird der Aufbaustab mit insgesamt vier VZÄ – einer Leitung, einer Assistenz und zwei weiteren Mitarbeitern („Referenten“) – ausgestattet. Diese werden aus der Verwaltung von Bund und/oder Ländern primär per Abordnung gewonnen, da während der Aufbauphase noch keine festen Stellen geschaffen werden können. Der Aufbaustab wird organisatorisch an das Land Hessen als Teil einer obersten Landesbehörde im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Finanzen angebunden (Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main). Der organisatorischen Anbindung folgend ist der Sitz des Aufbaustabs Frankfurt am Main. Es erfolgt eine Zuweisung der (fachlichen) Aufsicht an den IT-Planungsrat; die Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht wird durch die aufnehmende Behörde unter Berücksichtigung des Weisungsrechts des IT-Planungsrates wahrgenommen. Ein Beschluss des IT-Planungsrates zur Einrichtung des Aufbaustabs, verbunden mit einer Zusage der Kostenerstattung für die aufnehmende Behörde, macht gesonderte Rechtsgrundlagen für den Aufbaustab, d. h. eine Verwaltungsvereinbarung, entbehrlich. Insgesamt ergibt sich für den Aufbaustab ein Finanzmittelbedarf in Höhe von 480 TEUR für vier VZÄ für 2017 und 240 TEUR für 2018 unter der Annahme einer Tätigkeit bis zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit der gemeinsamen Anstalt Mitte 2018.

Für die **Umsetzung** der gemeinsamen Anstalt wurden Meilensteine definiert, die einen IT-Planungsrats-Beschluss zum durch den Aufbaustab erarbeiteten Bündelungsplan im Herbst 2017, eine Aufnahme der Geschäftstätigkeit im Jahr 2018 und einen Abschluss der Integration und Vollbetrieb nach drei Jahren vorsehen. Voraussetzung hierfür sind das Inkrafttreten des angepassten IT-Staatsvertrags zum Januar 2018 sowie der Errichtungsbeschluss durch den IT-Planungsrat im März 2018.

# 1. Erfordernis einer gemeinsamen Einrichtung für den IT-Planungsrat

Der IT-Planungsrat hat sich dafür ausgesprochen, der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) einen neuen Rahmen zu geben und präferiert hierfür eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main.

Basierend auf den bereits erstellten Konzepten der Projektphasen 2 und 3 zu FITKO werden im vorliegenden Konzept zur Umsetzung (Phase 4) insbesondere die mit der Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts verbundenen verfassungsrechtlichen, gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Fragestellungen beleuchtet. Darüber hinaus hat die vom IT-Planungsrat beauftragte Projektgruppe bestehend aus den Ländern Bayern, Berlin, Bremen und Hessen sowie dem Bund einen darauf aufbauenden Umsetzungsvorschlag erarbeitet, der die Einrichtung eines Aufbaustabs im 1. Quartal 2017 sowie einen Entwurf zur Änderung des Staatsvertrags und einer Verwaltungsvereinbarung beinhaltet.

## 1.1 Ausgangsbasis und Handlungsbedarf

Als ein Bestandteil der Föderalismusreform II wurde Art. 91c des Grundgesetzes (GG) über das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Informationstechnik zum 01.08.2009 neu geschaffen. Im Rahmen seiner Umsetzung schlossen Bund und Länder den IT-Staatsvertrag, der zum 01.04.2010 in Kraft trat. Er legt die Ziele des Zusammenwirkens und den Rahmen für die Einrichtung des IT-Planungsrats fest.

Gemäß § 1 Abs. 1 des IT-Staatsvertrags übernimmt der IT-Planungsrat als Aufgaben die Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT, den Beschluss von fachunabhängigen und -übergreifenden IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards sowie die Steuerung von E-Government-Projekten. Ferner sind dort auch Aufgaben als Koordinierungsgremium für das Bund-Länder-Verbindungsnetz festgeschrieben.

Der IT-Planungsrat hat seit seiner Gründung im Jahr 2010 eine Vielzahl föderaler IT-Projekte initiiert und zwei IT-Standards verabschiedet. Die gesetzten Ziele, wie bspw. Deutschland bis zum Jahr 2015 zu einem internationalen Spitzenreiter im Bereich E-Government zu befördern (vgl. Ziele der Nationalen E-Government-Strategie und Eckpunkte des Memorandums des IT-Planungsrats von 2010), und Aufgaben, hat der IT-Planungsrat trotz Fokussierung auf den Aufbau föderaler IT- und E-Government-Infrastruktur noch nicht in dem angestrebten Maße verwirklichen und ausführen können.

Daher wurde die Maßnahme „Föderale IT-Kooperation“ (FITKO) mit der Zielsetzung ins Leben gerufen, die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zu fördern und deren Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

Die Arbeitsgruppe FITKO führte in den vorangehenden Projektphasen eine Analyse durch, in der u. a. die folgenden Verbesserungspotenziale bzw. Handlungsbedarfe abgestimmt zwischen Bund und Ländern identifiziert wurden:

- Im Rahmen des IT-Planungsrats besteht kein kontinuierlicher Dialog mit IT-Bedarfsträgern von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Fachministerkonferenzen.
- Die Fachministerkonferenzen nehmen den IT-Planungsrat nicht als Anbieter für fach- und ebenenübergreifende E-Government- und IT-Infrastrukturen wahr.
- Übergreifender IT-Bedarf kann nicht systematisch erhoben werden, da der Auf- und Ausbau föderaler IT- und E-Government-Infrastrukturen unzureichend koordiniert wird.
- Die Vorhaben des IT-Planungsrats können vielfach weder einer Prüfung auf Alternativen noch einer monetären Bewertung unterzogen werden, da häufig Informationen zu Bedarf und Nachfrage fehlen.

- Eine strategische Bewertung des Entwicklungsbedarfs der föderalen IT-Landschaft ist nicht möglich, da kein konkretes Zielbild existiert.
- Entscheidungsbedarf wird mangels eines geeigneten Berichtswesens nicht ebenengerecht für den IT-Planungsrat aufbereitet. In Folge dessen wird ein föderales IT-Angebot weder ausreichend geplant noch strategisch weiterentwickelt.
- Personelle Ressourcen für Projekte des IT-Planungsrats stehen nicht dauerhaft zur Verfügung, weshalb lange Laufzeiten und nicht die erwarteten Ergebnisse entstehen.
- IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats sind mit hohem Aufwand verbunden, da keine Standards – in Bezug auf Prozesse, Verträge und Finanzierung – für den Übergang von Projekten in den Betrieb und für Anwendungen existieren.
- Eine Steuerung der Mitarbeiter an Vorhaben des IT-Planungsrats kann nur mittelbar erfolgen, da diese in die Linienorganisation verschiedener Behörden eingeordnet sind.
- In bestehenden Vorhaben des IT-Planungsrats werden Aufgaben heute teilweise redundant wahrgenommen; für die Steuerung der verschiedenen Anwendungen existieren keine einheitlichen Prozesse.

Die hohe Komplexität und Heterogenität der bestehenden Strukturen, Prozesse, rechtlichen Regelungen und Vereinbarungen führen dazu, dass das Potenzial der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend ausgeschöpft wird.

Für die Realisierung einer effektiveren und zielgerichteten Steuerung föderaler IT-Kooperationen durch den IT-Planungsrat ist daher eine weitere Bündelung bestehender organisatorischer, personeller und finanzieller Ressourcen sowie eine stärkere Etablierung einheitlicher Strukturen, Regelungen und Prozesse von Bund und Ländern – unterstützt durch eine gemeinsame Einrichtung – notwendig. Die Reduktion von Schnittstellen und Redundanzen sowie die Möglichkeit einer funktionalen Spezialisierung sollen eine integrierte Arbeitsweise und somit operative Flexibilität und Qualitätsverbesserungen bewirken. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die benötigten Ressourcen für eine vollständige Aufgabenwahrnehmung nicht allein durch Bündelungseffekte gedeckt werden können.

Mit der Maßnahme FITKO werden die Rahmenbedingungen gelegt, die den IT-Planungsrat besser in die Lage versetzen, der besonderen Verantwortung für die öffentliche IT gemäß Art. 91c GG und dem IT-Staatsvertrag nachzukommen.

## 1.2 Beschlüsse des IT-Planungsrats

Der IT-Planungsrat hat sich dafür ausgesprochen, der föderalen IT-Kooperation einen neuen Rahmen zu geben, um die im IT-Staatsvertrag vorgesehenen Steuerungs- und Koordinierungsfunktionen wirksamer zu erfüllen. Zu diesem Zweck sind insbesondere die bestehenden personellen und finanziellen Ressourcen sowie Strukturen in einer gemeinsamen, eigenständigen Einrichtung zu bündeln.

Der IT-Planungsrat hat hierzu in seiner 12. Sitzung am 02.10.2013 auf Basis eines Strategiepapiers die Konzeption einer gemeinsamen Einrichtung beauftragt (siehe Entscheidung 2013/28 und Ergebnisse der Projektphase 1 „Mobilisierung und Analyse“). Dafür wurde die Arbeitsgruppe FITKO bestehend aus den Ländern Bayern, Berlin, Bremen und Hessen sowie dem Bund unter der Federführung Bayerns und des Bundes eingerichtet.

In 2014 und 2015 sind konzeptionelle Grundlagen für die Umsetzung einer gemeinsamen Einrichtung in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) (siehe Ergebnisse der Projektphase 2 „Erarbeitung eines Grobkonzepts für eine gemeinsame Einrichtung zur Koordinierung föderaler IT-Kooperation“) sowie in Form einer Organisationseinheit in einer bestehenden Behörde (siehe Projektphase 3 „Konkretisierung des Grobkonzepts für eine gemeinsame Einrichtung zur Koordinierung föderaler IT-Kooperation“) durch

die Arbeitsgruppe entwickelt und dem IT-Planungsrat zu seiner 15. Sitzung am 16.10.2014 (vgl. Entscheidung 2014/22) und zu seiner 17. Sitzung am 17.06.2015 (vgl. Entscheidung 2015/14) vorgelegt worden.

In seiner 19. Sitzung am 16.03.2016 hat der IT-Planungsrat seine Präferenz für eine eigenständige Einrichtung als rechtsfähige AöR in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt am Main in einem Beschluss ausgesprochen (vgl. Entscheidung 2016/05). Gemäß Beschluss soll der IT-Planungsrat für die AöR die Funktion des fachlichen Steuerungsgremiums (fachliches Weisungsrecht) übernehmen. Die Rechtsaufsicht soll den Ländern und dem Bund gemeinsam obliegen. Das hessische Ministerium der Finanzen ist mit der Aufsicht zu betrauen und diese im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern durchführen. Darüber hinaus sind die folgenden Eckpunkte für die AöR-Konzeption festgehalten:

*„Insbesondere sind abschließend die damit verbundenen verfassungsrechtlichen, gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Prüfungen durchzuführen. Weiterhin sind die Dienstherrnenfähigkeit einschließlich der damit verbundenen Folgen sowie die Insolvenzfähigkeit zu prüfen. Etwaige Alternativen und die in diesem Zusammenhang verbundenen Vor- und Nachteile sind jeweils aufzuzeigen.*

*Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe wird ... für die Errichtung der AöR*

- a. einen Entwurf zur Anpassung des IT-Staatsvertrags erarbeiten;*
- b. zur Errichtung der AöR den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung erarbeiten, die insbesondere*
  - i. den weiteren Rechtsrahmen (ggfs. einen Satzungsentwurf),*
  - ii. das Verfahren zur Auswahl der Leitung,*
  - iii. aufbauorganisatorische Fragen,*
  - iv. sowie die sukzessive Übertragung von Aufgaben an die AöR konkretisiert und regelt;*
- c. einen Vorschlag erarbeiten, wie ein Aufbaustab für FITKO zum 1. Januar 2017 seine Arbeit aufnehmen kann.*

*Der AöR werden sukzessive die im Konzept der Projektphase 3 beschriebenen Aufgaben und personellen Ressourcen übertragen.“*

Für die Finanzierung der Gemeinkosten und der von allen gemeinsam getragenen Kooperationen ist künftig der jeweils geltende Königsteiner Schlüssel, ergänzt um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes („erweiterter Königsteiner Schlüssel“) in Höhe von 25% (so der Mehrheitsbeschluss des IT-Planungsrats), anzuwenden.

Die Arbeitsgruppe FITKO unter der Federführung des Landes Hessen und des Bundes ist beauftragt, auf Basis der o. g. Entscheidung entsprechende Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten.

Die folgende Abbildung fasst die Beschlüsse des IT-Planungsrats zur föderalen IT-Kooperation zusammen:

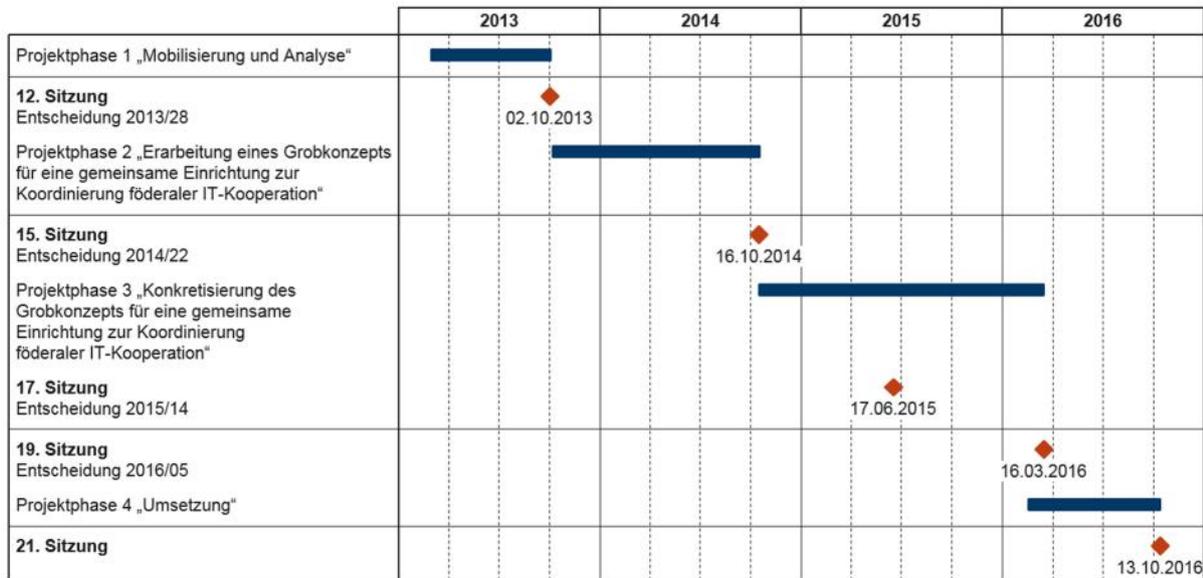


Abbildung 1: Beschlüsse des IT-Planungsrats zu FITKO

### 1.3 Grundidee einer gemeinsamen Anstalt

Die Grundidee einer gemeinsamen Anstalt ist es, den IT-Planungsrat in die Lage zu versetzen, die im IT-Staatsvertrag vorgesehenen Steuerungs- und Koordinierungsfunktionen wirksamer zu erfüllen. Für diesen Zweck bestehen Überlegungen, Strukturen, personelle und finanzielle Ressourcen in einer Anstalt für die Ausführung folgender Funktionen und Aufgaben zu bündeln:

- Unterstützungseinheit für den IT-Planungsrat,
- Erbringung von Leistungen zur Unterstützung föderaler IT-Kooperationen und
- Entwicklung und Umsetzung eines strategischen Ansatzes für die übergreifenden Herausforderungen der öffentlichen IT.

#### Unterstützungseinheit für den IT-Planungsrat

Dahinter verbirgt sich die Schaffung einer spezialisierten Einheit, die den IT-Planungsrat dauerhaft bei der koordinierten Umsetzung und operativen Steuerung der föderalen IT-Kooperation unterstützt und ihm dadurch ermöglicht, sich stärker auf die politisch-strategische Steuerung zu fokussieren.

Die mit gemeinschaftlichen Ressourcen ausgestattete gemeinsame Anstalt wird dabei ausschließlich durch den IT-Planungsrat gesteuert, sodass diese eine objektive Gesamtsicht auf die föderale IT-Kooperation einnehmen und den IT-Planungsrat im gesamtstaatlichen Interesse unterstützen kann. Die föderale IT-Kooperation wird durch die gemeinsame Anstalt gefördert und verstetigt. Die gemeinsame Anstalt wird mit ihrer IT-Kompetenz die Handlungsfähigkeit des IT-Planungsrats und das Vertrauen in die föderale Zusammenarbeit stärken.

#### Erbringung von Leistungen zur Unterstützung föderaler IT-Kooperationen

Die gemeinsame Anstalt wird für den IT-Planungsrat – neben der strategischen und planerischen Unterstützung des IT-Planungsrats selbst – Leistungen zur Unterstützung von IT-Kooperationen erbringen. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Förderung der Zusammenarbeit des IT-Planungsrats mit den Fachministerkonferenzen. Insbesondere wird der IT-Planungsrat mit der gemeinsamen Anstalt in die Lage versetzt werden, föderale IT-Kooperationen systematisch zu planen und durchzuführen sowie querschnittliche IT-Infrastrukturen für die öffentliche IT in Deutschland zu konzipieren und durch Beauftragung bestehender IT-Dienstleister in Bund und Ländern bereitzustellen.

Die Leistungen der gemeinsamen Anstalt sind am Bedarf der Zielgruppen und am Lebenszyklus von IT-Kooperationen zu orientieren. Damit lassen sich verschiedene Konstellationen von Kooperationspartnern von Bund und Ländern sowie verschiedene Kooperationsgegenstände – von der gemeinsamen Planung bis zum gemeinsam beauftragten Betrieb – unterstützen. Dabei kann sie nur für den IT-Planungsrat tätig werden.

### **Entwicklung und Umsetzung eines strategischen Ansatzes für die übergreifenden Herausforderungen der öffentlichen IT**

Mit der Umsetzung der gemeinsamen Anstalt wird die Verfolgung eines nachhaltigen Ansatzes möglich, mit dem sowohl strukturelle Defizite der föderalen IT-Kooperation gelöst als auch die übergreifenden Herausforderungen der öffentlichen IT adressiert werden. Um diesen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, ist ein gemeinsames, einheitliches Handeln erforderlich. Die Anstalt wird hierzu einen Lösungsbeitrag leisten, indem sie eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern in der IT dort ermöglicht, wo es sinnvoll und bedarfsgerecht ist.

## 2. Konzept für eine gemeinsame Anstalt

Das Konzept für eine gemeinsame Einrichtung orientiert sich an fünf zentralen Gestaltungsparametern:

- Aufgaben,
- Personal,
- Organisation und Governance,
- Recht,
- Finanzierung.

Dies ermöglicht, an die konzeptionellen Überlegungen der vorangegangenen Phasen anzuknüpfen. Ergänzt werden spezifische Aspekte, die aus der Präferenz des IT-Planungsrats für eine Realisierung der gemeinsamen Einrichtung in Form einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft des Bundes und der Länder folgen.

### 2.1 Aufgaben

Die Funktion der gemeinsamen Anstalt besteht darin, den IT-Planungsrat bei seinen vom IT-Staatsvertrag (§ 1 Abs. 1 Satz 1) abschließend beschriebenen Aufgaben sowie organisatorisch zu unterstützen. Eine Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen des IT-Planungsrats ist mit der Schaffung einer gemeinsamen Anstalt nicht verbunden. Grundlage für die zunächst wahrzunehmenden Aufgaben der gemeinsamen Anstalt ist die Entscheidung des IT-Planungsrats, die im Beschluss 2015/14 genannten Aufgabenbereiche zu bündeln und weitere ggf. sukzessive auf die gemeinsame Anstalt zu übertragen.

Die Bündelung der bestehenden Aufgaben ermöglicht den Abbau von Redundanzen, die durch parallele Strukturen für Projekte und Anwendungen bei Bund und Ländern entstehen. Zugleich bewirkt die Bündelung eine Vereinheitlichung von Prozessen sowie der Berichts- und Entscheidungswege. Durch die Möglichkeit der funktionalen Spezialisierung sind mittelfristig eine höhere Qualität der Aufgabenwahrnehmung und Effizienzvorteile anzunehmen.

Der Gestaltungsparameter Aufgaben wird im Folgenden konkretisiert: Neben der Beschreibung des **Aufgabenprofils** (2.1.1) müssen das **Funktionsprinzip** der Anstalt und ihre Rolle definiert werden, um diese ggf. in den Rechtsgrundlagen abzubilden (2.1.2). Im Interesse der Möglichkeit zur Weiterentwicklung ist zu analysieren, wie der gemeinsamen Anstalt **neue Aufgabenbereiche** zugewiesen werden und wie das **Portfolio** des IT-Planungsrats und damit das der gemeinsamen Anstalt (Anwendungen, Projekte, Maßnahmen) erweitert werden kann (2.1.4). Bei der Etablierung neuer rechtsfähiger Organisationseinheiten stellt sich zudem die Frage, ob **Querschnittsaufgaben** (z. B. Personal-, Gebäude- und IT-Management) selbst wahrgenommen werden oder ob auf Externe zurückgegriffen wird (2.1.5).

#### 2.1.1 Aufgabenprofil der gemeinsamen Anstalt

Gegenstand des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im IT-Planungsrat sind Planung, Errichtung und Betrieb informationstechnischer Systeme (so Art. 91c GG), also die Verständigung über und der Aufbau von föderalen IT-Infrastrukturen. Föderale IT-Infrastrukturen bezeichnen die von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam genutzten IT- und E-Government-Infrastrukturen. Diese sind in der Regel fachübergreifend und im Sinne des IT-Staatsvertrags fachunabhängig.

Die Nutzung föderaler IT-Infrastrukturen gliedert sich im Status quo in drei Kategorien:

- **freiwillig von einigen** Mitgliedern des IT-Planungsrats genutzte Anwendungen (z. B. Governikus, GovData, 115),
- **freiwillig von allen** Mitgliedern des IT-Planungsrats genutzte Anwendungen (z. B. DVDV, BFD, LeiKa),

- **verbindlich von allen** Mitgliedern des IT-Planungsrats zu nutzende Standards, die mit qualifizierter Mehrheit vom IT-Planungsrat beschlossen wurden, bzw. anderweitig gesetzlich geregelte Komponenten (z. B. nach dem IT-NetzG).

Die Aufgaben der gemeinsamen Anstalt sollen alle drei Kategorien gleichermaßen umfassen.

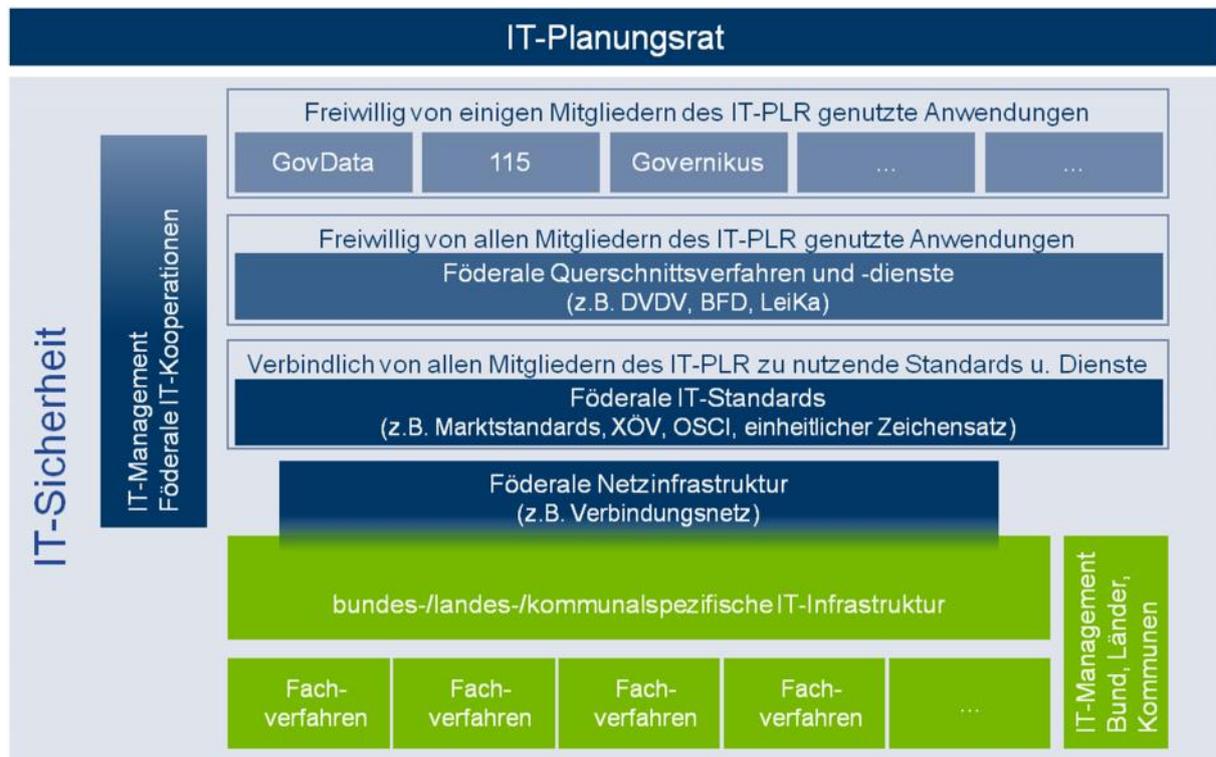


Abbildung 2: Wirkungsbereich der gemeinsamen Anstalt

Die unterstützenden Funktionen der gemeinsamen Anstalt lassen sich ebenso wie die heutigen Strukturen, die gebündelt werden sollen, den Aufgaben des IT-Planungsrats nach dem IT-Staatsvertrag (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IT-StV) zuordnen:

- Der Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IT-StV) sind insbesondere die Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das E-Government zugeordnet. Diese umfassen koordinierende gemeinsame Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen ohne expliziten Projektcharakter. Der Fokus liegt auf der Analyse und Verbesserung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen.
- Der Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IT-StV) wird durch die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) unterstützt.
- Die Steuerung von Projekten zu Fragen des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IT-StV umfasst neben den Projekten, die in der Regel durch Federführer koordiniert werden, insbesondere die Anwendungen des IT-Planungsrats<sup>2</sup> und die dazu geschaffenen Geschäfts- und Koordinierungsstellen (Governikus, DVDV, LeiKa, BFD, GovData).

<sup>2</sup> Anwendungen des IT-Planungsrats sind IT-Lösungen, die aus Projekten oder projektähnlichen Strukturen hervorgegangen sind und sich zu einer Daueraufgabe entwickelt haben bzw. dauerhaft genutzt

Daneben steht die derzeit von der Geschäftsstelle IT-Planungsrat wahrgenommene Funktion der administrativen Unterstützung des IT-Planungsrats und etwaiger Arbeitsgruppen und Beiräte, die zukünftig ebenfalls in die gemeinsame Anstalt integriert werden soll. Der Geschäftsstelle obliegt heute zudem die (organisatorische) Unterstützung des IT-Planungsrats bei seinen Aufgaben für das Verbindungsnetz (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 IT-StV).

Den Leistungsschwerpunkt der gemeinsamen Anstalt bilden Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben zur Unterstützung der föderalen IT-Kooperation. Leistungen wie Entwicklung, Pflege und Betrieb informationstechnischer Systeme werden hingegen nicht unmittelbar selbst erbracht. Die Einrichtung wird mit bestehenden IT-Dienstleistern zusammenarbeiten und diese mit der Erbringung ggf. erforderlicher technischer Leistungen beauftragen.

In seinem Beschluss (2014/22) hat der IT-Planungsrat eine Auswahl von Aufgaben vorgenommen, die von der gemeinsamen Anstalt in einem ersten Schritt wahrzunehmen sind. Diese können Abbildung 3 entnommen werden.

Zu den bisher nicht oder nicht vollständig wahrgenommenen Aufgaben zählen insbesondere die föderale IT-Strategie, das strategische Bedarfsmanagement und das Architekturmanagement. Deren Wahrnehmung in der gemeinsamen Anstalt versetzt den IT-Planungsrat zukünftig in die Lage, einen Dialog mit IT-Bedarfsträgern von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Fachministerkonferenzen zu etablieren, IT-Bedarfe systematisch zu erheben und entsprechende Angebote bereit zu stellen. Auf diese Weise kann er ein übergreifendes strategisches Zielbild einer föderalen IT-Landschaft erarbeiten und eine kontinuierliche föderale IT-Planung durchführen.



Abbildung 3: Aufgabenprofil der gemeinsamen Anstalt

bzw. betrieben werden. Demnach wird von einer Anwendung gesprochen, wenn eine E-Government-Lösung nach entsprechender Konzeptions-, Entwicklungs- und Testphase zur Unterstützung der Prozesse in der öffentlichen Verwaltung zum regelmäßigen Einsatz kommt.

Im Folgenden werden die Aufgaben der gemeinsamen Organisation näher erläutert.

## Föderale IT-Planung

Der Aufgabenbereich

- **Föderale IT-Strategie** dient der Beratung des IT-Planungsrats zu strategischen Fragestellungen der föderalen IT-Kooperation und der öffentlichen IT. Zentrale Aufgaben sind die Planung sowie der Auf- und Ausbau einer föderalen IT- und E-Government-Infrastruktur auf Basis eines gemeinsamen „Gesamtbilds“ der föderalen IT-Landschaft. Voraussetzung dafür ist die Beobachtung und Bewertung technologischer Trends. Ein intensiver Dialog mit den IT-Strategen von Bund, Ländern und Kommunen, mit den IT-Arbeitskreisen der Fachministerkonferenzen und weiteren IT-Fachgremien sowie mit der Wissenschaft und der Wirtschaft ist erforderlich.
- **Strategisches Bedarfsmanagement** beinhaltet die Bündelung des IT-Bedarfs im föderalen Raum, d. h. die Erhebung und Konsolidierung des gemeinsamen IT- und IT-Standardisierungsbedarfs sowie dessen Prüfung hinsichtlich konkreter Kooperationsmöglichkeiten. Die frühzeitige Verfügbarkeit fundierter Entscheidungsgrundlagen verbessert und beschleunigt die Entscheidungsprozesse und die Steuerungsfähigkeit des IT-Planungsrats und ermöglicht die frühzeitige Abstimmung mit den Fachministerkonferenzen.
- **Standardisierung und Architekturmanagement** umfasst die Beschreibung grundsätzlicher Eigenschaften einer föderalen, interoperablen IT- und E-Government-Infrastruktur sowie deren Aufbau und Weiterentwicklung. Weitere Aufgaben sind die Prüfung und Bewertung geeigneter Marktstandards, die Erstellung von Expertisen und Orientierungshilfen für den IT-Planungsrat sowie der Betrieb, die Weiterentwicklung und die Pflege von IT-Standards.

## Projekte des IT-Planungsrats

Der Aufgabenbereich

- **Projektmanagement** sieht die Unterstützung bei der operativen Steuerung der Projekte des IT-Planungsrats sowie die prozessuale Begleitung der IT-Standardisierung vor. Dies umfasst die Unterstützung bei der Überführung von Projekten in dauerhaft betriebene Anwendungen.
- **Anforderungsmanagement** dient der Konsolidierung der fachlichen Anforderungen in den Projekten des IT-Planungsrats sowie der Unterstützung bei deren Überführung in Konzepte für die technische Realisierung.
- **Dienstleistersteuerung** umfasst die Koordinierung und Steuerung der Zusammenarbeit mit Dienstleistern, die technische und operative Leistungen im Rahmen von Projekten erbringen. Hierunter fallen u. a. die Qualitätssicherung und die Abnahme der Leistungen von Dienstleistern in den Projekten.

## Anwendungen des IT-Planungsrats

Der Aufgabenbereich

- **Anforderungsmanagement** dient der Konsolidierung fachlicher Anforderungen während des Betriebs sowie der Weiterentwicklung von Anwendungen. Weitere Aufgaben sind die Vorbereitung von Entscheidungen zur Weiterentwicklung, die Initiierung der Umsetzung sowie die Zusammenarbeit mit Projekten bei der Überführung ihrer Ergebnisse in den Betrieb.

- **Dienstleistersteuerung** dient der Wahrnehmung der Auftraggeberrolle in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern beim Betrieb der Anwendungen.
- **Informationsaufbereitung** umfasst die strukturierte Aufbereitung von Informationen für gemeinsame Anwendungen (derzeit im Rahmen von LeiKa, BFD und 115) im Sinne redaktioneller Tätigkeiten und die Koordinierung der Redaktionstätigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.

## Vergabe- und Vertragsmanagement

Der Aufgabenbereich

- **Vergabe- und Vertragsmanagement** dient der Deckung des gemeinschaftlichen Bedarfs an IT-Leistungen und -Gütern für Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats nach entsprechender Bedarfsfeststellung sowie die Betreuung der administrativen Vertragsabwicklung. Es handelt sich um eine Ergänzung der Aufgabenbereiche Anforderungsmanagement und Dienstleistersteuerung und kann für Projekte und Anwendungen gleichermaßen genutzt werden. Nicht erfasst wird die Durchführung von Vergabeverfahren; diese soll – wie auch andere Querschnittsaufgaben – von externen Dritten übernommen werden (siehe 2.1.5).

## Übergreifende Aufgaben

Der Aufgabenbereich

- **Finanzmanagement** umfasst die übergreifende Finanzplanung der gemeinsamen Anstalt sowie der Projekte, des Betriebs und der Weiterentwicklung von Anwendungen des IT-Planungsrats. Hierzu zählen Mittelbewirtschaftung, Budgetkontrolle (Controlling) und Rechnungsprüfung. Der gemeinsamen Anstalt obliegt die Ausführung des Finanzplans des IT-Planungsrats (**§ 9 Abs. 2 Satz 1 IT-StV-E**).
- **Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit** dient der Veröffentlichung von Arbeitsergebnissen des IT-Planungsrats (Studien, Projektergebnisse etc.) einschließlich der Pflege des Informationssystems und des Webauftritts des IT-Planungsrats. Weitere Aufgaben sind die Planung und die Organisation des Fachkongresses des IT-Planungsrats sowie anderer Fachveranstaltungen.
- **Geschäftsstellenaufgaben** dient der administrativen Unterstützung des IT-Planungsrats und weiterer Gremien und wird im Sinne der Bündelung aller personellen Ressourcen des IT-Planungsrats im Interesse von Synergieeffekten vollständig in die gemeinsamen Anstalt überführt. Da der IT-Staatsvertrag ohnehin im Kontext der Ermöglichung einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts geändert werden soll (2.4.1), kann der Widerspruch einer vollständigen Integration der Geschäftsstelle zu § 2 IT-StV in seiner aktuellen Fassung ebenfalls durch eine Anpassung beseitigt werden.

Der Aufgabenbereich umfasst hingegen nicht die allgemeinen Querschnittsaufgaben, auf die eine eigenständige Organisationseinheit angewiesen ist (z. B. Personal-, Gebäude- und IT-Management). Derartige Aufgaben sollen in der Regel von Externen erbracht werden (z. B. privaten Dienstleistern oder internen Dienstleistern des Sitzlandes bzw. der Behörde, bei der die gemeinsame Anstalt räumlich angesiedelt ist).

### 2.1.3 Funktionsprinzip der gemeinsamen Anstalt

Der gemeinsamen Anstalt werden weder Verwaltungsaufgaben (von Bund und Ländern) im Sinne einer Delegation übertragen, noch wird sie seitens der Träger mit der Erbringung bestimmter Leistungen beauftragt (Mandat). Sie unterstützt den IT-Planungsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem IT-Staatsvertrag. Eine Ausweitung der Aufgaben der gemeinsamen Anstalt über die Aufgaben des IT-Planungsrats hinaus ist nicht vorgesehen. Der öffentlich-rechtliche/hoheitliche Charakter der Aufgaben der gemeinsamen Anstalt steht im Vordergrund.

Mangels Auftraggeber-Eigenschaft des IT-Planungsrats basiert das Verhältnis zwischen IT-Planungsrat und gemeinsamer Anstalt nicht auf einer Aufgabenübertragung oder Beauftragung (siehe auch 2.4.4). Die Aufgaben von IT-Planungsrat und gemeinsamer Anstalt sind deckungsgleich. Bei der unterstützenden Funktion zugunsten des IT-Planungsrats handelt es sich um der öffentlichen Verwaltung vorbehaltene, beim Fehlen eines kooperativen Entscheidungsgremiums von den jeweils zuständigen Ministerien wahrgenommene Tätigkeitsbereiche. Die Schaffung einer gemeinsamen Anstalt ist insofern ein Akt der Verwaltungsorganisation, nämlich die Etablierung eines unterstützenden Unterbaus – wie auch jeder Minister über einen ministeriellen Apparat zur Unterstützung seiner Aufgaben verfügt. In Übereinstimmung mit einer Abgrenzung ministerieller Aufgaben von Vollzugs- und operativen Aufgaben bilden Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben (typischerweise auf ministerieller Ebene verortet) zur Unterstützung der föderalen IT-Kooperation den Leistungsschwerpunkt der gemeinsamen Anstalt.

Folglich kann in den Rechtsgrundlagen auf eine explizite Formulierung „eigener“ Aufgaben der gemeinsamen Anstalt verzichtet werden, weil diese den Aufgaben des IT-Planungsrats folgt (**§ 5 Abs. 1 Satz 2 IT-StV-E und § 4 Abs. 1 Errichtungsbeschluss**). Eine Beauftragung mit der Wahrnehmung oder eine Übertragung von Aufgaben durch bzw. auf die gemeinsame Anstalt, ohne dass diese Aufgaben auch dem Aufgabenspektrum des IT-Planungsrats nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IT-StV zugeordnet sind, ist ausgeschlossen (**§ 4 Abs. 3 Errichtungsbeschluss**).

### 2.1.4 Erweiterung des Aufgabenprofils und des Portfolios der gemeinsamen Anstalt

Neue Aufgaben sowie eine Erweiterung des Portfolios der gemeinsamen Anstalt (Anwendungen und Projekte) ergeben sich nur und unmittelbar aus den Beschlüssen des IT-Planungsrats. Mit der Umschreibung der Aufgaben des IT-Planungsrats durch den IT-Staatsvertrag sind daher auch die Unterstützungsleistungen der gemeinsamen Anstalt abschließend definiert. Auch neue Projekte und Anwendungen ergeben sich aus den Beschlüssen des IT-Planungsrats; dies gilt auch für Kooperationen, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind („Kooperationen einiger“). Die Regelung eines gesonderten Verfahrens zur Erweiterung der Aufgaben der gemeinsamen Anstalt in den Rechtsgrundlagen ist daher entbehrlich.

Die Kopplung des Aufgabenspektrums der gemeinsamen Anstalt an die Aufgaben des IT-Planungsrats (**§ 5 Abs. 1 Satz 2 IT-StV-E und § 4 Abs. 1 Errichtungsbeschluss**) beinhaltet auch die erforderliche Flexibilität in Bezug auf die stufenweise Übertragung weiterer Aufgaben und für die Integration neuer Anwendungen und Projekte in die gemeinsame Anstalt.

Zugleich sollen parallele Governance-Strukturen für Projekte und Anwendungen abgebaut und vereinheitlicht werden (siehe zur Bündelungsplanung 3.2). Die Aufgaben der bestehenden Geschäfts- und Koordinierungsstellen sollen innerhalb von drei Jahren in die Anstalt integriert werden.

## 2.1.6 Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben der gemeinsamen Anstalt

Die gemeinsame Anstalt zeichnet sich durch eine schlanke Binnenadministration aus („geringer Overhead“). Sie soll über eine große Eigenverantwortung verfügen, auch in Bezug auf Entscheidungen über die Wertschöpfungsorganisation im Bereich administrativer Aufgaben (z. B. Personal-, Gebäude- und IT-Management). Dabei ist vorrangig das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten: Querschnittsaufgaben sollen daher – angesichts der Größe der gemeinsamen Anstalt – überwiegend an Dritte ausgelagert werden. Es besteht ein Wahlrecht zwischen dem Rückgriff auf andere Behörden (z. B. auf die Behörde, bei der die gemeinsame Anstalt räumlich verortet ist, bzw. deren Dienstleister) und der Beauftragung privater Dienstleister. Die eingeschränkte Entscheidungsfreiheit der gemeinsamen Anstalt kann in den Rechtsgrundlagen festgeschrieben werden (**§ 5 Abs. 4 IT-StV-E**).

Nicht erfasst sind davon die bestehenden Querschnittsaufgaben, darunter Geschäftsstellenaufgaben, Finanzmanagement, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Diese werden auch zukünftig von der gemeinsamen Anstalt selbst wahrgenommen. Hierbei handelt es sich um unterstützende Aufgaben zugunsten des IT-Planungsrats und nicht um unterstützende Funktionen für die gemeinsame Anstalt selbst.

Im Kontext des Vergabe- und Vertragsmanagements ist zu differenzieren: Die entsprechende Bedarfsfeststellung für Projekte und Anwendungen, die Definition funktionaler Anforderungen als Grundlage der Beschaffung sowie nach Beauftragung die Betreuung der administrativen Vertragsabwicklung liegen bei der gemeinsamen Anstalt. Es handelt sich um eine Ergänzung der Aufgabenbereiche Anforderungsmanagement und Dienstleistersteuerung. Nicht erfasst wird hingegen die Durchführung von Vergabeverfahren; diese soll – wie auch andere Querschnittsaufgaben – von externen Dritten übernommen werden.

## 2.2 Personal

Gemäß Beschluss des IT-Planungsrats ist eine ressourcenschonende Umsetzung der gemeinsamen Anstalt durch Bündelung der bestehenden personellen Ressourcen und Strukturen anzustreben. Die bestehenden Strukturen umfassen die Geschäftsstelle des IT-Planungsrats, die Koordinierungsstelle für IT-Standards sowie die Geschäfts- und Koordinierungsstellen der Anwendungen des IT-Planungsrats<sup>3</sup>. Derzeit verfügen diese Strukturen über personelle Ressourcen im Umfang von insgesamt 33,5 VZÄ.

Darüber hinaus orientiert sich das Personalmodell der gemeinsamen Anstalt an folgenden Prämissen:

- **Personalressourcen:** Das Personal der gemeinsamen Einrichtung steht für die Aufgaben des IT-Planungsrats dauerhaft zur Verfügung.
- **Qualifikation:** Die Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals sind an den Aufgaben auszurichten.
- **Vergütung:** Möglichkeiten für über- und außertarifliche Zulagen für die Fachkräftegewinnung (insbesondere IT-Spezialisten) müssen berücksichtigt werden.
- **Personalstruktur:** Es wird eine gemischte Personalstruktur aus Tarifbeschäftigten und Beamten angestrebt.

Neben der Darstellung von **Höhe und Zuordnung der Personalressourcen** (2.2.1) werden daher auch Aspekte der **Dienstherrnfähigkeit und der Tarifbindung** der gemeinsamen Anstalt betrachtet, da es sich dabei um relevante Faktoren für die Personalgewinnung handelt (2.2.2). Bei der **Auswahl und Bestellung des Präsidenten** handelt es sich um eine relevante Personalentscheidung, die dem IT-Planungsrat vorbehalten ist (2.2.3).

### 2.2.1 Höhe und Zuordnung der Personalressourcen der gemeinsamen Anstalt

Ziel der Bündelung der bestehenden personellen Ressourcen ist eine zunehmend integrierte Arbeitsweise, die durch die Reduktion von Schnittstellen, den Abbau von Redundanzen und Doppelaufgaben und eine funktionale Spezialisierung ermöglicht wird. Gleichzeitig soll dadurch der Aufwand für die übergreifende Koordinierung der Vorhaben des IT-Planungsrats gesenkt und eine unmittelbare Steuerung der bestehenden Strukturen durch den IT-Planungsrat ermöglicht werden.

Über die Zuordnung der bestehenden personellen Ressourcen hinaus ist auf Basis des Aufgabenprofils der gemeinsamen Anstalt bereits im Konzept Phase 3 der Personalbedarf für Aufgaben berücksichtigt worden, die heute nicht oder nicht vollständig wahrgenommen werden, jedoch für die verbesserte Aufgabenwahrnehmung des IT-Planungsrates von großer Bedeutung sind. So sieht die Dimensionierung der Personalkapazitäten für die Aufgabenbereiche Föderale IT-Strategie, Strategisches Bedarfsmanagement und Architekturmanagement dedizierte personelle Ressourcen für eine kontinuierliche und auf föderale IT spezialisierte Unterstützung des IT-Planungsrats und den langfristigen Aufbau der hierfür benötigten Expertise vor. Diesem Verständnis folgt auch die Zuordnung der personellen Ressourcen für die Unterstützung von Projekten des IT-Planungsrats, die zu einer Entlastung von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden bei der Projekt- und Gremienarbeit beiträgt. Der Aufbau der gemeinsamen Anstalt wird mittelfristig aufgrund von Bündelungseffekten, insbesondere bei der Steuerung der Anwendungen des IT-Planungsrats, eine Reduktion des Personalbedarfs realisieren. Dies ermöglicht eine Umverteilung zugunsten anderer Aufgaben, für die derzeit nur in geringem Umfang Personal vorgesehen ist (z. B. Projekte des IT-Planungsrats). Für die Wahrnehmung der im Kapitel 2.1 beschriebenen Aufgaben ergibt sich ein Personalbedarf, der nicht allein durch eine Bündelung der bestehenden Personalkapazitäten gedeckt

---

<sup>3</sup> Deutsches Verwaltungsdienste-Verzeichnis (DVDV), Behördenfinder Deutschland (BFD), Leistungskatalog (LeiKa), Governikus, Behördennummer 115, Das Datenportal für Deutschland – GovData.

werden kann. Daher enthält die vorliegende Dimensionierung der Personalkapazitäten zusätzlich acht VZÄ. Dabei ist auch der sich aus der Art dieser Aufgaben ergebende Bedarf an spezialisierten Fähigkeiten (insbesondere in den Bereichen Föderale IT-Strategie, Strategisches Bedarfs- und Architekturmanagement) berücksichtigt, die heute nicht vorhanden sind.

Der Ausbau von Funktionen und die Übertragung weiterer Aufgabenbereiche durch Beschluss des IT-Planungsrats erfordern diesen Personalaufwuchs. Vor dem Hintergrund der mittelfristig zu erwartenden Bündelungseffekte und einer in der Folge möglichen Verschiebung der Zuordnung des Personals wird eine Evaluierung nach einem noch zu konkretisierenden Zeitraum für erforderlich gehalten. Im Rahmen dieser Evaluierung sollte die Zuordnung der Personalkapazitäten zu den Aufgabenbereichen überprüft sowie die Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die gemeinsame Anstalt aus Sicht der Mitglieder des IT-Planungsrats bewertet werden.

Im Ergebnis wurde für die Initiierungsphase der gemeinsamen Anstalt inklusive der übergreifenden Aufgaben ein Bedarf von 41,5 VZÄ ermittelt. Abbildung 4 fasst die Verteilung der Personalkapazitäten auf die Aufgabenbereiche zusammen:

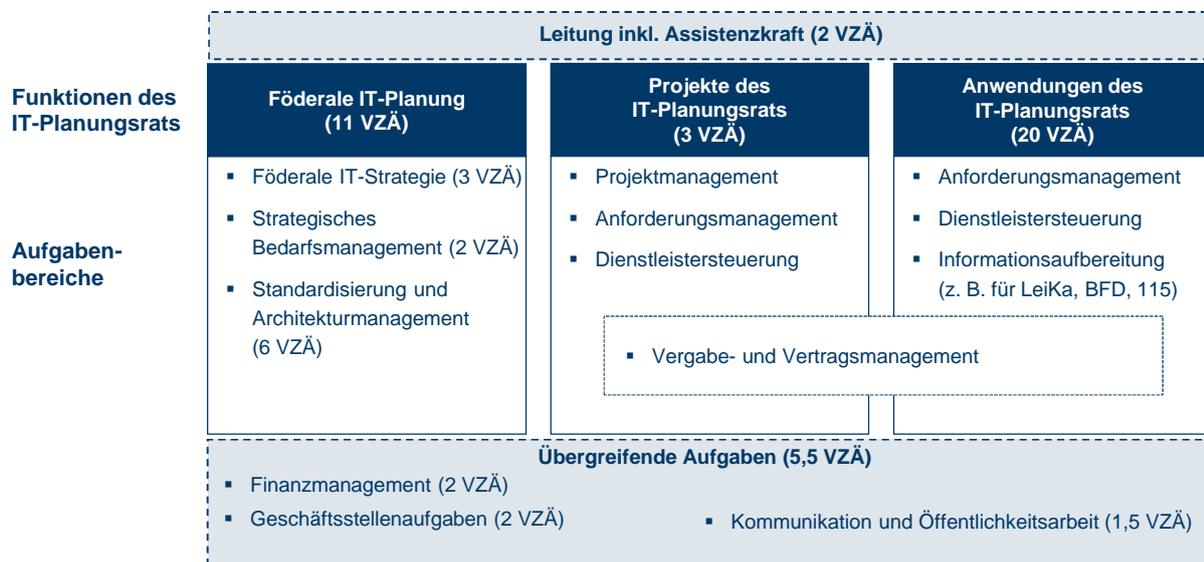


Abbildung 4: Verteilung der Personalkapazitäten auf die Aufgabenbereiche der gemeinsamen Anstalt

Das Personal verteilt sich auf die Funktionen und Aufgabenbereiche des Aufgabenprofils wie folgt:

**Leitung (2 VZÄ)**

**Leitung inkl. Assistenzkraft:** 2 VZÄ, die sich aus einer Leitung der gemeinsamen Anstalt und einer Assistenzkraft zusammensetzen. Heute wird die Leitung der Geschäftsstelle IT-Planungsrat durch 1 VZÄ wahrgenommen. Da es sich bei der gemeinsamen Anstalt um eine im Vergleich größere Einheit handelt, wird ein Bedarf in Höhe von **2 VZÄ** angenommen.

**Föderale IT-Planung (11 VZÄ)**

**Föderale IT-Strategie:** 2 VZÄ sind für die Beratung des IT-Planungsrats zu strategischen Fragestellungen der föderalen IT-Kooperation und der öffentlichen IT sowie zur Beobachtung von Trends und von technologischen Entwicklungen vorgesehen. Zu den Aufgaben gehört zudem die Erarbeitung einer föderalen IT-Strategie im Sinne eines „Gesamtbilds“ angelehnt an den IT-Strategien von Bund und Ländern. 1 VZÄ bedarf es darüber hinaus für den Dialog mit den Verantwortlichen von Bund, Ländern und Kommunen sowie mit den Fachministerkonferenzen. Der Bedarf hierfür orientiert sich an einer Schätzung bestehender Aufwände für vergleichbare Aufgaben in den bestehenden Strukturen und Gremien des IT-Planungsrats sowie an Erfahrungswerten von Bund und Ländern.

**Strategisches Bedarfsmanagement:** Für das Management eines kontinuierlichen föderalen Bedarfsprozesses, d. h. die fortlaufende Erhebung und Konsolidierung von IT-Bedarfen bei Bund, Ländern und Kommunen und die Prüfung hinsichtlich konkreter Kooperationsmöglichkeiten, sind **2 VZÄ** vorgesehen. Hiervon wird 1 VZÄ die Rolle eines Experten für IT-Produkte und -Technologien wahrnehmen. Dieser Bedarf basiert u. a. auf Erfahrungswerten zu den bestehenden Aufwänden für die Wahrnehmung dieser Aufgabe im Bereich der IT-Standards und einer Schätzung des Mehraufwands für eine Ausweitung auf IT-Bedarfe.

**Standardisierung und Architekturmanagement:** **2 VZÄ** sind für das föderale Architekturmanagement und somit für die Analyse und kontinuierliche Fortschreibung einer föderalen, interoperablen IT- und E-Government-Infrastruktur vorgesehen, **0,5 VZÄ** für das Portfoliomanagement, das die Planung und den Aufbau eines föderalen IT-Portfolios (E-Government-Infrastrukturen, Standards, Leitfäden) umfasst. Der Bedarf hierfür basiert u. a. auf Erfahrungswerten zu den bestehenden Aufwänden für die Wahrnehmung vergleichbarer Aufgaben bei Bund und Ländern. Die verbleibenden **3,5 VZÄ** sind für die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich Standardisierung vorgesehen und entsprechen damit der Höhe der bestehenden personellen Ressourcen der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT).

### Projekte des IT-Planungsrats (3 VZÄ)

**Projekt- und Anforderungsmanagement sowie Dienstleistersteuerung:** **3 VZÄ** sind insgesamt für die Unterstützung der Projektleitung im Bereich Projektmanagement sowie für das Anforderungsmanagement vorgesehen. So ist 0,5 VZÄ als Unterstützung der Projektleitung bspw. entweder für eines der sechs Steuerungsprojekte (Stand: Aktionsplan 2015), ein Projekt zur Weiterentwicklung von Anwendungen oder ein Projekt zur Einführung eines Standards verantwortlich. Dieser Bedarf orientiert sich an der Zahl heute bestehender Projekte.

### Anwendungen des IT-Planungsrats (20 VZÄ)

**Anforderungsmanagement, Dienstleistersteuerung und Informationsaufbereitung:** **20 VZÄ** für die Steuerung und Koordinierung des Betriebs der derzeitigen Anwendungen des IT-Planungsrats (Stand: Aktionsplan 2015) und redaktionelle Tätigkeiten leiten sich aus der Höhe der bestehenden Ressourcen der Geschäfts- und Koordinierungsstellen der Anwendungen ab. Es ist anzunehmen, dass aufgrund von Bündelungseffekten insbesondere bei dieser Funktion mittelfristig eine Reduktion des Personalbedarfs und eine Umverteilung zugunsten anderer Aufgaben vorgenommen werden kann.

### Vergabe- und Vertragsmanagement

Beim Vergabe- und Vertragsmanagement handelt es sich um eine Ergänzung der Aufgabenbereiche Anforderungsmanagement und Dienstleistersteuerung; die hierzu erforderlichen personellen Ressourcen können für Projekte und Anwendungen gleichermaßen genutzt werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Tätigkeiten mit den den Aufgabenbereichen Projekte und Anwendungen zugeordneten Ressourcen erbracht werden können, da auch in den vorhandenen Strukturen Vergaben durchgeführt und Verträge administrativ betreut werden. Der erforderliche Aufwand dürfte in etwa **1,5 VZÄ** umfassen.

### Übergreifende Aufgaben (5,5 VZÄ)

**Finanzmanagement:** **2 VZÄ** werden für das Finanzmanagement benötigt. Diese Zahl leitet sich aus den Aufwänden ab, die bereits heute in den Strukturen für die aktuellen Vorhaben und Anwendungen des IT-Planungsrats entstehen.

**Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit:** Der hierfür vorgesehenen Zuordnung von **1,5 VZÄ** liegt eine Schätzung des heutigen Aufwands für diese Aufgaben in den bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats zugrunde.

**Geschäftsstellenaufgaben:** Die Geschäftsstelle ist im Bundesministerium des Innern verortet. Sie nimmt mit den derzeit zugeordneten 10 VZÄ Teilaspekte der vorgenannten Aufgabenbereiche wahr, die jeweils entsprechend berücksichtigt wurden. **2 VZÄ** übernehmen die administrative Unterstützung des IT-Planungsrats und etwaiger Arbeitsgruppen und Beiräte. Diese werden ebenfalls als Teil der übergreifenden Aufgaben in die gemeinsame Anstalt integriert.

## 2.2.2 Dienstherrnfähigkeit und Tarifbindung der gemeinsamen Anstalt

Es wird davon ausgegangen, dass die Personalgewinnung der gemeinsamen Anstalt aus verschiedenen Quellen (bestehende Strukturen des IT-Planungsrats, Verwaltung von Bund und Ländern, verwaltungs-externe Quellen) erfolgt. Um die notwendige Kombination der o. g. Fähigkeiten zu erzielen, ist der gemeinsamen Anstalt eine große Flexibilität bei der Personalgewinnung zu ermöglichen. So werden schon in der Aufbauphase der gemeinsamen Anstalt acht neue VZÄ zu gewinnen sein, die nicht aus den bestehenden Strukturen überführt werden können. Der rechtliche Rahmen der gemeinsamen Anstalt ist daher so auszugestalten, dass eine flexible Personalgewinnung möglich ist. Dienstherrnfähigkeit schafft die Option, Beamte mit Fachkenntnissen aus anderen Bundes- und Landeseinrichtungen zu rekrutieren. Die sukzessive Überführung der bestehenden Strukturen ist daher auch unter dem Aspekt der Personalgewinnung und des Erhalts von Fähigkeiten zu konzipieren.

Anstalten des öffentlichen Rechts verfügen nicht über originäre **Dienstherrnfähigkeit**, können allerdings durch Gesetz bzw. aufgrund gesetzlicher Ermächtigung damit ausgestattet werden<sup>4</sup>. Die Verleihung der Dienstherrnfähigkeit begründet die Berechtigung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Beamte zu haben. Um die gemeinsame Anstalt mit Dienstherrnfähigkeit zu versehen, müsste dies im Rahmen der Ermächtigung zur Errichtung einer gemeinsamen Anstalt im geänderten IT-Staatsvertrag festgelegt werden (**§ 6 Abs. 2 IT-StV-E**). Die Verleihung der Dienstherrnfähigkeit wäre nach der Zielrichtung des § 3 Abs. 2 BeamtStG möglich, da die gemeinsame Anstalt den IT-Planungsrat u. a. bei der Bewältigung hoheitsrechtlicher Aufgaben, insbesondere der Festlegung gemeinsamer IT-Sicherheitsstandards, unterstützen wird. Das Recht, nach § 2 BeamtStG Beamte zu haben, bietet der gemeinsamen Anstalt darüber hinaus praktische Vorteile, wie etwa die Möglichkeit der Abordnung und Versetzung von Beamten aus Bundes- und Landesbehörden oder die Attraktivität der Übernahme ins Beamtenverhältnis für Neueinstellungen.

In der Folge gilt es eine Regelung zum anwendbaren **(Beamten-)Recht** zu treffen. Der Errichtungsbeschluss wird eine einheitliche Vorgabe enthalten, dass für die Errichtung und für den Betrieb der gemeinsamen Anstalt das Recht des Sitzlandes gilt, soweit der geänderte IT-Staatsvertrag oder der Errichtungsakt selbst keine abweichenden Vorgaben treffen (**§ 6 Abs. 3 IT-StV-E, § 1 Abs. 3 Errichtungsbeschluss**). Dies sichert eine geringe Komplexität der rechtlichen Ausgestaltung, d. h. es wird ein möglichst einfach handhabbarer Rechtsrahmen für das operative Geschäft der gemeinsamen Anstalt geschaffen.

Die gemeinsame Anstalt wird über einen Stellenplan verfügen, der vom Verwaltungsrat (= IT-Planungsrat) auf Basis der bisherigen bzw. fortgeschriebenen Annahmen zu Personalbedarf und Finanzmittelausstattung beschlossen wird und der eine Zuordnung von Besoldungsgruppen vornimmt. Dabei empfiehlt sich ein Modell, das je Stelle eine Höchstbesoldung vorsieht und die äquivalente tarifliche oder außertarifliche Bezahlung gleichstellt.

Der Übergang von Beamten auf die – mit Dienstherrnfähigkeit ausgestattete – gemeinsame Anstalt kann im Wege der Abordnung (zeitlich befristet) bzw. der Versetzung (dauerhafter Wechsel des Dienstherrn) realisiert werden. Hinsichtlich der bestehenden Strukturen ist eine Regelung zur Überleitung von Beam-

---

<sup>4</sup> Vgl. § 2 Nr. 2 BeamtStG; Dienstherrnfähigkeit kann in einem Gesetz, aber auch in einer Verordnung, einer Satzung oder einem Verwaltungsakt vorgesehen sein; entscheidend ist lediglich, dass für den entsprechenden Akt eine gesetzliche Ermächtigung vorliegt.

ten nach §§ 16 ff. BeamStG im Kontext der Aufgabenübernahme nicht erforderlich, da ohnehin nur bei Einverständnis ein Wechsel in die gemeinsame Anstalt erfolgen soll, sodass das Instrument der Versetzung ausreichend ist.

Grundsätzlich besitzt eine Anstalt öffentlichen Rechts eigene Tariffähigkeit. Verzichtet der geänderte IT-Staatsvertrag auf eine Vorgabe, liegt die Entscheidung, ob sich die Vergütungen der Beschäftigten der gemeinsamen Anstalt an einem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes anlehnen, beim IT-Planungsrat (bzw. dem Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt). Um einen Gleichlauf zum anwendbaren Recht zu sichern, sieht der Errichtungsbeschluss grundsätzlich eine Anwendung des für das Sitzland geltenden Tarifvertrags (Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst des Landes Hessen – TV-H) vor (**§ 12 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsbeschluss**). Soweit dies für die Durchführung der Aufgaben erforderlich ist, kommen aber auch außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse in Betracht (**§ 12 Abs. 1 Satz 3 Errichtungsbeschluss**).

Instrumente zur leistungsorientierten Vergütung des Personals der gemeinsamen Anstalt folgen daher aus dem (entsprechend) anwendbaren Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes und dem jeweiligen Beamtenrecht. In dem vom Errichtungsbeschluss gesetzten Rahmen können sie nach allgemeinen Grundsätzen individuell vereinbart werden, um im Wettbewerb um spezialisierte IT-Fachkräfte konkurrenzfähig gegenüber privaten Arbeitgebern zu sein.

### 2.2.3 Auswahl und Besoldung des Präsidenten der gemeinsamen Anstalt

Um seine hervorgehobene Rolle in und für die gemeinsame Anstalt zu betonen, wird dem IT-Planungsrat das Recht zugewiesen, den Präsidenten der gemeinsamen Anstalt auszuwählen (**§ 7 Satz 3 IT-StV-E und § 8 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsbeschluss**). Um eine sachgerechte Vertretungsregelung zu ermöglichen, ist das Leitungsorgan mit zwei Personen besetzt (Präsident und allgemeiner Vertreter); vgl. **§ 7 Satz 2 IT-StV-E und § 8 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsbeschluss**. Der Regelfall ist dabei die Alleinvertretung durch den Präsidenten. In seiner Rolle als Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt ist der IT-Planungsrat Vorgesetzter des Präsidenten und oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter im Falle der Verbeamtung (**§ 12 Abs. 3 Satz 2 und 3 Errichtungsbeschluss**).

Angemessen und vergleichbaren Einrichtungen entsprechend erscheint eine Einstufung des Präsidenten in die Besoldungsgruppe B3 oder eine entsprechende außertarifliche Vergütung. Die Zuweisung einer Besoldungsgruppe erfolgt durch den Errichtungsakt der gemeinsamen Anstalt (**§ 12 Abs. 2 Satz 2 Errichtungsbeschluss**).

## 2.3 Organisation und Governance

Nachfolgend werden das Organisationsmodell der gemeinsamen Anstalt und die zugehörigen Governancestrukturen zu ihrer Steuerung (insbesondere durch den IT-Planungsrat) beschrieben. Darunter werden hier organisatorische Gestaltungsoptionen für die gemeinsame Anstalt einschließlich Fragen der Eigenständigkeit, Steuerung bzw. Aufsicht und ihrer operativen Unabhängigkeit verstanden. Das Organisationsmodell der gemeinsamen Anstalt orientiert sich an nachstehenden Prämissen und Auswahlkriterien:

- **Steuerung:** Die gemeinsame Anstalt wird durch den IT-Planungsrat gesteuert.
- **Bündelung:** Aufgaben und Ressourcen des IT-Planungsrats werden in der Einrichtung gebündelt. Von einer Integrationsfähigkeit der Aufgaben in die Einrichtung wird grundsätzlich ausgegangen.
- **Anpassungsfähigkeit:** Die Organisation muss in Bezug auf veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen anpassungsfähig und erweiterbar für gemeinschaftliche IT-Vorhaben und Anwendungen sein. Zudem verfügt sie über operative Flexibilität (z. B. beim Ressourceneinsatz), die Gewinnung gemeinschaftlichen Personals ermöglicht, und ist ein attraktiver Arbeitgeber.
- **Effizienzpotenzial:** Die Organisation trägt dazu bei, personelle und ökonomische Synergien in den Strukturen der föderalen IT-Kooperation zu heben. Sie führt zu einer Verbesserung der operativen Zusammenarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst das **Organisationsmodell** einer gemeinsamen Anstalt öffentlichen Rechts beschrieben (2.3.1), bevor spezifische Aspekte thematisiert werden. Angesichts der ohnehin bestehenden Notwendigkeit, den IT-Staatsvertrag zu ändern, sind keine Gründe ersichtlich, eine Geschäftsstelle beim Bundesministerium des Innern (organisatorisch) aufrecht zu erhalten, da auch die Integration der Aufgaben in die gemeinsame Anstalt beabsichtigt ist (dazu bereits 2.1.1). Die Governance-Struktur wird neben der internen Organisation, die ausgeblendet bleibt und vom Aufbaustab zu spezifizieren ist (vgl. zu dessen Aufgaben 3.1.1), im Wesentlichen durch die institutionellen Strukturen umschrieben. Die **Rolle des IT-Planungsrats** für und in der gemeinsamen Anstalt (2.3.2) gilt es daher ebenso wie die der weiteren **Organe** (2.3.3) zu konkretisieren. Für die Steuerung der gemeinsamen Anstalt und ihre Unabhängigkeit von externen Akteuren besondere Relevanz besitzt die **Ausgestaltung (rechts-)aufsichtlicher Kompetenzen** (2.3.5). Schließlich ist aufgrund der Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 IT-StV und dem Umstand, dass die Kommunen von einer föderalen IT-Infrastruktur betroffen sein können, der **Rolle der Kommunen** nachzugehen (2.3.6).

### 2.3.1 Organisationsmodell für eine gemeinsame Anstalt

Das vom IT-Planungsrat präferierte Organisationsmodell – eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts in Trägerschaft von Bund und Ländern – entspricht in seinen wesentlichen Merkmalen der Empfehlung aus Phase 2 (siehe Abbildung 5):

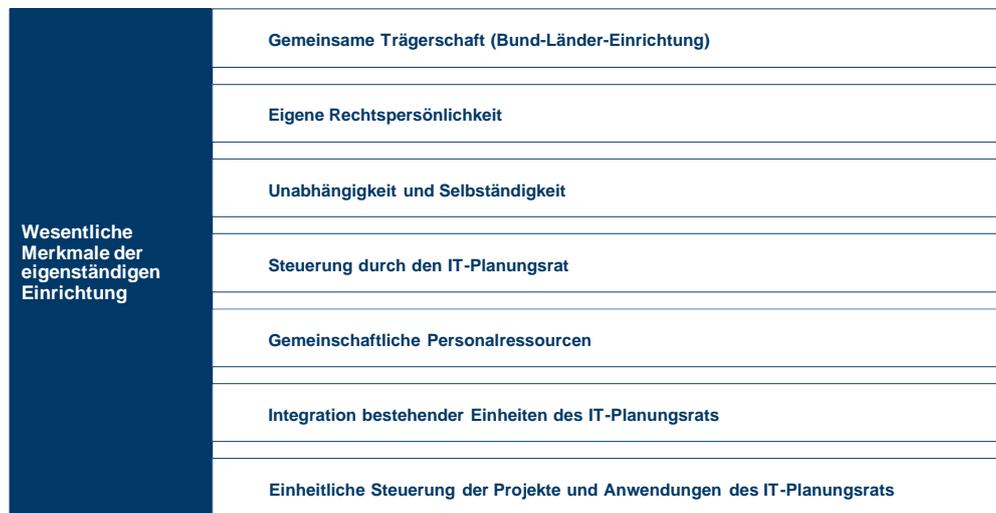


Abbildung 5: Wesentliche Merkmale einer eigenständigen Einrichtung des IT-Planungsrats

Konkret zeichnet sich die gemeinsame Anstalt durch folgende Merkmale aus:

- Bund und Länder gründen gemeinsam eine Einrichtung (gemeinsame Bund-Länder-Einrichtung) und werden deren Träger (**gemeinsame Trägerschaft**). Als Träger sind sie unmittelbar und institutionell an der Einrichtung beteiligt (**§ 6 Abs. 1 IT-StV-E und § 1 Abs. 2 Errichtungsbeschluss**).
- Um gemeinsame öffentliche Aufgaben verantworten zu können, muss die Einrichtung in einer **öffentlich-rechtlichen Organisation und Rechtsform** realisiert werden (Anstalt öffentlichen Rechts). Dies ermöglicht grundsätzlich eine echte Aufgabenträgerschaft, während private Rechtsformen lediglich als Erfüllungsgehilfe bzw. Verwaltungshelfer der Beteiligten agieren können. Die gemeinsame Bund-Länder-Anstalt (des öffentlichen Rechts) erscheint angesichts der Aufgaben der gemeinsamen Einrichtung die sachgerechte und zudem rechtssicherste Rechtsform: Wesentliche Teile des Aufgabenprofils sind ministerieller (hoheitlicher, öffentlich-rechtlicher) Natur (z. B. Planung und Koordinierung) und müssen daher zwingend von öffentlicher Seite wahrgenommen werden. Diese Funktionen können im Rahmen der Organisationshoheit auch – wie im IT-Planungsrat – gemeinsam (einschließlich gemeinsamer Entscheidungen<sup>5</sup>) realisiert werden, eine vollständige Auslagerung – z. B. auf externe IT-Dienstleister – ist hingegen nicht zulässig (so muss z. B. die Definition von Anforderungen von der öffentlichen Hand verantwortet werden). Ausgehend von der konkreten Definition des Aufgabenprofils ist also eine Rechtsform des öffentlichen Rechts sachgerecht, da dies der „Eigenverwaltung“ durch die Beteiligten entspricht. Bei der unterstützenden Funktion zugunsten des IT-Planungsrats handelt es sich um der öffentlichen Verwaltung vorbehaltene, beim Fehlen eines kooperativen Entscheidungsgremiums von den jeweils zuständigen Ministerien wahrgenommene Tätigkeitsbereiche. Die Schaffung einer gemeinsamen Anstalt ist insofern ein Akt der Verwaltungsorganisation, nämlich die

<sup>5</sup> Von der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und Entscheidung ist die bei den Beteiligten verbleibende Verantwortung zu unterscheiden. Diese kann nicht delegiert werden und wird über Kontroll- und Aufsichts befugnisse gegenüber der Einrichtung ausgeübt.

Etablierung eines unterstützenden Unterbaus – wie auch jeder Minister über einen ministeriellen Apparat zur Unterstützung seiner Aufgaben verfügt (siehe zum Funktionsprinzip bereits 2.1.2).

- Das Modell der eigenständigen Einrichtung ermöglicht eine **institutionelle Beteiligung aller Mitglieder des IT-Planungsrats** sowie eine **unmittelbare Steuerung durch den IT-Planungsrat**. Kennzeichen der gemeinsamen Einrichtung ist zudem eine gemeinsame Rechtsaufsicht durch die institutionell Beteiligten, also Bund und Länder. Konflikte um die Steuerung von Ressourcen, wie sie im Fall der Ansiedlung beim Bund oder Land (und vor allem ohne eigene Rechtspersönlichkeit) auftreten können, werden vermieden, da es sich um zweckgebundene Ressourcen im alleinigen Verfügungsbereich des IT-Planungsrats handelt.
- Da eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts eine **eigene Rechtspersönlichkeit** besitzt, wird die Auftraggeberfähigkeit des IT-Planungsrats über „seine“ Einrichtung hergestellt. Der IT-Planungsrat kann durch die Einrichtung als Auftraggeber auftreten und die IT-Nachfrage für seine gemeinsamen Projekte und Anwendungen bündeln. Somit wird das heutige Verfahren bei der Durchführung von Beschaffungen durch Bund oder Länder im Auftrag des IT-Planungsrats vereinfacht.
- Um die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Einrichtung zu gewährleisten, steht eine Anstalt öffentlichen Rechts außerhalb der Linienorganisationen der Bundes- und Landesverwaltung. Die **Unabhängigkeit und Selbstständigkeit** der Einrichtung gilt in institutioneller, personeller und rechtlicher Hinsicht. Die eigenständige Einrichtung bietet die Möglichkeit zur Anpassung der Organisation an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen. Dieser Faktor ist insbesondere für die IT-Aufgaben von Bedeutung, da diese durch Projektarbeit und ein dynamisches Umfeld mit wechselnden Anforderungen geprägt sind. Durch die Einrichtung wird – im Vergleich zu den anderen Organisationsmodellen – die heutige Abhängigkeit von der Personalbereitstellung durch Bund und Länder reduziert. Auch ermöglicht eine eigenständige Einrichtung eine flexible Gewinnung von IT-Personal für die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben. Der eigenständigen Einrichtung kommt zugute, dass sie als eine auf IT-Kooperation spezialisierte Einheit eine hohe Attraktivität für Spezialisten bieten kann.
- Die eigenständige Einrichtung ermöglicht es, **Personalressourcen** im Rahmen des IT-Planungsrats zu akquirieren, weiterzuentwickeln und verlässlich zu halten. Das Personal dient ausschließlich zur Unterstützung des IT-Planungsrats und der föderalen IT-Kooperation. Die Steuerung des Personaleinsatzes obliegt der Leitung der Einrichtung. Konflikte um den Zugriff auf die Personalressourcen werden so vermieden und die dedizierte Tätigkeit des eingesetzten Personals für die föderale IT-Kooperation sichergestellt.
- Das Modell der eigenständigen Einrichtung bietet ein hohes Effizienzpotenzial, indem die bestehenden operativen Strukturen des IT-Planungsrats integriert und somit Synergien aus den bestehenden Strukturen gewonnen werden können, insbesondere ermöglicht sie die Bündelung von Expertise und gemeinschaftlichen Personalressourcen. Durch die Integration werden bestehende Projekte und Anwendungen des IT-Planungsrats in eine **einheitliche Steuerung** im Rahmen der gemeinsamen Einrichtung überführt.
- Trotz ihrer Eigenständigkeit wird die Einrichtung auf externe Strukturen und Dienstleistungen für unterstützende, querschnittliche Aufgaben (wie Personalverwaltung, Liegenschaftsverwaltung etc.) zurückgreifen, um der Prämisse einer **schlanken Binnenadministration** gerecht zu werden.

- Die Umsetzung einer gemeinsam getragenen Einrichtung bietet die Gelegenheit, die bestehenden Strukturen des IT-Planungsrats zu optimieren. Im Vordergrund stehen dabei die **Vereinheitlichung der Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen**, der **Abbau von Parallelstrukturen** sowie die **Entlastung** von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden von operativer Projekt- und Gremienarbeit im Rahmen des IT-Planungsrats.

Bei der Anstalt öffentlichen Rechts handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist selbst partei- und prozessfähig und kann Kaufmann im Sinne des Handelsgesetzbuches sein. Die AöR dient einem bestimmten Nutzungszweck und ist im Unterschied zur Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht mitgliedschaftlich organisiert. Der Gesetzgeber (hier in Form des IT-Staatsvertrags) genießt weitgehende Gestaltungsfreiheit, was die konkrete Ausgestaltung einer (gemeinsamen) Anstalt betrifft. Der Wahl der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts steht nicht entgegen, dass diese unmittelbar keine außenbezogenen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, sondern lediglich unterstützende Funktionen zugunsten des IT-Planungsrats. Dabei handelt es sich um einen zulässigen Anstaltszweck.

Auch die interne Organisation einer Anstalt kann weitgehend frei gestaltet werden. Für Detailregelungen ist eine Satzungsermächtigung vorgesehen (**§ 2 Errichtungsbeschluss**), sodass die Anstalt bzw. der Verwaltungsrat (= IT-Planungsrat) in der Lage ist, eigene Angelegenheiten selbst zu regeln. So soll die interne Organisation der gemeinsamen Anstalt (Organigramm, Geschäftsverteilung) den Aufgaben folgend und auf Basis der Integration bestehender Strukturen vom Aufbaustab entwickelt und im Anschluss von der gemeinsamen Anstalt selbst beschlossen werden.

Die Leitungs- und Kompetenzstrukturen einer Anstalt öffentlichen Rechts sind am gesellschaftsrechtlichen Leitbild orientiert. Eine Anstalt verfügt typischerweise über ein zur Geschäftsführung berufenes Organ (Geschäftsführer, Anstaltsleitung, Vorstand) sowie ein besonderes Beschlussorgan, das in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten zu entscheiden, zuzustimmen oder die Geschäftsführung zu überwachen hat (Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat, Direktorium). Dem Beschlussorgan obliegt insbesondere die Feststellung des Haushalts- bzw. Wirtschaftsplans. Das zur Geschäftsführung berufene Organ leitet die Anstalt in der Regel in eigener Verantwortung, soweit keine abweichenden Bestimmungen durch Gesetz oder die Anstaltssatzung getroffen sind. Die Beteiligten üben ihren Einfluss über den Verwaltungsrat aus. Die allgemeine Aufsicht (Rechtsaufsicht) obliegt dem Träger bzw. den Trägern in der Regel gemeinschaftlich. Eine Fachaufsicht kann fakultativ eingerichtet werden, empfiehlt sich aber aufgrund der fachlichen Aufsichtsfunktionen eines Verwaltungsrats nicht (siehe dazu 2.3.5). Wie alle öffentlich-rechtlichen Rechtsformen ist auch die Anstalt öffentlichen Rechts auf Dauer angelegt.

Die sog. **Anstaltslast** verpflichtet die Anstaltsträger, die Anstalt mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln auszustatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten, ohne dass damit ein subjektiver Rechtsanspruch der Anstalt gegen die Träger korrespondiert (**§ 3 Abs. 4 Errichtungsbeschluss**). Demgegenüber ist die Ausgestaltung mit einer **Gewährträgerhaftung** – also einer Einstehensverpflichtung der Träger für Verbindlichkeiten der Anstalt – nicht zwingend erforderlich.

Die sonstigen **institutionellen Strukturen** stehen ebenfalls im Ermessen des Gesetzgebers sowie – soweit dieser keine Vorgaben macht – der Anstalt selbst. Dies gilt vor allem für die derzeit im Kontext bestehender Strukturen existierenden Gremien (z. B. Fachgruppen, Expertenbeiräte u. a.). Daher wird auf die Benennung weiterer Gremien bzw. deren Aufwertung durch explizite Zuweisung von Funktionen durch die Rechtsgrundlagen verzichtet. Im Rahmen einer Überführungsplanung sind hier jeweils entsprechende Lösungen zu konzipieren (siehe 3.2.1). Dies erfordert z. B. die Beschreibung einer optimierten Gremienstruktur (Besetzung, Funktion/Kompetenz), soweit im bisherigen Anwendungskontext Gremien existieren, ggf. aber auch die Prüfung, ob eine Reduktion der Anwendungs- und Projektgruppen durch Zusammenführung mit Gremien anderer Strukturen in Betracht kommt. Projektgruppen haben eine Anforderungs- und Rückkopplungsfunktion für die Projekte des IT-Planungsrats. Sie formulieren Anforderungen für die Projekte und geben der gemeinsamen Anstalt, die die Projektarbeit durchführt oder

koordiniert, fachliches Feedback zu Projektergebnissen. Die Projektgruppen sind temporärer Natur. Sie bestehen aus Mitgliedern von Bund, Ländern und Kommunen, die die Bedarfs- bzw. Nutzerseite repräsentieren. Bedarfsweise können externe Experten (z. B. aus der Wissenschaft und der Wirtschaft oder von IT-Dienstleistern) in beratender Funktion zu Projektgruppen geladen werden. Anwendungsgruppen haben eine entsprechende Anforderungs- und Rückkopplungsfunktion für die Anwendungen des IT-Planungsrats. Ebenso dienen die Anwendungsgruppen als Foren für den fachlichen Austausch in Bezug auf die gemeinsamen Anwendungen. So wird hier z. B. der Bedarf zu Änderungen der Anwendungen formuliert und deren Weiterentwicklung initiiert. Im Rahmen der Anwendungsgruppen werden keine operativen Arbeiten (wie z. B. die Erarbeitung von Betriebskonzepten) erfolgen. Die Anwendungsgruppen setzen sich aus Anwendungsverantwortlichen von Bund, Ländern und – je nach Anwendung – auch von Kommunen zusammen, die die Nutzer bzw. Teilnehmer der Anwendungen vertreten.

### 2.3.2 Rolle des IT-Planungsrats für die und in der gemeinsamen Anstalt

Die gemeinsame Anstalt hat eine unterstützende Funktion zugunsten des IT-Planungsrats. Eine Ausweitung der Kompetenzen des IT-Planungsrats über seine Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IT-StV hinaus ist mit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt nicht verbunden. Die Aufgaben von IT-Planungsrat und gemeinsamer Anstalt sind deckungsgleich. Dies bedeutet auch, dass der IT-Planungsrat eine prägende Rolle für und in der gemeinsamen Anstalt einnehmen wird und die gemeinsame Anstalt auf den IT-Planungsrat ausgerichtet wird.

Der IT-Planungsrat übernimmt die Funktion des Steuerungs- bzw. Aufsichtsgremiums für die gemeinsame Anstalt. Der IT-Planungsrat konzentriert sich auf die politisch-strategische Steuerung der föderalen IT-Kooperation. Jedes neue IT-Planungsrat-Vorhaben, das in das Portfolio der gemeinsamen Anstalt integriert wird, bedarf zunächst einer Befassung und Entscheidung des IT-Planungsrats. Dies führt zu einer einheitlichen Steuerung durch den IT-Planungsrat: Entscheidungswege werden vereinheitlicht und die Entscheidungskompetenz beim IT-Planungsrat konzentriert. Die Steuerung der föderalen IT-Kooperation erfolgt aus einer Hand.

Der IT-Planungsrat nimmt perspektivisch – im Sinne einer Gremienidentität – drei Kernfunktionen wahr:

- Erstens übt er seine **Originärfunktion gemäß IT-Staatsvertrag** aus (z. B. Standardisierungsbeschlüsse nach § 3 IT-StV oder als Koordinierungsgremium nach dem IT-NetzG).
- Zweitens ist er das **Steuerungs- und Lenkungsgremium** für alle Projekte und Anwendungen (**§ 7 Abs. 3 Errichtungsbeschluss**).
- Drittens nimmt der IT-Planungsrat die Steuerungs- bzw. Aufsichtsfunktion für die gemeinsame Einrichtung als **Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt** wahr (**§ 7 Satz 1 IT-StV-E und § 6 Abs. 1 Errichtungsbeschluss**).

Die praktische Umsetzung dieser Gremienidentität kann in der Form erfolgen, dass der IT-Planungsrat in einer Sitzung eine dreigeteilte Agenda entsprechend dieser drei Funktionen behandelt. Das Ziel der Gremienidentität wird erreicht, indem einerseits die Existenz der gemeinsamen Anstalt an das Fortbestehen des IT-Staatsvertrags und damit des IT-Planungsrats gekoppelt ist (**§ 14 Abs. 2 Errichtungsbeschluss**), sodass eine Situation ausgeschlossen ist, in der kein Aufsichtsgremium der Anstalt existiert. Andererseits werden die Aufgaben des Verwaltungsrats der Anstalt dem IT-Planungsrat zugewiesen (**§ 7 Satz 1 IT-StV-E und § 6 Abs. 1 Errichtungsbeschluss**).

### 2.3.4 Organe der gemeinsamen Anstalt

Typischerweise verfügen Anstalten öffentlichen Rechts über ein zur Geschäftsführung berufenes Organ sowie ein besonderes Beschlussorgan, das in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten zu entscheiden, zuzustimmen oder die Geschäftsführung zu überwachen hat. In Übereinstimmung damit sind als Organe eine Leitung und ein Verwaltungsrat vorgesehen (**§ 7 Satz 1 IT-StV und § 5 Errichtungsbeschluss**), dessen Aufgaben vom IT-Planungsrat wahrgenommen werden.

Vorzugswürdig ist die Ausgestaltung mit einer weitgehend eigenverantwortlichen Leitung der gemeinsamen Anstalt (im Sinne eines Vorstands), der vom Verwaltungsrat (= IT-Planungsrat) lediglich allgemeine Leitlinien vorgegeben werden. Zudem existieren repressive Steuerungsmöglichkeiten. Das fachliche Weisungsrecht des Verwaltungsrats (= IT-Planungsrat) sichert seinen Einfluss hinreichend ab. Zudem sind ihm grundlegende Entscheidungen vorbehalten (gem. **§ 7 Abs. 1 Errichtungsbeschluss** z. B. der Erlass von Satzungen und ihre Änderungen, die Feststellung des Finanzplans des IT-Planungsrats und seiner Änderungen, die Aufnahme von Krediten, die Gründung von Tochtergesellschaften und die Beteiligung an anderen Unternehmen, die Ergebnisverwendung, der Stellenplan und Grundsatzfragen der Personalverwaltung). Die Kompetenzen der Organe werden darüber hinaus im Errichtungsakt abstrakt definiert und gegeneinander abgegrenzt. Bei der konkreten Ausgestaltung wurden bestehende Anstaltsgründungsgesetze bzw. Staatsverträge herangezogen (vgl. z. B. **§ 8 Abs. 2 und 3 Errichtungsbeschluss** für den Präsidenten: „Die Präsidentin oder der Präsident führt die Geschäfte ... eigenverantwortlich nach wirtschaftlichen Grundsätzen mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns; die Präsidentin oder der Präsident vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich“, und **§ 7 Abs. 4 Satz 1 Errichtungsbeschluss** für den Verwaltungsrat: „Der Verwaltungsrat überwacht die Leitung sowie die Durchführung ihrer Entscheidungen.“).

### 2.3.5 (Rechts-)Aufsicht über die gemeinsame Anstalt

Hinsichtlich der Aufsicht ist zu beachten, dass aufgrund des Rechtsstaatsprinzips über jede Form der mittelbaren Staatsverwaltung, also auch eine gemeinsam von Bund und Ländern getragene Anstalt öffentlichen Rechts, eine Rechtsaufsicht sichergestellt sein muss. Demgegenüber besteht keine rechtliche Notwendigkeit für eine weitergehende Fachaufsicht. Sie widerspräche dem Zweck der Anstaltsgründung, da die Einrichtung – abgesehen von Kontroll- und Steuerungsfunktionen des Verwaltungsrats (= IT-Planungsrat), der ebenfalls Organ der Anstalt ist – selbstständig den zugewiesenen Aufgabenbereich verantwortet. Insofern wird eine „fachliche Aufsicht“ vom Verwaltungsrat (= IT-Planungsrat) wahrgenommen, in dem die Beteiligten repräsentiert sind und in dem sie ihre Verantwortung ausüben. Eine zusätzliche Fachaufsicht würde zu Doppelstrukturen führen.

Die Rechtsaufsicht über gemeinsame Anstalten lässt sich unterschiedlich ausgestalten. Das empfohlene Vorgehen – **gemeinsame Rechtsaufsicht und Ausübung durch das Sitzland (§ 8 IT-StV-E)** – entspricht dabei den Prämissen einer gemeinsamen Aufsicht durch die Träger und einer möglichst einfach handhabbaren Ausübung der Rechtsaufsicht. Es genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kontrolle mittelbarer Staatsverwaltung: Für die Zulässigkeit eines Modells, wo zwar einige Träger formal „Aufsicht“ haben, an der Ausübung aber in keiner Weise beteiligt sind, sprechen vergleichbare Regelungen der vertikalen und horizontalen Kooperation im Bundesstaat (z. B. § 31 ZDF-Staatsvertrag).

Dem Modell der Rechtsaufsicht ist auch die Zuweisung der gemeinschaftlichen Finanzkontrolle an die Rechnungshöfe von Bund und Ländern kombiniert mit einer Ausübung durch den Rechnungshof des aufsichtführenden Landes (**§ 11 Errichtungsbeschluss**) nachgebildet (so auch z. B. § 34 NDR-Staatsvertrag).

### 2.3.6 Rolle der Kommunen in der gemeinsamen Anstalt

Bezüglich der Rolle der Kommunen ist ein Verzicht auf eine institutionalisierte Beteiligung der Kommunen vorgesehen. Der Kreis der Anstaltsträger ist auf Bund und Länder bzw. die jeweiligen Vertragspartner des IT-Staatsvertrags beschränkt (**§ 6 Abs. 1 IT-StV und § 1 Abs. 2 Errichtungsbeschluss**). Eine Wahrnehmung der Interessen der Kommunen ist über die (beratende) Mitwirkung im IT-Planungsrat gem. § 1 Abs. 2 Satz 3 IT-StV sichergestellt. Angesichts dieser Einbindung ist eine weitergehende Einbeziehung in die gemeinsame Anstalt nicht erforderlich – wenn und soweit neben dem IT-Planungsrat in seiner Funktion als Verwaltungsrat der Einrichtung keine weiteren Steuerungsgremien ohne Einbindung der Kommunen etabliert werden. Insofern sollte von den Rechtsgrundlagen klargestellt werden, dass die kommunalen Spitzenverbände diese (beratende) Rolle auch im IT-Planungsrat einnehmen, soweit dieser in seiner Eigenschaft als Verwaltungsrat der gemeinsamen Anstalt agiert (**§ 6 Abs. 3 Errichtungsbeschluss**). Anwendungs- und projektbezogen erfolgt eine Einbeziehung der Kommunen über fachliche Anwendungs- und Projektgruppen (siehe 2.3.1).

Auch eine weitergehende anlassbezogene nicht-institutionalisierte Kooperation mit den Kommunen wird durch die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt nicht infrage gestellt. Sie wird durch die eigenständige Rechtspersönlichkeit der gemeinsamen Anstalt erleichtert. Die besondere Rolle der Kommunen im Rahmen der IT-Planungsrat-Anwendung „115“ wird im Rahmen der Überführung zu berücksichtigen und ggf. über ein gesondertes Abkommen abzubilden sein.

## 2.4 Recht

Im Rahmen der rechtlichen Ausgestaltung ist zunächst das favorisierte „**Ermöglichungsmodell**“ näher zu spezifizieren (2.4.1). Dieses meint die Fortentwicklung des IT-Staatsvertrags in Form einer Ermächtigung des IT-Planungsrats, durch einstimmigen Beschluss eine gemeinsame Anstalt zu seiner Unterstützung zu errichten. Auf dieser Basis lässt sich die **verfassungsrechtliche Zulässigkeit** sowohl des Ermöglichungsmodells unter dem Blickwinkel des organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts als auch des institutionalisierten Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Anwendungsbereich des Art. 91c GG grundsätzlich bewerten (2.4.2). Darüber hinaus erfolgt eine **vergabe-** (2.4.3) **und eine (umsatz-) steuerrechtliche Bewertung** (2.4.4) der gemeinsamen Anstalt.

### 2.4.1 „Ermöglichungsmodell“

Angesichts der dynamischen Entwicklungen im Bereich der (öffentlichen) IT müssen die rechtlichen Grundlagen der gemeinsamen Einrichtung Fortentwicklungsoptionen beinhalten (siehe auch 2.1.4). Trotz gesetzlicher Fundierung – und damit ggf. erswerter Anpassungen – bietet das Instrument der Anstalt öffentlichen Rechts ausreichend Handlungsspielraum. Hinsichtlich des zulässigen Determinierungsgrades einer gesetzlichen Regelung oder eines Staatsvertrags ist zu beachten, dass das Erfordernis eines Anstaltsgründungsgesetzes bzw. Staatsvertrags lediglich dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt geschuldet ist. Inhaltlich ließe sich die beabsichtigte Kooperation bei der IT-Steuerung auch durch ein Verwaltungsabkommen realisieren – jedoch ohne die Etablierung einer eigenständigen (öffentlich-rechtlichen) Rechtspersönlichkeit. Hinzu kommt, dass der einfache Gesetzgeber nur bedingt Einfluss auf Materien nehmen darf, die verfassungsrechtlich aufgrund des Ressortprinzips der eigenverantwortlichen Wahrnehmung durch den jeweiligen Minister zugewiesen sind (Kernbereich der Exekutive). Daraus folgt die Pflicht, z. B. in einem Ermöglichungsmodell, in dem gesetzlich zur Errichtung durch Verwaltungsabkommen ermächtigt wird, den Regierungen bzw. Ministerien hinreichend Gestaltungsspielraum zu belassen. So muss der grundsätzliche Aufgabenumfang bzw. die zulässig von der Einrichtung wahrnehmbaren Funktionen zwar als wesentliche Frage im Gesetz definiert sein; ein abschließender Aufgabenkatalog kann aber vermieden werden, indem die Aufgaben der gemeinsamen Anstalt an die Aufgaben des IT-Planungsrats gekoppelt sind. Die Erweiterung der Aufgaben und des Portfolios erfolgt durch Beschlussfassung des IT-Planungsrats und muss sich im Rahmen dessen halten, was der IT-Staatsvertrag als Aufgaben des IT-Planungsrats definiert.

Im Ergebnis wird daher eine Fortentwicklung des IT-Staatsvertrags verfolgt, mit der die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt durch den IT-Planungsrat ermöglicht werden soll (sog. Ermöglichungsmodell). Die Errichtung der gemeinsamen Anstalt vollzieht sich nicht unmittelbar durch den (geänderten IT-)Staatsvertrag; dieser enthält lediglich die Legitimation der Errichtung durch einen (einstimmigen) Beschluss des IT-Planungsrats (**§ 5 Abs. 1 Satz 1 IT-StV-E**).

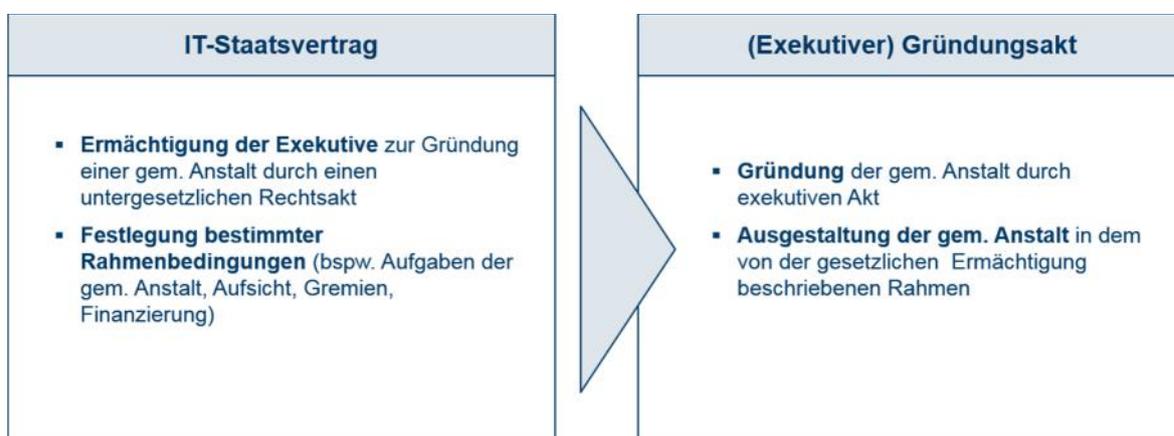


Abbildung 6: Ermöglichungsmodell

Die gesetzliche Grundlage (hier: Staatsvertrag) muss – nach der sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung und um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot zu entsprechen – die wesentlichen Aspekte selbst regeln. Dies betrifft den Aufgabenbestand der gemeinsamen Anstalt, die Organe und ihre Funktionen, das Verhältnis zum IT-Planungsrat, die Grundfragen der Finanzierung sowie die Aufsicht (§§ 6 ff. IT-StV-E). Der weitere Rechtsrahmen und der Aufbau der gemeinsamen Anstalt wären der Exekutive überantwortet.

IT-Staatsvertrag	Errichtungsbeschluss
§ 2 alt – gestrichen § 5 neu: Errichtung und Aufgaben § 6 neu: Trägerschaft, Dienstherrnfähigkeit, anwendbares Recht § 7 neu: Organe § 8 neu: Aufsicht § 9 neu: Finanzierung § 10 neu: Unzulässigkeit des Insolvenzverfahrens § 11 neu: Geschäftsstelle sowie: geringfügige Anpassungen in anderen Normen, insbesondere Übergangsregelungen	§ 1 Errichtung, Träger § 2 Satzung § 3 Finanzierung, Anstaltslast § 4 Aufgaben § 5 Organe § 6 Verwaltungsrat § 7 Aufgaben des Verwaltungsrates § 8 Geschäftsführung § 9 Wirtschaftsführung § 10 Haushaltsrecht § 11 Finanzkontrolle § 12 Beschäftigte der Anstalt, Dienstherrnfähigkeit § 13 Überführung bestehender Strukturen

Abbildung 7: Inhalte der Rechtsgrundlagen

## 2.4.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt in Trägerschaft des Bundes und der Länder in der vorgeschlagenen Ausgestaltung ist verfassungsrechtlich zulässig. Zu differenzieren sind die allgemeinen Anforderungen des Grundgesetzes an ein Zusammenwirken der Verwaltungen von Bund und Ländern, speziell auf dem Gebiet der IT, und die Zulässigkeit des Ermöglichungsmodells unter dem Blickwinkel des organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts.

### Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Bund-Länder-Anstalt im Kontext des Art. 91c GG

Da sich im Grundgesetz keine Normen finden lassen, die das Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern generell regeln, bestimmt sich die Zulässigkeit einer Kooperation anhand allgemeiner verfassungsrechtlicher Determinanten<sup>6</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat die verfassungsrechtlichen Prämissen einer Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Entscheidung zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II a. F. (sog. ARGE-Entscheidung) konkretisiert<sup>7</sup>: Jenseits des Rahmens der Art. 83 ff. GG und abgesehen von begrenzten Ausnahmen aufgrund eines besonderen sachlichen Grundes müssen Bund und Länder die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrnehmen. Bei der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen handelt es sich um eine Konkretisierung der ohnehin zu beachtenden, grundlegenden Staatsstrukturprinzipien – Bundesstaats-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip<sup>8</sup>. Das Rechtsstaatsprinzip fordert bezogen auf die vertikale Kooperation und die Bestimmung der Verwaltungs-

<sup>6</sup> Dazu ausführlich etwa *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 25 ff.

<sup>7</sup> BVerfGE 119, 331 ff.

<sup>8</sup> *Hummel*, DVBl 2008, 84 (87); *Schliesky*, ZSE 2008, 304 (320); *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029).

zuständigkeiten die Eindeutigkeit der Kompetenzordnung<sup>9</sup>. Hieraus lässt sich kein allgemeines Verbot der Verwaltungskooperation entnehmen<sup>10</sup>. Gleiches gilt für das Demokratieprinzip. Insoweit hat das BVerfG herausgestellt, dass die Effektivität demokratischer Legitimation – das Legitimationsniveau – den Maßstab für die Zulässigkeit bildet.

Das Maß der verfassungsrechtlich gebotenen Effektivität demokratischer Legitimation kann immer nur in Bezug auf das jeweilige Staatshandeln festgestellt werden<sup>11</sup>. Diesbezüglich sind kooperatives Handeln im Binnenbereich und Verwaltungshandeln mit Außenbezug im grundrechtsrelevanten Bereich unterschiedlich zu beurteilen<sup>12</sup>. Das grundgesetzliche Demokratieprinzip ist nur berührt, wenn im Wege der Kooperation Staatsgewalt („amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter“<sup>13</sup>) ausgeübt werden soll. Überträgt man der gemeinsamen Anstalt Funktionen, die – ohne unmittelbare Beeinflussung der Sachentscheidung – lediglich koordinierender und unterstützender Natur sind, gelten die vergleichsweise strengen Anforderungen nicht. Aus einer solchen Begrenzung des zulässigen Funktionsspektrums und der Einhaltung dieses Rahmens folgt die Vereinbarkeit der beabsichtigten Kooperation mit den grundgesetzlichen Vorgaben. Die Sachentscheidungsbefugnisse der Aufgabenträger bleiben unberührt; eine Erweiterung der Kompetenzen und Aufgaben des IT-Planungsrates über den IT-Staatsvertrag hinaus ist nicht intendiert.

Selbst wenn man die in der ARGE-Entscheidung aufgestellten Grenzen für die Kooperation erreicht sieht, greift die verfassungsrechtliche Ausnahme zu der in Art. 83 ff. GG festgelegten Ordnung der Verwaltungskompetenzen<sup>14</sup> aus Art. 91c GG. Dafür, dass alle für die gemeinsame Anstalt vorgesehenen Aufgaben von Art. 91c GG erfasst sind, spricht der Umstand, dass eine Erweiterung des Aufgabenprofils und der Kompetenzen (des IT-Planungsrates) nicht beabsichtigt ist und der IT-Staatsvertrag gemeinhin als eine zulässige Ausgestaltung des von Art. 91c GG umschriebenen Kooperationstatbestandes gilt. Auch im Anwendungsbereich des Art. 91c Abs. 1 GG ist eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit zulässig<sup>15</sup>.

### Ermöglichungsmodell

Mit der staatsvertraglichen Ermächtigung der (Bundes- und Landes-)Exekutive zur Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts ist dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt genügt. Dieser legitimiert die Schaffung einer Organisationseinheit sowohl durch als auch aufgrund Gesetzes (hier: aufgrund Staatsvertrags). Dabei kann sich der IT-Staatsvertrag auf die Regelung wesentlicher Aspekte (Aufgaben, Gremien, Aufsicht, Rolle des IT-Planungsrates) beschränken und Detailfragen in den Errichtungsakt delegieren. Zahlreiche Beispiele belegen, dass die Gründung gemeinsamer Einrichtungen durch untergesetzliche Akte legitimiert werden kann (Errichtung von Zweckverbänden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag, Errichtung von Kommunalanstalten durch die Gemeinde/Kreis in Form eines einfachen Beschlusses, eines Verwaltungsakts oder durch Satzung, Errichtung von Pflichtzweckverbänden durch ministerielle Entscheidung, d. h. Verwaltungsakt). Auch die Diskussion um einen Grundlagenstaatsvertrag zwischen (norddeutschen) Bundesländern zielt in diese Richtung. Dieser würde die gesetz-

---

<sup>9</sup> BVerfGE 119, 331 (366).

<sup>10</sup> Tallich, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 29.

<sup>11</sup> Siehe nur Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Art. 20 II. Rn. 126.

<sup>12</sup> Vgl. Steinmetz, IT-Standardisierung und Grundgesetz, 2010, S. 146.

<sup>13</sup> Vgl. nur BVerfGE 93, 37 (66 ff.); 107, 59, (67).

<sup>14</sup> Volkmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 5; Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 6; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 4; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 1.

<sup>15</sup> Dazu ausführlich Anlage 2.

liche Grundlage bilden, die Errichtung gemeinsamer Einrichtungen erfolgte im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung (aufgrund eines Gesetzes)<sup>16</sup>.

Auch die Errichtung durch Beschluss des IT-Planungsrats unterliegt keinen rechtlichen Bedenken. Bei einem Modell, das die Errichtung durch Verwaltungsvereinbarung (der Landes- und Bundesexekutive) vorsieht, muss für die konkrete Umsetzung geklärt werden, welche Akteure durch den (geänderten) IT-Staatsvertrag ermächtigt werden sollen. Sachgerecht wäre die Zuweisung an die „für Informationstechnik zuständigen Vertreter“ (so die Formulierung in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IT-StV) bzw. Ministerien. In diesem Fall besteht aber ein Gleichlauf mit den Vertretern von Bund und Ländern im IT-Planungsrat bzw. den von ihnen vertretenen Institutionen. Die ggf. landesintern durchzuführenden Verfahren vor Abschluss einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung sind auch bei einem entsprechenden Beschluss des IT-Planungsrats erforderlich (da die Vertreter im IT-Planungsrat über die entsprechende Entscheidungsbefugnis und Abschlusskompetenz verfügen müssen; vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 IT-StV). Daher kann unmittelbar eine Ausgestaltung gewählt werden, in welcher die Errichtung durch Beschluss des IT-Planungsrats erfolgt. Bei den Beschlüssen des IT-Planungsrats handelt es sich ohnehin um Verwaltungsvereinbarungen, die in einem speziellen Verfahren geschlossen werden<sup>17</sup>.

### 2.4.3 Vergaberechtliche Einschätzung

Die Errichtung einer gemeinsamen Anstalt in Trägerschaft des Bundes und der Länder in der vorgeschlagenen Ausgestaltung kann ohne die Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben erfolgen. Für Beschaffungen seitens der gemeinsamen Anstalt ist hingegen von einer grundsätzlichen Geltung des Vergaberechts auszugehen (§ 99 Nr. 2 GWB), ggf. erscheint eine Differenzierung nach Auftragnehmern sowie eine Nutzung anerkannter Ausnahmen beim Vorliegen ihrer Voraussetzungen denkbar (z. B. bei der Beauftragung von IT-Dienstleistern der Träger)<sup>18</sup>.

Eine öffentlich-rechtliche Rechtsform mit institutionalisierter Beteiligung der Träger, eine Anstalt öffentlichen Rechts, ist hinsichtlich der Kooperation als solcher vergaberechtlich unbedenklich, da die gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben mangels Leistungsaustauschs nicht vom Vergaberecht erfasst wird und überdies die Inhouse-Voraussetzungen verwirklicht werden können. Weite Teile des Aufgabenprofils der gemeinsamen Anstalt (Planung, Koordinierung) sind nicht vom Vergaberecht erfasst, da nicht der Austausch von Leistungen betroffen ist, sondern die gemeinsame Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Diese unterliegt auch bei der nicht-institutionalisierten Zusammenarbeit nicht dem Vergaberecht. Es existieren aber auch Aufgabenbereiche im Kontext des IT-Planungsrats, bei denen diese Argumentation nicht die Vergaberechtsfreiheit begründen kann, z. B. die gemeinsame Entwicklung und Pflege von Software<sup>19</sup>. Allerdings ist eine Eigenerbringung derartiger technischer Leistungen durch die gemeinsame Anstalt nicht vorgesehen; die Einrichtung würde lediglich die extern beauftragte Leis-

<sup>16</sup> Zu diesem Instrument aus rechtspolitischer Perspektive *Schlie/Schliesky*, in: Neumann (Hrsg.), *Wer braucht den Nordstaat*, 2010, S. 65 ff.; ausführlich zu rechtlichen Möglichkeiten *Bloch/Brüning/Pfannkuch*, *NordÖR* 2014, 101 ff.

<sup>17</sup> So *Schulz/Tallich*, *NVwZ* 2010, 1338 (1340 f.); *Schliesky*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 91c Rn. 52 f.; wohl auch *Gröpl*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 91c Rn. 36; anders (Rechtsverordnung) *Siegel*, *Der Staat* 49 (2010), 299 (315); vgl. auch *Peucker*, in: *Hill/Schliesky* (Hrsg.), *Auf dem Weg zum digitalen Staat – auch ein besserer Staat?*, 2015, S. 59 (81 f.: „intraföderale Rechtsakte, die vom IT-Planungsrat kraft staatsvertraglich vereinbarter Ermächtigung erlassen wurden und die kraft staatsvertraglicher Vereinbarung Bindungswirkung zwischen Bund und Ländern entfalten“).

<sup>18</sup> In Betracht kommt dies ggf. als zulässige (Halb-)Schwestervergabe nach § 108 Abs. 3, 2. Variante GWB.

<sup>19</sup> Vgl. *KG Berlin*, Urt. vom 16.9.2013, *Verg* 4/13: „Die Entwicklung und Pflege von Software ist keine öffentliche Aufgabe des Landes Berlin. Denn weder aus der Verfassung des Landes noch nach dem einfachen Recht des Landes oder des Bundes ergibt sich eine solche Aufgabe. Zwar mag es für die Landesverwaltung nützlich sein, wenn diese IT-gestützt unter Verwendung geeigneter Software durchgeführt wird. Aus diesem Umstand folgt jedoch nicht, dass dem Land die Aufgabe rechtlich zugewiesen wäre, selbst eine bestimmte Software zu entwickeln.“

tungserbringung durch IT-Dienstleister steuern. Die Kooperation zur gemeinsamen Betriebssteuerung und ggf. Beschaffung von Software (für Anwendungen des IT-Planungsrats) wäre wiederum als gemeinsam wahrgenommene öffentliche Aufgabe anzusehen.

Bei den Aufgaben, die eine gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben darstellen, treten die Inhouse-Kriterien als zusätzliches Argument für eine Ausnahme vom Vergaberecht hinzu. Soweit z. B. die gemeinsame Pflege und Entwicklung von Software betroffen ist, begründet das Vorliegen der Inhouse-Voraussetzungen die Vergaberechtsfreiheit konstitutiv. In einem Anstaltsmodell lassen sich das Kontroll- und das Wesentlichkeitskriterium sicherstellen. Sowohl die Kooperation als auch die Übertragung von Aufgaben der Beteiligten auf die Einrichtung kann daher ohne vorherige Durchführung einer Ausschreibung erfolgen. § 108 Abs. 1 GWB stellt die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die von einem öffentlichen Auftraggeber an eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts vergeben werden, vom Vergaberecht frei, wenn der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt, mehr als 80 % der Tätigkeiten der juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde, und an der juristischen Person keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln. § 108 Abs. 4 GWB dehnt dieses Privileg auf Fälle aus in denen der öffentliche Auftraggeber gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle ausübt wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen. Eine gemeinsame Kontrolle in diesem Sinne besteht, wenn sich die beschlussfassenden Organe der juristischen Person aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammensetzen (durch die Besetzung des IT-Planungsrats als Verwaltungsrat der Anstalt gesichert), die öffentlichen Auftraggeber gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausüben können (gesichert über die Kompetenzen des Verwaltungsrats) und die juristische Person keine Interessen verfolgt, die den Interessen der öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen (sichergestellt durch die Kopplung der Aufgaben der gemeinsamen Anstalt an diejenigen des IT-Planungsrats). Soweit eine gemeinsame Beschaffung seitens der gemeinsamen Anstalt beabsichtigt ist, tritt mit § 120 Abs. 4 GWB eine weitere Ausnahme hinzu: Öffentliche Aufträge zur Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten können an eine zentrale Beschaffungsstelle vergeben werden, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Derartige Dienstleistungsaufträge können dabei auch Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Vorbereitung oder Durchführung von Vergabeverfahren umfassen.

#### 2.4.4 (Umsatz-)Steuerrechtliche Bewertung

Mit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt und der Wahrnehmung der beschriebenen Aufgaben durch die Anstalt ist kein umsatzsteuerlich relevanter Leistungsaustausch verbunden<sup>20</sup>.

Grundsätzlich unterliegen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG u. a. sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer. Für die Leistung „gegen Entgelt“ ist erforderlich, dass die Leistungen gegenüber einem anderem erbracht werden, um einen steuerbaren Umsatz zu erhalten. Geplant ist, dass die gemeinsame Anstalt ihre Aufgaben ausschließlich für den IT-Planungsrat erbringt und diesen bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt (**§ 5 Abs. 1 Satz 2 IT-StV-E**). Der IT-Planungsrat kann in Ermangelung eigener Rechtspersönlichkeit aber nicht Empfänger von Leistungen sein. Dass die gemeinsame Anstalt für den IT-Planungsrat tätig wird, wird auch nicht durch eine vertragliche Vereinbarung, sondern unmittelbar durch den Errichtungs-

---

<sup>20</sup> Ausführlich Anlage 3.

beschluss sowie weitere konkrete Beschlüsse des IT-Planungsrats ausgelöst. Für andere als den IT-Planungsrat wird die gemeinsame Anstalt nicht tätig sein (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Errichtungsbeschluss). Ein Tätigwerden ohne Beauftragung und ohne das Vorliegen eines Besteller-Empfänger-Verhältnisses aufgrund öffentlich-rechtlicher Bestimmungen entspricht vielmehr dem Vorgehen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Diese ist dazu berechtigt, sich innerhalb der gesetzlichen Grenzen selbständig zu organisieren. Die Schaffung einer gemeinsamen Anstalt ist Akt der Verwaltungsorganisation, nämlich die Etablierung eines unterstützenden Unterbaus – wie auch jeder Minister über einen ministeriellen Apparat zur Unterstützung seiner Aufgaben verfügt.

Sollte dennoch von entgeltlicher Leistungserbringung durch die gemeinsame Anstalt an ihre Träger – Bund und Länder – ausgegangen werden und diese in Konsequenz als Unternehmerin eingestuft werden, greift in jedem Fall der Ausnahmetatbestand des § 2b UStG. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, also auch Anstalten des öffentlichen Rechts, werden unter bestimmten Bedingungen von der Umsatzsteuerpflicht befreit. Die Befreiung hängt zum einen vom Gegenstand der Tätigkeit und zum anderen von dem Umstand ab, ob größere Wettbewerbsverzerrungen durch die Befreiung zu erwarten sind.

Maßgeblich für die Qualifizierung der gemeinsamen Anstalt als Nichtunternehmerin im Sinne des UStG ist der Umstand, dass ihr die ausgeübten Tätigkeiten im Rahmen ihrer öffentlichen Gewalt obliegen (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG). Die jeweilige Tätigkeit muss Folge der öffentlichen Aufgabe sein und auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (z. B. im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnisses) erbracht werden. Die in § 2b UStG verwendete Formulierung stellt allein auf die Zuweisung durch eine öffentlich-rechtliche Sonderregelung wie z. B. ein Gesetz oder einen Staatsvertrag ab<sup>21</sup>, ohne dass diese öffentliche Aufgabe weiteren (qualitativen oder quantitativen) Anforderungen genügen muss. Es kommt also nicht darauf an, ob die Aufgaben theoretisch von Dritten erbracht werden können – etwa weil sie nicht hoheitlicher Natur sind – sondern allein darauf, dass sie der juristischen Person des öffentlichen Rechts zugeordnet sind.

Überdies dürfen größere Wettbewerbsverzerrungen nicht zu besorgen sein. Dies ist nach § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG insbesondere dann nicht der Fall, wenn die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies wiederum ist regelmäßig gegeben, wenn die Kriterien des § 2b Abs. 3 Nr. 2 lit. a) bis d) UStG kumulativ vorliegen:

- Es ist erforderlich, dass die Leistungen auf **langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen** beruhen. Die Leistungen der gemeinsamen Anstalt gegenüber ihren Trägern werden aufgrund des Errichtungsbeschlusses erbracht. Bei diesem handelt es sich um eine (öffentlich-rechtliche) Verwaltungsvereinbarung, die auf Dauer angelegt ist.
- Die Leistungen müssen überdies dem **Erhalt der öffentlichen Infrastruktur** und der **Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden Aufgabe** dienen. Der Erhalt (und Ausbau) der öffentlichen IT-Infrastruktur ist vornehmlich den Gebietskörperschaften vorbehalten. Dass diese Aufgabe dem Bund und den Ländern, wenn auch nicht als echte, sondern als unechte Gemeinschaftsaufgabe obliegt, stellt Art. 91c GG, der die Verantwortung für die öffentlichen IT- und Kommunikations-Systeme zwischen dem Bund und den Ländern verteilt, heraus<sup>22</sup>.
- Weiterhin dürfen die Leistungen ausschließlich gegen **Kostenerstattung** erbracht werden. Beabsichtigt ist, die gemeinsame Anstalt nicht für jeweilige Einzelleistungen, sondern aufgrund eines Finanzierungsmodells basierend auf dem Königsteiner Schlüssel pauschal zu finanzieren. Es ist nicht ersichtlich, warum das Merkmal der Kostenerstattung nur einzelne, nicht aber pauschale Entgelte umfassen sollte. Eine Gewinnerzielung seitens der gemein-

<sup>21</sup> So die Gesetzesbegründung, siehe BT-Drs. 18/6094 S. 91.

<sup>22</sup> Gröpl in: Maunz/Dürig, Art. 91c Rn. 9.

samen Anstalt ist nicht intendiert; dies kann gesetzlich bzw. im Errichtungsbeschluss vorgegeben werden (**§ 3 Abs. 3 Satz 2 Errichtungsbeschluss**).

- Schließlich ist erforderlich, dass der Leistende **gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts** erbringt. Dieses Kriterium ist erfüllt, da Leistungen ausschließlich an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (hier: Gebietskörperschaften) erbracht werden. Ein Tätigwerden für andere ist ausgeschlossen. Ob die Leistungen hypothetisch auch von Privaten oder für Private erbracht werden können, ist hierbei unerheblich.

Diese Voraussetzungen des § 2b UStG für eine Umsatzsteuerbefreiung lassen sich in den Rechtsgrundlagen der gemeinsamen Anstalt abbilden (vgl. Abbildung 8):

Voraussetzungen des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG	Abbildung im Errichtungsakt
<b>langfristige öffentlich-rechtliche Vereinbarung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IT-StV auf Dauer geschlossen; Errichtungsbeschluss ohne zeitliche Grenze</li> <li>▪ die konkreten Aufgaben werden der gem. Anstalt durch Beschluss des IT-PLR zugewiesen</li> </ul>
<b>Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ IT der öffentlichen Verwaltung stellt Infrastruktur dar; Art. 91c GG betont diese Eigenschaft</li> <li>▪ die gem. Anstalt unterstützt die Beteiligten (Bund und Länder) bei einer Aufgabe, zu deren Verwirklichung man sich mit dem IT-PLR zusammengeschlossen hat</li> <li>▪ die Zwecksetzung wird im IT-StV und im Rahmen der (abschließenden) Beschreibung der Aufgaben der gem. Anstalt verdeutlicht; Erweiterungen sind ausgeschlossen</li> </ul>
<b>Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ die Gewinnerzielungsabsicht kann im Errichtungsbeschluss explizit ausgeschlossen werden.</li> </ul>
<b>gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ durch Errichtungsbeschluss wird ausgeschlossen, dass die gem. Anstalt Leistungen für andere Akteure erbringt oder Aufgaben übertragen bekommt</li> <li>▪ die Gleichartigkeit der Leistungen folgt aus dem Aufgabenspektrum des IT-PLR (Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme gem. Art. 91c GG)</li> </ul>

Abbildung 8: Verankerung der Voraussetzungen des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG in den Rechtsgrundlagen

## 2.5 Finanzierung

Für die Finanzierung der gemeinsamen Anstalt sind drei inhaltliche Schwerpunkte zu betrachten: Den ersten Schwerpunkt bildet die Ermittlung des **Finanzmittelbedarfs** für die gemeinsame Anstalt (2.5.1). Dies erfolgt auf Basis des in Kapitel 2.2 ermittelten Personalbedarfs. Zweiter Schwerpunkt ist die Erarbeitung eines **Finanzierungsmodus** (2.5.2). Dieser beschreibt, wie die gemeinsame Anstalt anteilig durch die Kooperationspartner finanziert werden kann. Der Finanzierung der gemeinsamen Einrichtung liegt ein vom IT-Planungsrat beschlossener Finanzierungsplan zugrunde. Der Finanzplan des IT-Planungsrats ist zugleich Wirtschaftsplan der gemeinsamen Anstalt (**§ 3 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsbeschluss**).

Weitere finanzrelevante Aspekte einer gemeinsamen Anstalt sind die Gewährträgerhaftung, die Anstaltslast und Folgen einer **Insolvenz** der Anstalt. Die **Anstaltslast** verpflichtet die Anstaltsträger, die Anstalt mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln auszustatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten. Sie ist untrennbar mit der Trägerschaft verbunden und daher im Errichtungsakt (deklaratorisch) abzubilden (**§ 3 Abs. 4 Errichtungsbeschluss**). Demgegenüber ist die Ausgestaltung mit einer **Gewährträgerhaftung** – also einer Einstehensverpflichtung der Träger für Verbindlichkeiten der Anstalt – nicht zwingend erforderlich; bei wirtschaftlich agierenden Anstalten ggf. sogar als unzulässige Beihilfe nur eingeschränkt zugelassen. Es ist daher eine Ausgestaltung der gemeinsamen Anstalt ohne Gewährträgerhaftung vorgesehen. Ohne eine ausdrückliche Regelung im Errichtungsakt wäre die gemeinsame Anstalt grundsätzlich insolvenzfähig. Daher ist – wie für die meisten juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Mehrländer- bzw. Bund-Länder-Anstalten (z. B. § 32 Deutschlandradio-Staatsvertrag) – ein Ausschluss des Insolvenzverfahrens über das Vermögen der gemeinsamen Anstalt aufgenommen (**§ 10 IT-StV-E**). Die Rechtsfolgen einer Zahlungsunfähigkeit ergeben sich dann aus § 12 Abs. 2 InsO.

Die Detailausgestaltung des **Finanzmanagements**, z. B. die Auswahl eines Rechnungswesens, obliegt eigenverantwortlich der gemeinsamen Anstalt. Ihr obliegt die Ausführung des Finanzplans des IT-Planungsrats (**§ 9 Abs. 2 Satz 1 IT-StV-E**). Typischerweise enthalten die Rechtsgrundlagen einer (gemeinsamen) Anstalt entsprechende abstrakte Vorgaben für die Wirtschaftsführung. In Anlehnung an bestehende Anstaltserrichtungsgesetze bzw. Staatsverträge werden u. a. folgende Regelungen getroffen:

- Führung der gemeinsamen Anstalt nach kaufmännischen Grundsätzen (**§ 3 Abs. 3 Satz 1 Errichtungsbeschluss**).
- Eingeschränkte Bindung an die Vorgaben der LHO des Sitzlandes, wie bei kaufmännisch geführten Anstalten üblich (**§ 10 Errichtungsbeschluss**).
- Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Prüfung der gemeinsamen Anstalt nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (**§ 9 Abs. 2 Errichtungsbeschluss**).
- Wirtschaftsplan (= Finanzplan des IT-Planungsrats) umfasst Erfolgs- und Vermögensplan, ergänzt um eine mittelfristige Finanzplanung (Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsvorschau); vgl. **§ 9 Abs. 4 und 5 Errichtungsbeschluss**.
- Kontrolle der Wirtschaftsführung der gemeinsamen Anstalt durch dem IT-Planungsrat (vgl. **§ 7 Abs. 1 Errichtungsbeschluss**: Aufgaben des Verwaltungsrats sind u. a. Feststellung des Finanzplans des IT-Planungsrats und seiner Änderungen, Feststellung des geprüften Jahresabschlusses und die Genehmigung des Lageberichts, Beschluss über die Ergebnisverwendung).
- Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe der Träger, federführend durch den Rechnungshof des (aufsichtsführenden) Sitzlandes (**§ 11 Errichtungsbeschluss**).

## 2.5.1 Finanzmittelbedarf

Der Finanzmittelbedarf der gemeinsamen Anstalt wurde bereits im Konzept Phase 3 berechnet und mit dem heutigen Budget zusammengeführt. Die Berechnung des Finanzmittelbedarfs erfolgte auf Basis von Personal-, Sach- und Gemeinkosten, jeweils unterteilt in laufende und einmalige Kosten. Dabei finden – soweit möglich – die Standardkosten gemäß Bundesministerium der Finanzen (BMF) Anwendung<sup>23</sup>.

Für die Personalkosten wurden Vollkosten zugrunde gelegt<sup>24</sup>. Da noch keine Aussage über die konkrete Vergütungsregelung und die Personalgewinnung getroffen wird, wurde ein Mittelwert der Personalkosten aus tariflicher und außertariflicher Vergütung in Höhe von ca. 87 TEUR pro VZÄ für die Berechnung der Finanzmittel verwendet<sup>25</sup>.

Die laufenden Sachkosten umfassen sächliche Verwaltungsausgaben, Investitionen und laufende Kosten für die Büroräume (ca. 18 TEUR pro VZÄ).

Für die Binnenadministration der gemeinsamen Anstalt werden Gemeinkosten in der Kalkulation berücksichtigt. Da hinsichtlich von Querschnittsaufgaben ein Rückgriff der gemeinsamen Anstalt auf Externe beabsichtigt ist (siehe 2.1.5) und einige Querschnittsfunktionen und die Leitung der Einrichtung bereits in den Personal- und Sachkosten berücksichtigt sind, wurden die Gemeinkosten mit einem gegenüber dem Standardkostensatz des BMF reduzierten Zuschlagssatz in Höhe von 15 % auf Sach- und Personalkosten kalkuliert (ca. 15 TEUR pro VZÄ).

Die laufenden Gesamtkosten pro VZÄ betragen somit ca. 120 TEUR p. a. Für 41,5 VZÄ ergibt sich daraus ein jährlicher Finanzmittelbedarf in Höhe von ca. 5 Mio. EUR. Die ermittelte Höhe der Gesamtkosten ist vergleichbar mit den bei IT-Dienstleistern der Länder kalkulierten Kosten für IT-Personal<sup>26</sup>.

gesamt	ca. 120.000 €
Personalkosten	ca. 87.000 €
Sachkosten	ca. 18.000 €
Gemeinkosten	ca. 15.000 €

Abbildung 9: Laufende Kosten pro VZÄ

Die einmaligen (Sach-)Kosten für die Errichtung gemäß Phase 3 umfassen die Kosten für die Personalgewinnung von acht zusätzlichen VZÄ (2 TEUR pro VZÄ), die Erstausrüstung gemäß Richtwerten für die Büroausstattung des BMF (ca. 3 TEUR pro VZÄ) sowie für die Erstanmietung von Büroräumen, ausgehend von der Durchschnittsgröße eines Arbeitsplatzes gemäß BMF (35 TEUR pauschal). Die einmaligen Kosten zur Errichtung der gemeinsamen Organisation belaufen sich daher auf ca. 180 TEUR. Hinzu kommen außerdem Personal-, Sach- und Gemeinkosten für den Aufbaustab in Höhe von 480 TEUR im Jahr 2017 und 240 TEUR im Jahr 2018 (siehe Herleitung in Kapitel 3.1.5) sowie Kosten für eine externe

<sup>23</sup> „Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) des BMF“ (2013).

<sup>24</sup> Die Personalkosten umfassen den Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung sowie sonstige Personalnebenkosten, nicht hingegen Gemein- oder Sachkosten.

<sup>25</sup> Auf Basis einer Gehaltsrecherche wurde zur Kalkulation für die Variante tarifliche Vergütung ein Durchschnittsgehalt von ca. 64 TEUR (entspricht Standardkosten gem. BMF für Entgeltgruppe 14) und für die Variante außertarifliche Vergütung ein effektives Durchschnittsgehalt von 80 TEUR zugrunde gelegt. Daraus ergeben sich Personalkosten in Höhe von ca. 80 TEUR bzw. 95 TEUR (s. Konzept der Projektphase 2).

<sup>26</sup> Zum Vergleich: Der Gesamtkostensatz pro VZÄ der KoSIT beträgt 110 TEUR, bei Dataport für „IT-Leitung, Beraterin/Berater, Projektleitung“ 136 TEUR.

Unterstützung des Aufbaustabs in Höhe von 100 TEUR im Jahr 2017. Die Kosten für den Aufbaustab und dessen externe Unterstützung belaufen sich daher auf insgesamt 820 TEUR.

Für die Berechnung des finanziellen Mehrbedarfs wurde das Gesamtbudget des IT-Planungsrats für 2015 zum Vergleich herangezogen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Gesamtbudget auf verschiedenen Finanzierungsarten basiert, da es Kooperationen aller Mitglieder des IT-Planungsrats ebenso umfasst wie Kooperationen, an denen einige Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind. Ebenso ist bei der Betrachtung des gegenwärtigen Budgets zu berücksichtigen, dass der Großteil davon für den Betrieb von Anwendungen des IT-Planungsrats, insbesondere Sachkosten für externe Dienstleistungen, aufgewendet wird und daher nicht flexibel ist.

Gegenüber dem Budget des IT-Planungsrats von 2015 beträgt der finanzielle Mehrbedarf ca. 2,3 Mio. EUR p. a.<sup>27</sup>

Die Erhöhung des Gesamtbudgets inkl. der gemeinsamen Anstalt gegenüber dem Budget 2015 basiert auf drei wesentlichen Grundlagen der Kalkulation:

- Die Kalkulation des Finanzmittelbedarfs erfolgt auf Basis des zuvor ermittelten Personalbedarfs in Höhe von 41,5 VZÄ und deckt somit die **Integration personeller Ressourcen** in Höhe von 8 VZÄ in das Budget des IT-Planungsrats ab (ca. 1 Mio. EUR der Differenz). Durch die Bündelung von Aufgaben im Bereich der Projekt- und Gremienarbeit trägt die gemeinsame Anstalt zu einer Entlastung von Bund und Ländern bei, sodass hier eine Reduzierung der Aufwände in einem vergleichbaren Umfang angenommen wird.
- Die Kalkulation des Finanzmittelbedarfs erfolgt auf Basis von Personalvollkosten, Sach- und Gemeinkosten und sieht somit die **transparente und einheitliche Verrechnung aller Kosten** vor, die durch die gemeinsame Anstalt entstehen. Bisher existiert keine Transparenz über die für die bestehenden Strukturen veranschlagten Kosten und es werden zum Teil keine Vollkosten zugrunde gelegt. Außerdem erfolgt in der Regel keine einheitliche Weiterberechnung von personalabhängigen Sachkosten und Gemeinkosten; in der Regel werden nur Sachkosten für externe Dienstleistungen und Produkte im Budget des IT-Planungsrats veranschlagt. Demnach werden heute in nicht geringem Umfang Kosten für die bestehenden Strukturen durch die Mitglieder des IT-Planungsrats getragen, bei denen diese angesiedelt sind (ca. 1,3 Mio. EUR der Differenz).

Bestehende Struktur	Verrechnung von Personal-, Sach- und Gemeinkosten
<b>GS IT-PLR</b>	nur tlw. Personalvollkosten (für abgeordnetes Personal; für BMI-internes Personal nur Verrechnung „Grundbetrag“, d.h. Bruttogehalt); keine personalbezogenen Sach- und Gemeinkosten
<b>115</b>	nur tlw. Personalvollkosten (für befristet eingestelltes Personal; für BMI-internes Personal nur Verrechnung „Grundbetrag“, d.h. Bruttogehalt); keine personalbezogenen Sachkosten und nur tlw. Gemeinkosten (in sehr geringem Umfang in Finanzierungsanteil des Bundes enthalten)
<b>DVDV, LeiKa, BFD</b>	Personalvollkosten; nur tlw. Sachkostenpauschalen (LeiKa, BFD); keine Gemeinkosten
<b>GovData</b>	Personalvollkosten; nur tlw. personalbezogene Sach- und Gemeinkosten (Verrechnung einer Büroarbeitsplatzpauschale)
<b>Governikus</b>	Personalvollkosten, personalbezogene Sach- sowie Gemeinkosten für koordinierende Tätigkeiten von HB übernommen
<b>KoSIT</b>	Personalvollkosten, personalbezogene Sach- sowie Gemeinkosten (Personalkostenpauschale für IT-Fachpersonal für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kostenrechnungen von HB)

Abbildung 10: Verrechnung von Kosten in den bestehenden Strukturen

<sup>27</sup> Ggü. Konzept der Phase 3 vollständige Integration der Geschäftsstelle IT-Planungsrat und daher um ca. 90 TEUR höhere Kosten durch Verrechnung der Sach- und Gemeinkosten.

- Die Kalkulation des Finanzmittelbedarfs basiert auf der Annahme einer **Fortschreibung der Sachkosten** auf Basis des Budgets 2015. Da die Effekte der Integration auf die Sachkosten der bestehenden Strukturen in dieser Projektphase noch nicht quantifiziert werden können, wurden die heutigen Sachkosten zunächst übernommen und mit den Sachkosten für die gemeinsame Anstalt summiert. Es ist jedoch eine teilweise Reduktion dieser Sachkosten durch die Integration in die gemeinsame Anstalt zu erwarten. Durch den Abschluss laufender Projekte und die Aufnahme neuer Projekte in die Verantwortung der gemeinsamen Anstalt können zudem die Sachkosten für diese Projekte in geringem Umfang reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund und der Orientierung an einem Mittelwert für die Personalkosten und Durchschnittswerten für personalbezogene Sach- und Gemeinkosten kann der konkrete Mehrbedarf geringer ausfallen; der Betrag von 2,3 Mio. EUR p. a. beschreibt somit eine Obergrenze. Im Rahmen der Umsetzungsmaßnahmen wird im Rahmen der Finanzpläne 2018 bis 2021 eine Konkretisierung des Personalbedarfs (Beschreibung von Rollen und Fähigkeiten als Grundlage einer Detaillierung der Personalkosten) und damit des Finanzmittelbedarfs erfolgen. Hinzu kommt, dass sich der Finanzmittelmehrbedarf erst sukzessive im Laufe der Integration bestehender Strukturen und des Aufbaus der gemeinsamen Anstalt in den Jahren 2018 bis 2021 realisieren wird.

## 2.5.2 Finanzierungsmodus

Der Finanzierungsmodus beschreibt, wie die gemeinsame Anstalt anteilig durch die Kooperationspartner finanziert wird. Diesbezüglich hat der IT-Planungsrat auf Basis der Ergebnisse von Projektphase 3 eine Vorgabe formuliert: Die Finanzierung der Gemeinkosten und der von allen gemeinsam getragenen Kooperationen erfolgt nach dem jeweils geltenden Königsteiner Schlüssel, erweitert um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes („erweiterter Königsteiner Schlüssel“). Der Finanzierungsanteil des Bundes beträgt 25 %. Für den Finanzierungsmodus sind die IT-Kooperationen im Rahmen des IT-Planungsrats in Kooperationen, an denen alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind, sowie in Kooperationen, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind, zu unterteilen und geeignet zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei Kostenblöcke als Struktur für die Definition des Finanzierungsmodus:

- Kostenblock 1 enthält die Kosten für die übergreifenden Aufgaben und die Querschnittsaufgaben der gemeinsamen Anstalt (1a) und die Kosten für Kooperationen, an denen alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind (1b, d. h. Projekte und i. d. R. Anwendungen inkl. der jeweils für die Steuerung vorgesehenen personellen Ressourcen). Diese Kosten werden durch alle Mitglieder des IT-Planungsrats finanziert.
- Kostenblock 2 umfasst die Kooperationen, an denen nicht alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind (Anwendungen inkl. der jeweils für die Steuerung vorgesehenen personellen Ressourcen) und die von den jeweiligen Kooperationspartnern finanziert werden.

Abbildung 11 stellt die Kostenblöcke dar:



Abbildung 11: Kostenblöcke

Für **Kostenblock 1** hat der IT-Planungsrat eine Finanzierung nach dem jeweils geltenden Königsteiner Schlüssel, erweitert um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes („erweiterter Königsteiner Schlüssel“) in Höhe von 25 % festgelegt (§ 3 Abs. 2 Errichtungsbeschluss).

Hieraus ergeben sich für Kostenblock 1<sup>28</sup> ausgehend vom Budget 2015 die folgenden Finanzierungsanteile von Bund und Ländern:

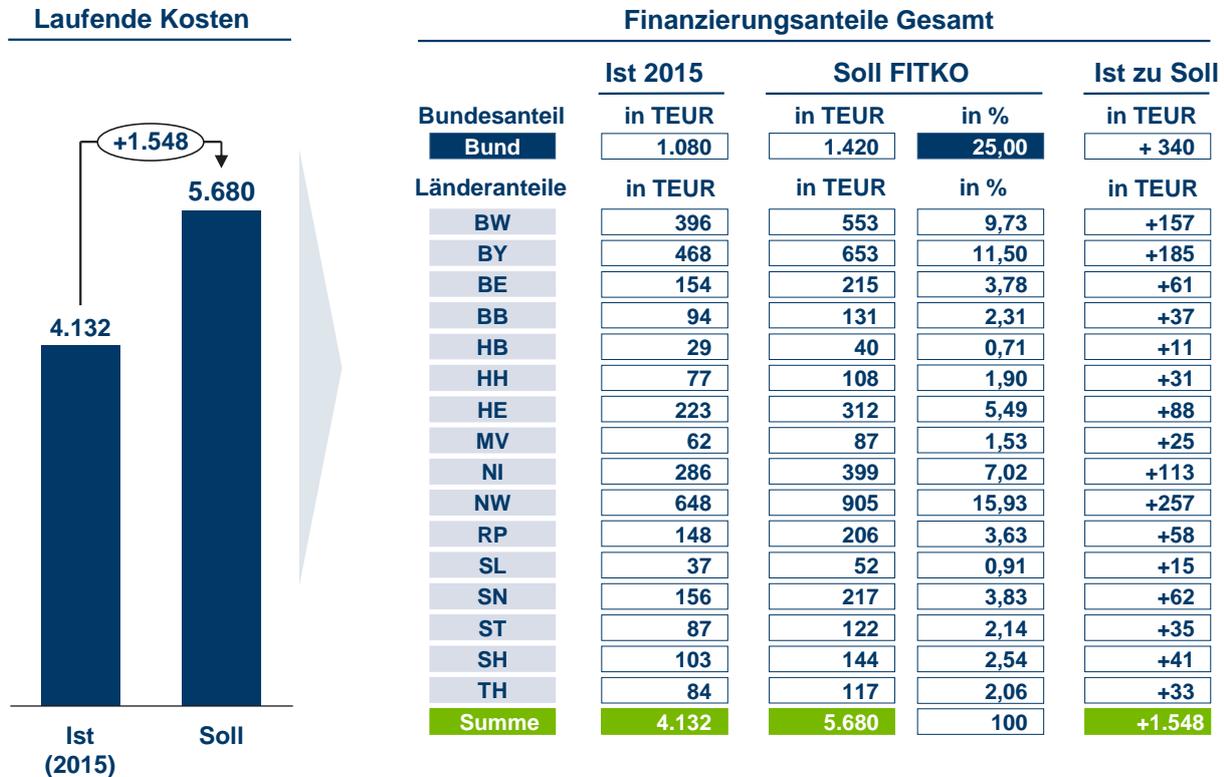


Abbildung 12: Finanzierungsanteile Kostenblock 1 (Angaben in TEUR, gerundet)

Für die **bestehenden Anwendungen des IT-Planungsrats, an denen alle Mitglieder beteiligt sind**, bleiben die individuellen Finanzierungsvereinbarungen bis zur Aufgabenübernahme durch die gemeinsame Anstalt bestehen; Details sind im Rahmen einer Umsetzungsplanung zu konkretisieren.

Für **Kooperationen des IT-Planungsrats, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind** (insbesondere Anwendungen des IT-Planungsrats), erfolgt weiterhin die Berechnung der individuellen Finanzierungsanteile nur für die beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern. Dazu wird entsprechend der jeweiligen Konstellation von Kooperationspartnern die Kalkulationsbasis in Bezug auf die nicht beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern kalkulatorisch „bereinigt“. Die individuellen Anteile an diesen „bereinigten“ 100 % bilden den jeweiligen Finanzierungsanteil der beteiligten Kooperationspartner von Bund und Ländern. Bei einer Beteiligung weiterer Kooperationspartner werden die individuellen Finanzierungsanteile angepasst und sinken dementsprechend. Auf diese Weise setzt der Finanzierungsschlüssel Anreize für die Kooperationspartner, weitere Beteiligte zu gewinnen. Die entsprechenden Regelungen im Errichtungsakt (§ 3 Abs. 2 Errichtungsbeschluss) müssen diesbezüglich keine differenzierende Regelung enthalten.

<sup>28</sup> Umfasst die Kosten für die gemeinsame Anstalt inkl. Geschäftsstelle IT-Planungsrat und die aktuellen Kooperationen, an denen alle Mitglieder des IT-Planungsrats beteiligt sind, d. h. KoSIT, LeiKa, BFD und DVDV.

Für die bestehenden Anwendungen des IT-Planungsrats, an denen nicht alle Mitglieder beteiligt sind, gelten bis auf weiteres die jeweils beschlossenen Finanzierungsschlüssel. Details sind auch hier im Rahmen einer Umsetzungsplanung zu konkretisieren.

Der Finanzplan des IT-Planungsrats ist zugleich Wirtschaftsplan der gemeinsamen Anstalt (**§ 3 Abs. 1 Satz 2 Errichtungsbeschluss**). Der Finanzmittelbedarf der gemeinsamen Anstalt umfasst daher auch den Finanzmittelbedarf für alle (in die gemeinsame Anstalt überführten) Projekte und Anwendungen. Die Besonderheiten bei „Kooperationen einiger“ werden bei der Aufstellung des Finanz- und Wirtschaftsplans und der Ermittlung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern berücksichtigt. Restmittel verbleiben in der gemeinsamen Anstalt und werden bei der Aufstellung des Finanz- und Wirtschaftsplans berücksichtigt.

Die gemeinsame Anstalt erhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Trägern Finanzmittel nach Maßgabe des Finanzplans des IT-Planungsrats als Globalzuweisung (**§ 9 Abs. 1 Satz 1 IT-StV-E**) unter dem Vorbehalt der jeweiligen haushaltsrechtlichen Ermächtigung (**§ 9 Abs. 1 Satz 3 IT-StV-E**). Insofern kommt es zu keiner Veränderung gegenüber dem Status quo hinsichtlich des Budgets des IT-Planungsrats. Auf eine Ausstattung der gemeinsamen Anstalt mit einem **Stammkapital** wird verzichtet.

## 3. Umsetzungskonzept

Das Umsetzungskonzept umfasst die Konzeption des Aufbaustabs und die grobe Planung der Umsetzung des Aufbaustabs und der gemeinsamen Anstalt.

### 3.1 Aufbaustab

Die Ausgestaltung des Aufbaustabs wird im Folgenden anhand der fünf Gestaltungsparameter Aufgaben, Personal, Organisation und Governance, Recht und Finanzierung beschrieben.

#### 3.1.1 Aufgaben

Die Aufgaben des Aufbaustabs umfassen insbesondere die Vorbereitung der Aufnahme der Geschäftstätigkeit der gemeinsamen Anstalt und werden im Rahmen der Umsetzungsplanung (Meilenstein 2 bis 5) beschrieben und im Zeitplan berücksichtigt. Wesentliche Aufgaben des Aufbaustabs sind:

- die Ist-Aufnahme von Aufgaben, Personal, Organisation, rechtlichen Grundlagen und Finanzierung der bestehenden Strukturen,
- die Feinkonzeption von Aufgaben, Personal, Organisation und Finanzierung der gemeinsamen Anstalt,
- die Erarbeitung eines Plans zur Bündelung bestehender personeller und finanzieller Ressourcen und
- die Koordinierung bzw. Durchführung der Maßnahmen zur Umsetzung des Errichtungsbeschlusses des IT-Planungsrates und zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit der gemeinsamen Anstalt.

#### 3.1.2 Personal

Personell wird der Aufbaustab mit insgesamt vier VZÄ – einer Leitung, einer Assistenz und zwei weiteren Mitarbeitern („Referenten“) – ausgestattet. Diese werden vorzugsweise aus der Verwaltung von Bund und/oder Ländern primär per Abordnung gewonnen, da während der Aufbauphase noch keine dauerhaften Stellen geschaffen werden können.

#### 3.1.3 Organisation und Governance

Der Aufbaustab wird organisatorisch an das Land Hessen als Teil einer obersten Landesbehörde im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Finanzen angebunden (Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main). Der organisatorischen Anbindung folgend ist der Sitz des Aufbaustabs Frankfurt am Main. Diese Ausgestaltung erlaubt eine zeitnahe Realisierung mit schlanken Strukturen, da eine weitgehende Nutzung der Strukturen der aufnehmenden Behörde bzw. der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main möglich ist.

Die Arbeitsgruppe FITKO besteht zur konstruktiven, beratenden Begleitung des Aufbaus der gemeinsamen Anstalt fort und berichtet gemeinsam mit der Leitung des Aufbaustabs regelmäßig an den IT-Planungsrat.

#### 3.1.4 Recht

Ein Beschluss des IT-Planungsrates zur Einrichtung des Aufbaustabs, verbunden mit einer Zusage der Kostenerstattung für die aufnehmende Behörde, macht gesonderte Rechtsgrundlagen, d. h. eine Verwaltungsvereinbarung entbehrlich.

### 3.1.5 Finanzierung

Die Finanzierung des Aufbaustabs soll durch Bund und Länder gemeinsam nach dem jeweils geltenden Königsteiner Schlüssel, erweitert um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes (25 Prozent), aus dem Budget des IT-Planungsrates erfolgen. Die Ermittlung des Finanzmittelbedarfs für den Aufbaustab erfolgt auf Basis der gleichen kalkulatorischen Grundlagen wie für die gemeinsame Anstalt (s. 2.5.1), d. h. auf Basis eines Durchschnittswerts für die laufenden Gesamtkosten pro VZÄ inkl. Personal-, Sach- und Gemeinkosten in Höhe von 120 TEUR pro VZÄ p.a. Insgesamt ergibt sich so ein Finanzmittelbedarf in Höhe von 480 TEUR für vier VZÄ für 2017 und 240 TEUR für 2018 unter der Annahme einer Tätigkeit bis zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Anstalt Mitte 2018 (s. auch Kapitel 2.5.1).

## 3.2 Umsetzungsplanung

Die grobe Umsetzungsplanung für die gemeinsame Anstalt beschreibt Meilensteine und Umsetzungsmaßnahmen für den Betrachtungszeitraum 2016 bis 2021. Die Erarbeitung der detaillierten Umsetzungsplanung ist durch den Aufbaustab vorzunehmen.

Die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Anstalt soll im Jahr 2018 erfolgen. Der Abschluss der Bündelung und der darauf folgende Vollbetrieb sind nach drei Jahren, d. h. ab dem Jahr 2021, geplant. Die zusätzlichen personellen Ressourcen in Höhe von acht VZÄ sollen in 2018 gewonnen werden, um zeitnah Aufgaben wahrnehmen zu können, die bisher nicht oder nicht vollständig wahrgenommen werden. Die Integration der bestehenden Strukturen folgt einer personalverträglichen Bündelungsplanung, die es durch den Aufbaustab zu erarbeiten gilt.

Die zeitliche Verortung der Meilensteine und Maßnahmen ergibt einen konsolidierten groben Zeitplan für die Umsetzung, der in Kapitel 3.2.2 beschrieben wird.

### 3.2.1 Meilensteine und Umsetzungsmaßnahmen

Es wurden folgende sieben Meilensteine, die sich an zentralen Zwischenergebnissen der Umsetzung orientieren, definiert und zeitlich zugeordnet:

- 1 Geplante Arbeitsaufnahme Aufbaustab (1. Quartal 2017),
- 2 Bündelungsplan (Oktober 2017),
- 3 Inkrafttreten des geänderten IT-Staatsvertrags (Januar 2018),
- 4 Errichtungsbeschluss (März 2018),
- 5 (anschl.) Aufnahme der Geschäftstätigkeit durch die gemeinsame Anstalt,
- 6 Geplanter Abschluss der Integration (bis Ende 2020/Anfang 2021),
- 7 Durchführung einer Evaluation (zwei Jahre nach Abschluss der Integration).

Diesen Meilensteinen gehen der Beschluss des IT-Planungsrates in seiner 21. Sitzung im Oktober 2016 zur Umsetzung des Konzepts für die gemeinsame Anstalt und der anschließende Bericht an die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramts mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (CdSK) im November 2016 voraus.

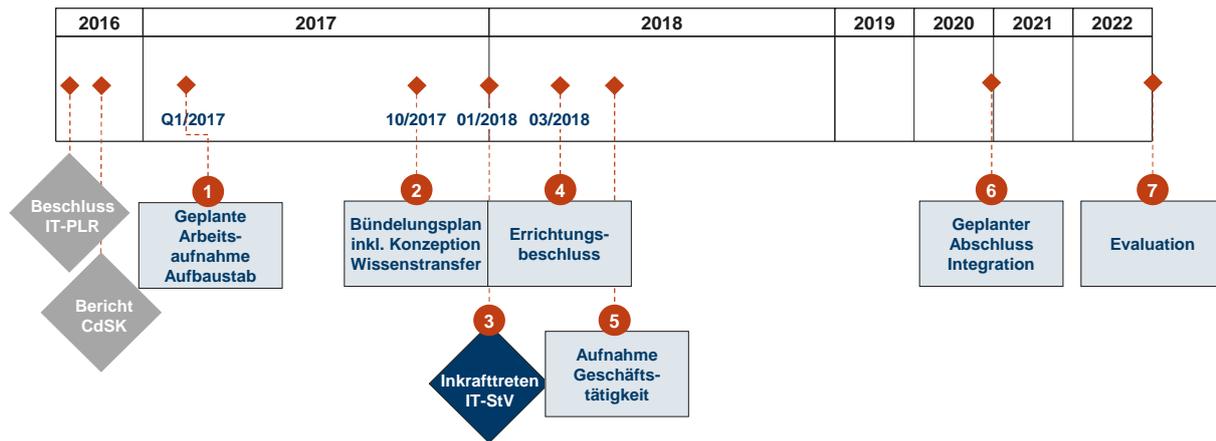


Abbildung 13: Meilensteinplanung

Aus den definierten Meilensteinen wurden jeweils Maßnahmen, die zur Erreichung der Meilensteine erforderlich sind, abgeleitet. Nachfolgend werden die Maßnahmen beschrieben:

### Meilenstein 1: Geplante Arbeitsaufnahme Aufbaustab

Die für die Arbeitsaufnahme des Aufbaustabs erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen sind durch die Arbeitsgruppe FITKO durchzuführen. Die geplante Arbeitsaufnahme des Aufbaustabs erfolgt im ersten Quartal 2017 und setzt folgende Umsetzungsmaßnahmen voraus:

- Gewinnung der vier Mitarbeiter des Aufbaustabs sowie Vorbereitung und Durchführung der Personalgewinnung primär durch Abordnung, einschließlich einer initialen Einführung bzw. Schulung des gewonnenen Personals,
- Bereitstellung der Infrastruktur, insbesondere Bereitstellung von Räumlichkeiten, Einrichtung der Arbeitsplätze und Beschaffung und Bereitstellung der Betriebsmittel.

### Meilenstein 2: Bündelungsplan inklusive Konzeption Wissenstransfer

In seiner 19. Sitzung hat der IT-Planungsrat beschlossen, dass der gemeinsamen Anstalt sukzessive die im Konzept Phase III (Beschluss 2015/14) vom 6. Mai 2015 beschriebenen Aufgaben und personellen Ressourcen übertragen werden. Für die hieraus folgende Übertragung der bestehenden Strukturen wird ein Bündelungsplan erarbeitet. Die Erarbeitung des Bündelungsplans erfolgt durch den Aufbaustab in enger Abstimmung mit den bestehenden Strukturen.

Um die Festlegung des Umgangs mit den bestehenden Strukturen im Errichtungsbeschluss berücksichtigen zu können, ist der Bündelungsplan vor dessen Finalisierung und aus diesem Grund bis zur 24. Sitzung des IT-Planungsrates im Oktober 2017 fertig zu stellen. Auf Basis des Bündelungsplans gilt es zudem, Implikationen für die Finanzpläne der Jahre 2018 und 2019 abzuleiten und im Rahmen der 24. Sitzung bereits im Beschluss des Finanzplans für 2018 entsprechend zu berücksichtigen (siehe auch Meilenstein 6).

Die Durchführung einer Ist-Aufnahme und einer Soll-Konzeption sind grundlegende Voraussetzungen für die Erarbeitung des Bündelungsplans. Zur Erreichung des Meilensteins sind daher drei wesentliche Umsetzungsmaßnahmen erforderlich:

- Ist-Aufnahme bestehender Strukturen, d. h. der Einrichtungen des IT-Planungsrats, Anwendungen und Projekte,
- Erstellung einer Soll-Konzeption für die gemeinsame Anstalt,
- Erstellung eines Übertragungsplans für die Zeit- und Umsetzungsplanung bzw. Bündelung.

Die drei Umsetzungsmaßnahmen werden anhand der fünf Arbeitsstränge Aufgaben, Personal, Organisation, Recht und Finanzierung strukturiert. Die jeweiligen Maßnahmen werden im Folgenden vertieft beschrieben:

Für die Analyse bestehender Strukturen ist eine Erhebung der wahrgenommenen Aufgaben und zugehörigen Aufwände in bestehenden Strukturen sowie hinsichtlich des Personals die Ermittlung vorhandener Personalkapazitäten und Qualifikationsprofile erforderlich. Zudem gilt es, jeweils die heutige Aufbau- und Ablauforganisation sowie Schnittstellen zu anderen Strukturen und die Gremienstruktur, insbesondere hinsichtlich ihrer Besetzung, Funktion und Kompetenzen zu ermitteln. Die Analyse vorhandener Rechtsgrundlagen bestehender Einheiten, z. B. Beschlüsse und Verwaltungsabkommen, ist Voraussetzung für eine Festlegung des Umgangs mit bestehenden Strukturen im Errichtungsbeschluss. Die Analyse des heutigen Finanzmanagements und Erhebung des vorhandenen Vermögens und der relevanten (Dienstleister-)Verträge ist eine wesentliche Grundlage für die Übertragung bestehender Strukturen in die gemeinsame Anstalt.

Die Soll-Konzeption umfasst dann eine Aufgabenstrukturierung, d. h. die Abgrenzung operativer Tätigkeiten von steuernden Funktionen der gemeinsamen Anstalt und ein Personalmodell, das insbesondere Rollen und Fähigkeiten definiert. Auf dieser Basis werden Stellenbeschreibungen erstellt und (bestehende) Personalkapazitäten können den Soll-Aufgaben zugeordnet werden. Die Definition der Aufbau- und Ablauforganisation der gemeinsamen Anstalt (Organigramm, Geschäftsverteilung, Gremien, Prozesse) sowie der (einheitlichen) Funktion, Rolle und Besetzung von Anwendungs- und Projektgruppen sowie sonstiger Gremien und Akteure (z. B. Federführer) ist gleichermaßen Gegenstand der Soll-Konzeption. In Bezug auf die rechtlichen Grundlagen ist die Aufnahme einer Formulierung zu Überführungsregelungen zu bestehenden Strukturen im Errichtungsbeschluss vorzunehmen. Abschließend gilt es ein Finanzmanagement der gemeinsamen Anstalt, einschließlich eines einheitlichen Controllings und Berichtswesens, auszugestalten.

Die Erstellung der Übertragungsplanung umfasst zudem den Abgleich der Ist-Prozesse mit der Soll-Konzeption je Einrichtung, Anwendung und Projekt. Im Rahmen des Arbeitsstrangs Aufgaben ist hinsichtlich nicht zu überführender Aufgaben aus den bestehenden Strukturen die zukünftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zu definieren, d. h. z. B. ein Auftragsverhältnis zwischen der gemeinsamen Anstalt und weiteren Einrichtungen auszugestalten, sodass die gemeinsame Anstalt gemäß der Grundidee insbesondere Steuerungsfunktionen wahrnimmt. Hinsichtlich der personellen Ressourcen gilt es, die Überführungsfähigkeit des Personals, d. h. die individuelle Vertragssituation, „Wechselbereitschaft“ und Qualifikation zu prüfen. Für überführungsfähiges Personal sind dienstrechtliche Maßnahmen zu prüfen und festzulegen. Hinsichtlich des nicht überführungsfähigen Personals sind geeignete Maßnahmen für den Wissenstransfer zu erarbeiten. Abschließend ist das Personal zum definierten Personalmodell quantitativ und qualitativ auf Basis der definierten Rollen und Fähigkeiten zuzuordnen. Die Beschreibung einer optimierten Gremienstruktur mit Fokus auf die Aspekte Funktion sowie Besetzung und Kompetenz ist relevant, soweit im bisherigen Anwendungskontext Gremien existieren. Zudem sind die Anwendungs- und Projektgruppen soweit möglich und durch eine Zusammenführung zu reduzieren. In Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung ist die Beschreibung der erforderlichen Übergangsregelungen für den Errichtungsbeschluss vorzunehmen und hierbei soweit möglich eine Ablösung der bestehenden Verwaltungsabkommen und Beschlüsse anzustreben. Auch die Überführung bestehender Verträge sowie relevanter Vermögensgegenstände (z.B. Markenrechte im Zusammenhang mit der Behördenrufnummer 115) ist zu konzipieren.

#### **Meilenstein 4: Errichtungsbeschluss**

Die Errichtung der gemeinsamen Anstalt erfolgt durch einen Beschluss des IT-Planungsrats. Dieser erfolgt nach Inkrafttreten des angepassten IT-Staatsvertrags und unter Berücksichtigung des Bündelungsplans. Folgende Maßnahmen müssen im Vorfeld der Beschlussfassung durch den IT-Planungsrat erfolgen:

- Auswahl des Präsidenten,
- Erarbeitung und Abstimmung einer geänderten Geschäftsordnung des IT-Planungsrates und ggf. einer Satzung für die gemeinsame Anstalt,
- ggf. Anpassung des Beschlussvorschlags auf Basis der Ergebnisse der Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder und Ergänzung um Übergangsregelungen für bestehende Strukturen auf Basis der Bündelungsplanung.

### **Meilenstein 5: Aufnahme der Geschäftstätigkeit**

Die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der gemeinsamen Anstalt erfolgt nach dem Errichtungsbeschluss im Jahr 2018. Folgende Maßnahmen sind hierfür zu ergreifen:

- Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zur Personalgewinnung für nicht überführungsfähige und neue Personalkapazitäten, u. a. Ausschreibung offener Stellen,
- Übertragung der personellen Ressourcen des Aufbaustabs und der Geschäftsstelle des IT-Planungsrats in die gemeinsame Anstalt,
- Bereitstellung der physischen Infrastruktur, d. h. von Räumlichkeiten, Einrichtung der Arbeitsplätze und Beschaffung sowie Bereitstellung der erforderlichen Betriebsmittel.

### **Meilenstein 6: Geplanter Abschluss der Integration**

Die Festlegung der genauen Zeitpunkte für die Übertragung einzelner bestehender Strukturen erfolgt im Rahmen des Bündelungsplans. Für einen Abschluss der Integration sind folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Vorbereitung und Durchführung von Personalgewinnungsmaßnahmen für nicht überführungsfähige Personalkapazitäten bestehender Strukturen,
- Anpassung der jeweiligen Finanzpläne auf Basis des Bündelungsplans und der daraus abgeleiteten Bestimmung der tatsächlichen Personalkosten für die jeweiligen Jahre,
- Überführung der personellen Ressourcen bestehender Strukturen auf Grundlage des abschließenden Bündelungsplans,
- Anpassung bzw. Überführung der Gremien bestehender Anwendungen.

### **Meilenstein 7: Evaluation**

Zwei Jahre nach Abschluss der Integration wird eine Evaluation durchgeführt. Die Evaluation dient der Überprüfung der Zuordnung der Personalkapazitäten zu den Aufgabenbereichen vor dem Hintergrund der mittelfristig zu erwartenden Synergieeffekte und einer in der Folge möglichen Verschiebung der Personalszuordnung sowie der Bewertung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die gemeinsame Anstalt. Folgende Maßnahmen gilt es hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung der Evaluation zu ergreifen, wobei diese für einzelne bestehende Strukturen in Abhängigkeit des konkreten Integrationsfortschritts bereits in den vorherigen Jahren erfolgt sein können:

- Vorbereitung der Evaluation, konkret die Definition der Ziele der Evaluation sowie der Anforderungen und Parameter bzw. Kriterien für die Evaluation,
- Auswahl der evaluierenden Stelle, z. B. im Rahmen einer Ausschreibung.

### 3.2.2 Gesamtübersicht der Meilensteine und Umsetzungsmaßnahmen

Unter Berücksichtigung der Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Meilensteinen und Umsetzungsmaßnahmen ergibt sich der in Abbildung 14 dargestellte Zeitplan:

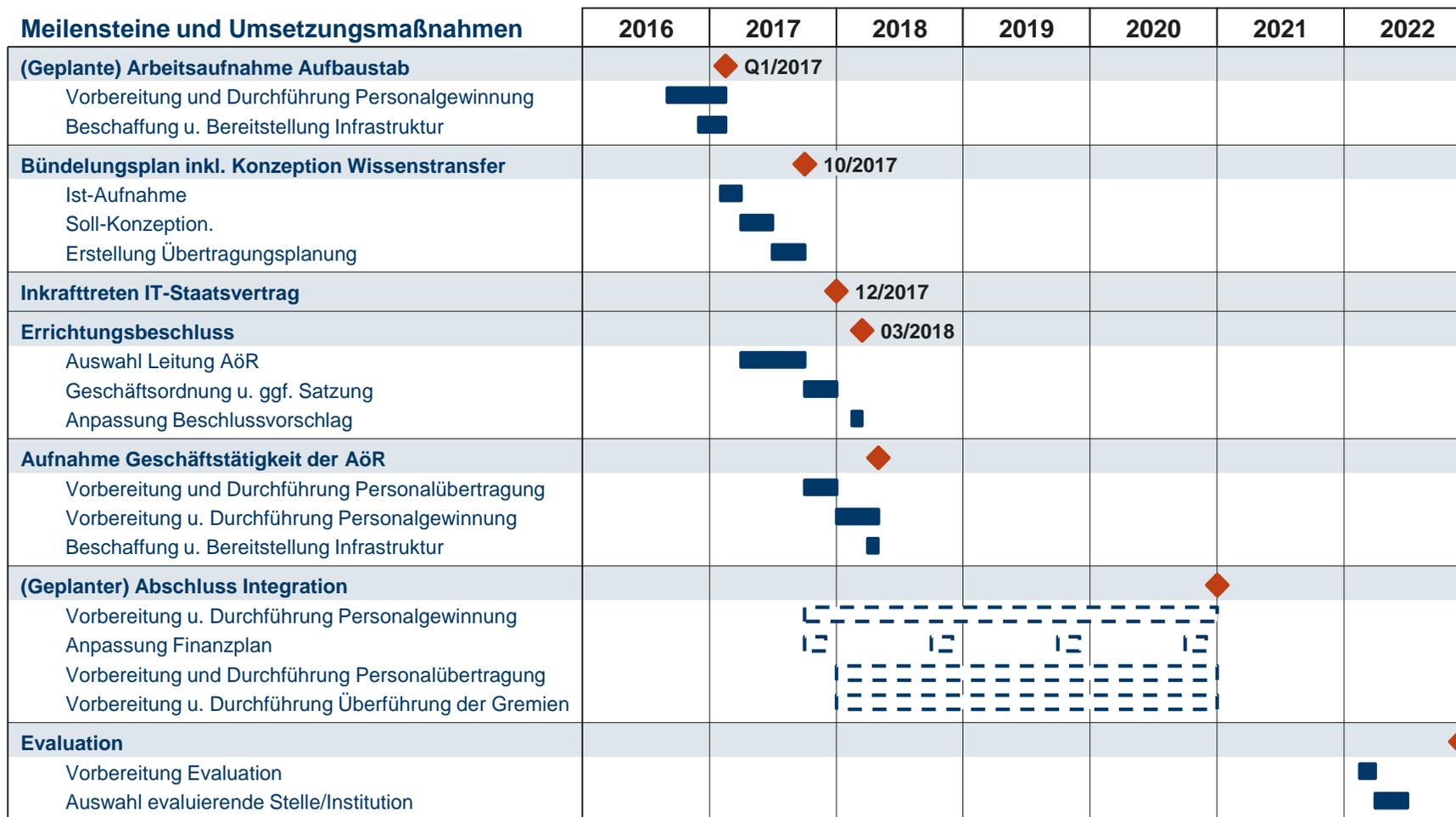


Abbildung 14: Konsolidierter Zeitplan für die Umsetzung



## **Anlage 1: Entwurf der Rechtsgrundlagen**

### **Änderung des IT-Staatsvertrags und Errichtungsbeschluss**



**Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern - Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag)**

*[Hinweis: beim vorliegenden Dokument handelt es sich um eine „Lesefassung“ bzw. konsolidierte Version. Da keine Neubekanntmachung beabsichtigt ist, wird für das weitere Verfahren in der 21. Sitzung ein Änderungsstaatsvertrag, d. h. konkrete Änderungsbefehle, formuliert.]*

## **Präambel**

Das Land Baden-Württemberg,  
der Freistaat Bayern,  
das Land Berlin,  
das Land Brandenburg,  
die Freie Hansestadt Bremen,  
die Freie und Hansestadt Hamburg,  
das Land Hessen,  
das Land Mecklenburg-Vorpommern,  
das Land Niedersachsen,  
das Land Nordrhein-Westfalen,  
das Land Rheinland-Pfalz,  
das Saarland,  
der Freistaat Sachsen,  
das Land Sachsen-Anhalt,  
das Land Schleswig-Holstein und  
der Freistaat Thüringen  
sowie die Bundesrepublik Deutschland (im Weiteren „der Bund“ genannt)

(im Folgenden „Vertragspartner“)

sehen übereinstimmend die wachsenden Herausforderungen als Folge der Entwicklungen in der Informationstechnik. Der reibungslose und sichere Betrieb informationstechnischer Systeme stellt eine wesentliche Anforderung an die Aufrechterhaltung geordneter Abläufe in den Verwaltungen der Vertragspartner dar.

Der Bund und die Länder haben mit der Erarbeitung des im Anhang zu diesem Vertrag wiedergegebenen „Gemeinsamen Grundverständnis der technischen und organisatorischen Ausgestaltung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei dem Verbindungsnetz und der IT-Steuerung“ die Grundlage für ein neues System der Bund-Länder-IT-Koordinierung erarbeitet und in die Beratungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingebracht (Arbeitsunterlage AG 3 - 08). Hieraus hat die Föderalismuskommission II mit Artikel 91c des Grundgesetzes eine Grundlage für die IT-Koordinierung von Bund und Ländern entwickelt und beschlossen.

Die Vertragspartner treffen daher auf der Grundlage des Artikel 91c des Grundgesetzes

- zur Einrichtung und Regelung der Arbeitsweise eines IT-Planungsrats als Steuerungsgremium der allgemeinen IT-Kooperation nach Artikel 91c Absatz 1 und Absatz 2 des Grundgesetzes,
- zu Planung, Errichtung, Betrieb und Weiterentwicklung von informationstechnischen Infrastrukturen, insbesondere auch zur Verbindung der informationstechnischen Netze von Bund und Ländern nach Maßgabe des gemäß Artikel 91c des Grundgesetzes erlassenen Bundesgesetzes, sowie
- zum Verfahren nach Artikel 91c Absatz 2 des Grundgesetzes zur Festlegung von IT-Standards und IT-Sicherheitsanforderungen, soweit dies der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Datenaustausch erfordert,

folgende Vereinbarung:

## Abschnitt I: Der IT-Planungsrat

### § 1 Einrichtung, Aufgaben, Beschlussfassung

(1) <sup>1</sup>Der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern (IT-Planungsrat):

1. koordiniert die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik;
2. beschließt fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards;
3. steuert **Anwendungen, Projekte und Maßnahmen** des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens, die dem IT-Planungsrat zugewiesen werden,
4. übernimmt die in § 3 dieses Vertrages genannten Aufgaben für das Verbindungsnetz nach Maßgabe des dort angeführten Gesetzes.

<sup>2</sup>Der IT-Planungsrat berichtet grundsätzlich an die Konferenz des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien. <sup>3</sup>Er vereint die bisherigen Gremien und Untergremien der gemeinsamen IT-Steuerung. <sup>4</sup>**Der IT-Planungsrat kann sich zu seiner Unterstützung nach Maßgabe der §§ 5 bis 10 einer gemeinsamen Einrichtung bedienen.**

(2) <sup>1</sup>Dem IT-Planungsrat gehören als Mitglieder an:

1. der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik,
2. jeweils ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter jedes Landes.

<sup>2</sup>Der Bund und die Länder stellen sicher, dass ihre Vertreter über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen. <sup>3</sup>Drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit können an den Sitzungen des IT-Planungsrats beratend teilnehmen.

(3) <sup>1</sup>Den Vorsitz im IT-Planungsrat übernehmen im jährlichen Wechsel der Bund und die Länder. <sup>2</sup>Die Länder regeln die Reihenfolge ihres Vorsitzes untereinander.

(4) Der IT-Planungsrat tagt mindestens zweimal im Jahr oder auf Antrag des Bundes oder dreier Länder.

(5) <sup>1</sup>Der IT-Planungsrat entscheidet durch Beschluss oder Empfehlung. <sup>2</sup>Er entscheidet auf Antrag des Bundes oder dreier Länder. <sup>3</sup>Entscheidungen des IT-Planungsrats werden im elektronischen Bundesanzeiger veröffentlicht.

(6) Der IT-Planungsrat beteiligt die jeweilige Fachministerkonferenz, soweit deren Fachplanungen von seinen Entscheidungen betroffen werden.

(7) <sup>1</sup>Beschlüsse des IT-Planungsrats bedürfen, soweit in diesem Vertrag oder durch Gesetz nicht etwas anderes bestimmt ist, der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet. <sup>2</sup>Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung kann der IT-Planungsrat mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder aussprechen.

(8) <sup>1</sup>Der IT-Planungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung. <sup>2</sup>Darin sind insbesondere Regelungen vorzusehen, die sicherstellen, dass, sofern erforderlich, eine Kabinettsbehandlung oder andere notwendige Abstimmungen über einen im IT-Planungsrat vorgesehenen Beschluss rechtzeitig durchgeführt werden können.

## **§ 2 Geschäftsstelle**

~~(1) Zur organisatorischen Unterstützung des IT-Planungsrats sowie etwaiger Arbeitsgruppen und Beiräte wird beim Bundesministerium des Innern eine Geschäftsstelle eingerichtet. Die Finanzierung der Geschäftsstelle trägt zur Hälfte der Bund, zur Hälfte die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel.~~

~~(2) Die Geschäftsstelle koordiniert die Veröffentlichung von Entscheidungen des IT-Planungsrats und deren Verbreitung.~~

~~(3) Die Geschäftsstelle betreibt ein elektronisches Informationssystem für die Aufgaben aus diesem Vertrag und der auf seiner Grundlage getroffenen Vereinbarungen sowie zur Entgegennahme und Weiterleitung von Informationen nach § 5 des Vertrages an die Vertragspartner.~~

~~(4) Der Geschäftsstelle können weitere Aufgaben durch Beschluss des IT-Planungsrats übertragen werden.~~

## **Abschnitt II: Gemeinsame Standards und Sicherheitsanforderungen, Informationsaustausch**

### **§ 2 Festlegung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards**

(1) <sup>1</sup>Für den im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen Austausch von Daten zwischen dem Bund und den Ländern sollen gemeinsame Standards für die auszutauschenden Datenobjekte, Datenformate und Standards für Verfahren, die zur Datenübertragung erforderlich sind, sowie IT-Sicherheitsstandards festgelegt werden. <sup>2</sup>Hierbei ist vorrangig auf bestehende Marktstandards abzustellen.

(2) <sup>1</sup>Beschlüsse über Standards im Sinne des Absatz 1 werden vom IT-Planungsrat mit der Zustimmung des Bundes und einer Mehrheit von elf Ländern, welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet, gefasst, soweit dies zum bund-länderübergreifenden Datenaustausch oder zur Vereinheitlichung des Datenaustauschs

der öffentlichen Verwaltung mit Bürgern und Wirtschaft notwendig ist. <sup>2</sup>Diese Beschlüsse entfalten Bindungswirkung und werden vom Bund und den Ländern innerhalb jeweils vom IT-Planungsrat festzusetzender Fristen in ihren jeweiligen Verwaltungsräumen umgesetzt.

(3) <sup>1</sup>Vor einer Beschlussfassung über verbindliche Standards im Sinne des Absatz 1 wird auf Antrag des Bundes oder dreier Länder grundsätzlich der Bedarf für einen solchen Beschluss sowie die IT-fachliche Qualität und Widerspruchsfreiheit des vorgesehenen Standards durch eine vom IT-Planungsrat bestimmte, unabhängige Einrichtung geprüft. <sup>2</sup>Die Einrichtung kann in ihre Prüfung weitere Personen oder Einrichtungen, insbesondere Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft, einbeziehen. <sup>3</sup>Der IT-Planungsrat entscheidet unter Einbeziehung der Ergebnisse der Prüfung; er ist dabei nicht an die Ergebnisse der Prüfung gebunden.

### **§ 3 Aufgaben im Bereich Verbindungsnetz**

Der IT-Planungsrat nimmt die Aufgaben des Koordinierungsgremiums nach Maßgabe des aufgrund von Artikel 91c Absatz 4 Grundgesetz ergangenen Bundesgesetzes wahr.

### **§ 4 Informationsaustausch**

Der Bund und die Länder informieren sich möglichst frühzeitig über beabsichtigte Vorhaben zur Einrichtung und Entwicklung informationstechnischer Systeme, um eine bedarfsgerechte Zusammenarbeit zu ermöglichen.

## **Abschnitt III: Gemeinsame Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrates**

### **§ 5 Errichtung und Aufgaben**

(1) <sup>1</sup>Der IT-Planungsrat kann durch einstimmigen Beschluss eine gemeinsame Einrichtung in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame Anstalt) errichten. <sup>2</sup>Die gemeinsame Anstalt hat die Aufgabe, den IT-Planungsrat organisatorisch und bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach § 1 Absatz 1 Satz 1 zu unterstützen.

(2) <sup>1</sup>Der Beschluss nach Absatz 1 Satz 1 soll vorsehen, dass die gemeinsame Anstalt die Aufgaben bestehender Strukturen für Anwendungen, Projekte und Maßnahmen übernimmt. <sup>2</sup>Er kann eine Rechtsnachfolge vorsehen und die bestehenden Verwaltungsabkommen außer Kraft setzen.

(3) Änderungen des Beschlusses nach Absatz 1 Satz 1 bedürfen der Zustimmung aller Mitglieder des IT-Planungsrates.

(4) Zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben soll sich die gemeinsame Anstalt Dritter bedienen.

### **§ 6 Trägerschaft, Dienstherrnfähigkeit, anwendbares Recht**

(1) <sup>1</sup>Träger der gemeinsamen Anstalt sind die Vertragspartner. <sup>2</sup>Die Anteile an der gemeinsamen Anstalt sind nicht übertragbar.

(2) Der Beschluss kann Dienstherrnfähigkeit der gemeinsamen Anstalt vorsehen.

(3) Der Errichtungsakt soll die einheitliche Geltung des Rechts des Sitzlandes für Errichtung und Betrieb der gemeinsamen Anstalt vorsehen.

## **§ 7 Organe**

<sup>1</sup>Organe der gemeinsamen Anstalt sind der IT-Planungsrat als Verwaltungsrat und die Leitung. <sup>2</sup>Die Leitung besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und einer allgemeinen Vertreterin oder einem allgemeinen Vertreter. <sup>3</sup>Die Präsidentin oder der Präsident wird vom IT-Planungsrat nach Maßgabe des § 1 Absatz 7 Satz 1 für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. <sup>4</sup>Eine erneute Bestellung ist zulässig.

## **§ 8 Aufsicht**

<sup>1</sup>Die gemeinsame Anstalt unterliegt der Rechtsaufsicht der Vertragspartner. <sup>2</sup>Die Rechtsaufsicht wird vom Sitzland ausgeübt.

## **§ 9 Finanzierung**

(1) <sup>1</sup>Die gemeinsame Anstalt erhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Trägern Finanzmittel nach Maßgabe des Finanzplans des IT-Planungsrates als Globalzuweisung. <sup>2</sup>Der gemeinsamen Anstalt obliegt die Ausführung des Finanzplans des IT-Planungsrates. <sup>3</sup>Die Ausführung steht unter dem Vorbehalt der jeweiligen haushaltsrechtlichen Ermächtigung der Vertragspartner.

(2) <sup>1</sup>Die Rechnungshöfe der Vertragspartner prüfen die Wirtschaftsführung der gemeinsamen Anstalt. <sup>2</sup>Die Prüfung obliegt federführend dem Rechnungshof des Sitzlandes.

(3) Abweichend von § 6 Absatz 4 kann der Beschluss vorsehen, dass das Haushaltsrecht des Sitzlandes nur eingeschränkt, in dem für Unternehmen, die als juristische Person des öffentlichen Rechts geführt werden, üblichen Umfang, zur Anwendung kommt.

## **§ 10 Unzulässigkeit eines Insolvenzverfahrens**

Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der gemeinsamen Anstalt ist unzulässig.

## Abschnitt IV: Schlussbestimmungen

### § 11 Änderung, Kündigung

(1) Änderungen dieses Vertrages bedürfen einer einstimmigen Entscheidung der Vertragspartner.

(2) <sup>1</sup>Dieser Vertrag kann von jedem Vertragspartner unter Einhaltung einer zweijährigen Frist zum Jahresende gekündigt werden. <sup>2</sup>Die Kündigung ist durch Kundgabe gegenüber den übrigen Vertragspartnern schriftlich zu erklären.

(3) <sup>1</sup>Die Kündigung gilt auch für die auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen. <sup>2</sup>**Mit der Kündigung endet die Trägerschaft an der gemeinsamen Anstalt.** <sup>3</sup>Die Kündigung lässt das Bestehen des Vertrages und der auf der Grundlage dieses Vertrages geschlossenen Vereinbarungen für die übrigen Vertragspartner vorbehaltlich der Regelung des § 12 Absatz 2 unberührt.

### § 12 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung

(1) Dieser Vertrag tritt am 1. April 2010 in Kraft. Sind bis zum 31. März 2010 nicht mindestens dreizehn Ratifikationsurkunden bei dem der Ministerpräsidentenkonferenz vorsitzenden Land hinterlegt, wird der Vertrag gegenstandslos.

(2) <sup>1</sup>Der Vertrag tritt außer Kraft, wenn die Zahl der Vertragspartner zehn unterschreitet. <sup>2</sup>Für diesen Fall enden seine Wirkungen mit dem Ablauf der Kündigungsfrist des zuletzt kündigenden Vertragspartners.

(3) Die in diesem Vertrag vereinbarten Abstimmungsmechanismen lösen die bisherigen Gremien:

1. „Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern“ (St-Runde Deutschland Online)
2. „Kooperationsausschuss von Bund und Ländern für automatisierte Datenverarbeitung“ (KoopA ADV)

sowie deren Untergremien ab und treten in deren Rechtsnachfolge ein.

(4) <sup>1</sup>Bestehende Vereinbarungen der Beteiligten über die gemeinschaftliche Aufgabenerledigung im Bereich informationstechnischer Systeme werden von den Bestimmungen dieses Vertrages soweit sie diesen nicht widersprechen nicht berührt. <sup>2</sup>Mit dem Außerkrafttreten bereits bestehender Vereinbarungen werden die Bestimmungen dieses Vertrages auf sie anwendbar.

(5) <sup>1</sup>**Mit Wirksamwerden des Errichtungsbeschlusses nach § 5 Absatz 1 Satz 1 gehen die Aufgaben der beim Bundesministerium des Innern eingerichteten Geschäftsstelle auf die gemeinsame Anstalt über.** <sup>2</sup>**Die gemeinsame Anstalt tritt in die Rechtsnachfolge ein.**

## Errichtungsbeschluss

### § 1 Errichtung, Träger

(1) <sup>1</sup>Auf Grundlage von § 5 Absatz 1 Satz 1 des Vertrags zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag) wird mit Wirkung zum 1. Juli 2018 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. <sup>2</sup>Sie trägt die Bezeichnung *[FITKO]* und hat ihren Sitz in Frankfurt am Main.

(2) <sup>1</sup>Träger von *[FITKO]* sind die Vertragspartner des IT-Staatsvertrags. <sup>2</sup>Die Anteile an *[FITKO]* sind nicht übertragbar.

(3) Für die Errichtung und den Betrieb von *[FITKO]* gilt das hessische Landesrecht, soweit im IT-Staatsvertrag oder nachfolgend nichts anderes bestimmt ist.

### § 2 Satzung

*[FITKO]* regelt ihre inneren Angelegenheiten durch Satzung.

### § 3 Finanzierung, Anstaltslast

(1) <sup>1</sup>*[FITKO]* erhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Trägern Finanzmittel nach Maßgabe des Finanzplans des IT-Planungsrates und der jeweiligen Haushalte als Globalzuweisung. <sup>2</sup>Der Finanzplan des IT-Planungsrates ist zugleich Wirtschaftsplan von *[FITKO]*.

(2) Die Finanzierung von *[FITKO]* und ihrer Aufgaben nach § 4 erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel, erweitert um einen festen Finanzierungsanteil des Bundes in Höhe von 25 Prozent.

(3) <sup>1</sup>*[FITKO]* wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. <sup>2</sup>Die Erzielung von Gewinn ist nicht Zweck von *[FITKO]*.

(4) Die Träger unterstützen *[FITKO]* bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Maßgabe, dass ein Anspruch der Anstalt gegen die Träger oder eine sonstige Verpflichtung der Träger, *[FITKO]* Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht besteht.

### § 4 Aufgaben

(1) <sup>1</sup>*[FITKO]* unterstützt den IT-Planungsrat organisatorisch sowie bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 Absatz 1 Satz 1 des IT-Staatsvertrags. <sup>2</sup>Dies gilt auch für die Steuerung von Anwendungen, Projekten und Maßnahmen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, an denen nicht alle Vertragspartner beteiligt sind.

(2) *[FITKO]* obliegt die Ausführung des Finanzplans des IT-Planungsrates.

(3) <sup>1</sup>*[FITKO]* erbringt keine Leistungen unmittelbar gegenüber den Vertragspartnern des IT-Staatsvertrags. <sup>2</sup>Eine Delegation von Aufgaben auf *[FITKO]* ist nicht zulässig.

### § 5 Organe

Organe von *[FITKO]* sind der Verwaltungsrat und die Leitung.

## **§ 6 Verwaltungsrat**

- (1) Die Aufgaben des Verwaltungsrates werden vom IT-Planungsrat wahrgenommen.
- (2) Der IT-Planungsrat entscheidet über Angelegenheiten von *[FITKO]* nach Maßgabe des § 1 Absatz 7 Satz 1 des IT-Staatsvertrags, soweit der IT-Staatsvertrag oder dieser Beschluss keine abweichende Regelung enthält.
- (3) Die Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene in den IT-Planungsrat entsandt werden, sowie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit können an den Sitzungen des Verwaltungsrates beratend teilnehmen.
- (4) Die oder der Vorsitzende des IT-Planungsrates ist zugleich Vorsitzende oder Vorsitzender des Verwaltungsrates von *[FITKO]*.
- (5) Die Geschäftsordnung des IT-Planungsrates gilt auch für Angelegenheiten von *[FITKO]*, soweit dieser Beschluss keine abweichenden Regelungen enthält.
- (6) Die Präsidentin oder der Präsident von *[FITKO]* nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrates und des IT-Planungsrates beratend teil.

## **§ 7 Aufgaben des Verwaltungsrates**

- (1) Der Verwaltungsrat entscheidet über die grundsätzlichen Angelegenheiten von *[FITKO]*, insbesondere über:
  1. ihre Auflösung,
  2. Änderungen und Ergänzungen dieses Beschlusses,
  3. den Erlass von Satzungen und ihre Änderungen,
  4. die Feststellung des Finanzplans des IT-Planungsrats und seiner Änderungen,
  5. die Bestellung der Jahresabschlussprüferin oder des Jahresabschlussprüfers,
  6. die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses und die Genehmigung des Lageberichts,
  7. die Aufnahme von Krediten,
  8. die Gründung von Tochtergesellschaften und die Beteiligung an anderen Unternehmen,
  9. die Ergebnisverwendung,
  10. die Entlastung der Leitung,
  11. die Auswahl, Einstellung, Verlängerung und Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses der Präsidentin oder des Präsidenten,
  12. den Stellenplan,
  13. allgemeine Vereinbarungen und Maßnahmen zur Regelung der arbeits-, dienst- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der Beschäftigten und
  14. Grundsatzfragen der Personalverwaltung.
- (2) Abweichend von § 6 Absatz 2 bedürfen die Beschlüsse nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 der Zustimmung aller Mitglieder des Verwaltungsrates.

(3) Der Verwaltungsrat ist Steuerungs- und Lenkungsgremium der Anwendungen, Projekte und Maßnahmen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des IT-Staatsvertrags.

(4) <sup>1</sup>Der Verwaltungsrat überwacht die Leitung sowie die Durchführung seiner Entscheidungen. <sup>2</sup>Er kann sich jederzeit über alle Angelegenheiten von [FITKO] unterrichten lassen.

(4) Die oder der Vorsitzende des Verwaltungsrates vertritt [FITKO] gerichtlich und außergerichtlich gegenüber der Präsidentin oder des Präsidenten.

## § 8 Leitung

(1) <sup>1</sup>Die Leitung besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und einer allgemeinen Vertreterin oder einem allgemeinen Vertreter. <sup>2</sup>Die Präsidentin oder der Präsident wird vom Verwaltungsrat nach Maßgabe des § 1 Absatz 7 Satz 1 für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. <sup>3</sup>Eine erneute Bestellung ist zulässig.

(2) Die Präsidentin oder der Präsident führt die Geschäfte von [FITKO] eigenverantwortlich nach wirtschaftlichen Grundsätzen mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns.

(3) Die Präsidentin oder der Präsident vertritt [FITKO] gerichtlich und außergerichtlich.

(4) <sup>1</sup>Die Präsidentin oder der Präsident hat den Verwaltungsrat über alle wichtigen Vorgänge rechtzeitig zu unterrichten und auf Aufforderung dem Verwaltungsrat über alle Angelegenheiten von [FITKO] Auskunft zu geben. <sup>2</sup>Sie oder er bereitet die Beschlüsse des Verwaltungsrates vor und führt diese aus.

## § 9 Wirtschaftsführung

(1) Wirtschaftsjahr ist das Kalenderjahr.

(2) Wirtschaftsführung, Rechnungswesen, die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts von [FITKO] richten sich nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches in der jeweils geltenden Fassung.

(3) [FITKO] soll geeignete Vorkehrungen zur Risikovorsorge zur Gewährleistung der nachhaltigen Erfüllung ihrer Aufgaben treffen.

(4) <sup>1</sup>[FITKO] stellt vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres bis spätestens 31. Oktober den Finanzplan des IT-Planungsrats auf. <sup>2</sup>Dieser besteht aus dem Erfolgsplan und dem Vermögensplan. <sup>3</sup>Der Erfolgsplan muss alle voraussehbaren Erträge und Aufwendungen des Wirtschaftsjahres enthalten. <sup>4</sup>Der Vermögensplan muss mindestens alle voraussehbaren Einzahlungen und Auszahlungen des Wirtschaftsjahres, die sich aus Investitionen und aus der Kreditwirtschaft von [FITKO] ergeben, enthalten.

(5) Zusammen mit dem Finanzplan des IT-Planungsrats stellt die Präsidentin oder der Präsident eine mittelfristige Planung (Erfolgs-, Investitions- und Finanzierungsvorschau) auf, die das Planjahr und mindestens drei darauf folgende Geschäftsjahre umfasst.

(6) <sup>1</sup>Die Präsidentin oder der Präsident hat den Jahresabschluss und einen Lagebericht innerhalb von drei Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres aufzustellen und dem Verwaltungsrat nach Durchführung der Abschlussprüfung zur Feststellung vorzulegen. <sup>2</sup>Im Lagebericht ist auch auf Sachverhalte einzugehen, die Gegenstand der Berichterstattung im Rahmen der Prüfung nach § 53 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, in der jeweils geltenden Fassung, sein können.

## **§ 10 Haushaltsrecht**

Die §§ 1 bis 87 und §§ 106 bis 109 der Hessischen Landeshaushaltsordnung finden mit Ausnahme der § 65 Absatz 1 Nummer 3 und 4, Absatz 2, 3 und 4, § 68 Absatz 1 und § 69 LHO, in der jeweils geltenden Fassung, auf die Wirtschaftsführung von *[FITKO]* keine Anwendung.

## **§ 11 Finanzkontrolle**

<sup>1</sup>Die Rechnungshöfe der Vertragspartner des IT-Staatsvertrages prüfen die Wirtschaftsführung von *[FITKO]*. <sup>2</sup>Die Prüfung obliegt federführend dem Hessischen Rechnungshof.

## **§ 12 Beschäftigte, Dienstherrnfähigkeit**

(1) <sup>1</sup>*[FITKO]* besitzt Dienstherrnfähigkeit. <sup>2</sup>Auf die Beschäftigten und Auszubildenden von *[FITKO]* sind die für Tarifbeschäftigte und Auszubildende des Landes Hessen jeweils geltenden Tarifverträge und sonstigen Bestimmungen anzuwenden. <sup>3</sup>Beschäftigte können in einem außertariflichen Beschäftigungsverhältnis beschäftigt werden, soweit dies für die Durchführung der Aufgaben erforderlich ist.

(2) <sup>1</sup>*[FITKO]* gibt sich einen Stellenplan. <sup>2</sup>Dieser soll für die Präsidentin oder den Präsidenten eine Besoldung der Besoldungsgruppe B 3 oder ein äquivalentes außertarifliches Entgelt vorsehen.

(3) <sup>1</sup>Der Verwaltungsrat entscheidet über die Auswahl, Einstellung, Verlängerung und Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses der Präsidentin oder des Präsidenten. <sup>2</sup>Er ist Vorgesetzter der Präsidentin oder des Präsidenten. <sup>3</sup>Im Falle der Verbeamtung ist er oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter der Präsidentin oder des Präsidenten.

(4) <sup>1</sup>Die Präsidentin oder der Präsident ist oberste Dienstbehörde, ernennt und entlässt die Beamtinnen und Beamten und ist deren Dienstvorgesetzter. <sup>2</sup>Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet über die Einstellung und Kündigung der Beschäftigten sowie über weitere arbeitsrechtliche Maßnahmen gegenüber den Beschäftigten. <sup>3</sup>Sie oder er kann diese Befugnisse auf Beschäftigte der Anstalt übertragen.

(5) Bei der Auswahl der Beschäftigten soll durch die Mitwirkung von Beschäftigten aus Bund und Ländern der bund-länderübergreifende Charakter des IT-Planungsrats und von *[FITKO]* berücksichtigt werden.

## **§ 13 Überführung der Geschäftsstelle des IT-Planungsrates**

(1) *[FITKO]* übernimmt mit Wirksamwerden dieses Beschlusses die Aufgaben der beim Bundesministerium des Innern eingerichteten Geschäftsstelle des IT-Planungsrates.

(2) *[FITKO]* tritt mit Wirksamwerden dieses Beschlusses in alle Rechte, Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland ein, soweit diese den früheren Aufgabenbereichen der Geschäftsstelle des IT-Planungsrates im Bundesministerium des Innern zuzuordnen sind (Gesamtrechtsnachfolge).

### **§ 13a Überführung bestehender Strukturen**

*[Hinweis: Weitere Überführungsvorschriften sind vor der Beschlussfassung durch den IT-Planungsrat (Planung: 03/2018) und der Errichtung von FITKO auf Basis einer vom Aufbaustab in Abstimmung mit den bestehenden Strukturen zu erarbeitenden und ebenfalls vom IT-Planungsrat beschlossenen Umsetzungsplanung zu ergänzen. Ziel ist die personalverträgliche Integration aller bestehenden Strukturen mit geplantem Vollbetrieb von FITKO im Jahr 2020.]*

### **§ 14 Kündigung, Auflösung**

(1) Die Trägerschaft an *[FITKO]* endet im Falle einer Kündigung nach § 11 Absatz 2 des IT-Staatsvertrags für den kündigenden Vertragspartner mit einer zweijährigen Frist zum Jahresende.

(2) Im Falle des § 12 Absatz 2 des IT-Staatsvertrags gilt *[FITKO]* mit dem Ablauf der Kündigungsfrist des zuletzt kündigenden Vertragspartners als aufgelöst.

### **§ 15 Schlussbestimmungen**

*[z. B. Regelungen zum Außerkrafttreten von Beschlüssen und Verwaltungsabkommen für bestehende Strukturen; sind in der Umsetzungsplanung vor der Beschlussfassung durch den IT-Planungsrat (Planung: 03/2018) und der Errichtung von FITKO zu ergänzen.]*



## **Anlage 2: Ergänzende verfassungsrechtliche Prüfung**



## Föderale IT-Kooperation (FITKO) Projektphase 4 – Umsetzung

– Ergänzende verfassungsrechtliche Prüfung –

Version 1.0

Stand: 26.08.2016

### **Erstellung des Dokuments**

Das vorliegende Dokument wurde durch Partnerschaften Deutschland (ÖPP Deutschland AG) im Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO des IT-Planungsrates erstellt.

### **Stand des Dokuments**

Version: 1.0 (Stand: 26.08.2016)

### **Autoren des Dokuments**

Prof. Dr. Utz Schliesky, Florian Kuhlmann, Jakob Tischer (alle Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel), Dr. Sönke E. Schulz (Partnerschaften Deutschland)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangssituation .....</b>	<b>70</b>
<b>2. Grundsätzliche Zulässigkeit von Bund-Länder-Anstalten.....</b>	<b>73</b>
<b>3. Verfassungsrechtliche Maßstäbe.....</b>	<b>74</b>
<b>4. Keine Unzulässigkeit des Zusammenwirkens bei koordinierenden und unterstützenden Funktionen .....</b>	<b>77</b>
<b>5. Ausdrückliche Legitimation durch Art. 91c GG.....</b>	<b>78</b>
5.1 Hintergrund der Verfassungsänderung .....	78
5.2 Kernaussagen.....	79
5.2.1 Allgemein .....	79
5.2.2 Abs. 1.....	79
5.2.3 Abs. 2.....	80
5.2.4 Abs. 3.....	80
5.2.5 Abs. 4.....	81
5.3 Aufgaben von FITKO von Art. 91c GG erfasst .....	81
5.4 Gründung auch von gemeinsamen Einrichtungen im Anwendungsbereich des Art. 91c Abs. 1 GG .....	81
<b>6. Ergebnis.....</b>	<b>84</b>

## 1. Ausgangssituation

Der IT-Planungsrat hat auf seiner 19. Sitzung vom 16. März 2016 beschlossen, FITKO als Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt a. M. zu gründen. Aufgrund rechtlicher Bedenken mehrerer Bundesländer wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Föderale IT-Kooperation“ auch damit beauftragt, entsprechende Fragestellungen zu prüfen.

Verfassungsrechtliche Fragen wurden bereits in Projektphase Phase 2 thematisiert, aber nicht ausführlich begutachtet. Eine cursorische Einschätzung des BMI (Abt. V) aus Projektphase 3 liegt ebenfalls vor. Vor diesem Hintergrund und der geäußerten Bedenken hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit von Bund-Länder-Einrichtungen (speziell: AöR) soll eine Klärung erfolgen. Dabei geht es einerseits um die allgemeine verfassungsrechtliche Zulässigkeit von durch Bund und Länder getragenen gemeinsamen Einrichtungen, andererseits speziell um die Verfassungskonformität einer entsprechenden Kooperation auf Grundlage des Art. 91c Abs. 1 GG.

Die nachfolgenden Ausführungen bauen auf schon erstellten Dokumenten und dem bisherigen Diskussions- und Erkenntnisstand auf. **Folgende Dokumente** sind relevant:

- Phase 2: Themenpaten-Workshop zum Arbeitsstrang 3 – Rechtliche Ausgestaltung und Rechtsform (Präsentation vom 21.02.2014)
- Phase 2: Konzept für eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene Einrichtung zur Unterstützung des IT-Planungsrats v. 4.6.2014, insbes. S. 29 f., Fn. 5
- Phase 2: Cursorische Prüfung der Vereinbarkeit einer gemeinsamen Anstalt mit Art. 104a GG (Mail v. 19.7.2014)
- Phase 3: Cursorische Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gemeinsamen Anstalt durch Abt. V des BMI (Mail v. 17.2.2016).

Eine separate ausführliche gutachterliche Stellungnahme zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer gemeinsamen Anstalt fehlt bisher. Im Konzept zu Phase 2 finden sich zunächst folgende Ausführungen:

*„Selbst wenn man die vom BVerfG entwickelte Argumentation der vollständigen eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung auch für unterstützende Funktionen wie die IT für anwendbar erachtet, ist mit Art. 91c GG eine ausdrückliche Legitimation erfolgt.“*

Diese Argumentation entspricht den Ausführungen des BMI, Abt. V (dazu sogleich).

*„Art. 91c GG ist auch nicht mit dem IT-Staatsvertrag so ausgefüllt worden, dass kein Raum für anderweitige Kooperationsformen – ‚neben‘ oder ‚unterhalb‘ des IT-Planungsrats – mehr bleibt. Eine zusätzliche – über den IT-Staatsvertrag hinausgehende*

*– Kompetenzverschiebung bzw. Aufgabenverlagerung auf die gemeinsame Einrichtung ist ohnehin nicht beabsichtigt.“*

Diese Fragestellung – abschließende Ausfüllung des Art. 91c (Abs. 1) GG durch den IT-Staatsvertrag und/oder den IT-Planungsrat – ist nicht mehr relevant, da eine Anpassung des IT-Staatsvertrags ohnehin beabsichtigt ist.

Die Ergebnisse der kursorischen Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gemeinsamen Anstalt durch Abt. V des BMI lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- **verfassungsrechtliche Vorgaben** für die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung gelten **nur für außenbezogene Sachaufgaben** nicht für verwaltungsinterne Zusammenarbeit bzw. verwaltungsunterstützende Aufgaben
- soweit von einer weitergehenden Reichweite ausgegangen wird, wird von **Art. 91c GG** die Zusammenarbeit bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb informationstechnischer Systeme **ausdrücklich legitimiert**
- **Einwendungen gegen Gemeinschaftseinrichtungen** der Länder in der Rechtsform gemeinsamer Anstalten **werden nicht mehr erhoben**, so dass keine Bedenken gegen ein institutionelles Zusammenwirken von Bund und Ländern in einem von dem Verbot der Mischverwaltung ausgenommenen Bereich zu erheben sind
- die **konkrete Ausgestaltung** einer gemeinsamen Anstalt (insbesondere hinsichtlich der Aufsicht, aber auch organisatorische und dienstrechtlich relevante Aspekte wie z. B. die Dienstherrneigenschaft oder welches Recht für die Beschäftigten gilt) hat verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten; diese sind im Ergebnisbericht Phase 2 bzw. im Foliensatz zum Themenpaten-Workshop bereits angesprochen

Allerdings thematisiert die kursorische Prüfung durch das BMI (Abt. V) aber auch die Frage, ob sich aus dem Verhältnis der Regelungen des Art. 91c Abs. 3 GG zu Abs. 1 und 2 Indizien für eine **Unzulässigkeit einer gemeinsamen Anstalt außerhalb des „gemeinsamen Betriebs“ informationstechnischer Systeme** ableiten ließe:

*„Allerdings ist die Schaffung gemeinsamer Institutionen in Art. 91c Abs. 3 GG nur im Zusammenhang mit dem gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme durch die Länder erwähnt, was im Gegenschluss darauf hindeuten könnte, dass sich das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Übrigen außerhalb eines institutionellen Rahmens (oder wie in der bisherigen Ausgestaltung des IT-Planungsrats als eine mehr politische Koordinierung) bewegen müsste.“*

Daher hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in ihrer 2. Sitzung (Phase 4) folgendes Vorgehen vereinbart:

- Erstellung eines Dokuments, das die wesentlichen Argumentationslinien zusammenstellt und mit Belegen ergänzt durch PD (vgl. dazu 2. bis 5.)
- ergänzende Prüfung des Regelungsgehalts des Art. 91c Abs. 3 GG (Gemeinschaftseinrichtungen nur hinsichtlich des Betriebs?) durch PD und das Lorenz-von-Stein-Institut (vgl. dazu vor allem 5.4).

Das vorliegende Dokument soll vor diesem Hintergrund als Entscheidungshilfe dienen, ob weitergehender verfassungsrechtlicher Begutachtungsbedarf besteht oder ob der aktuelle Erkenntnisstand ausreichend ist, die vorgebrachten Bedenken einige Bundesländer zu entkräften und mit diesen in den Dialog zu treten.

Die Ergebnisse der vorliegenden Prüfungen wurden von der Abteilung V des Bundesministeriums des Innern (Stand: 6. Juli 2016) bestätigt. Insbesondere die Kernaussage der Ausarbeitung, dass in dem von Art. 91c Abs. 1 GG erfassten Bereich auch ein institutionell verfestigtes Zusammenwirken in Form einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts erfolgen kann, wird ausdrücklich geteilt.

## 2. Grundsätzliche Zulässigkeit von Bund-Länder-Anstalten

Die generelle Zulässigkeit der institutionalisierten Zusammenarbeit von Bundesländern in einer gemeinsam errichteten Kooperationsform ist durch die Rechtswissenschaft hinlänglich erforscht und anerkannt<sup>1</sup>. Eine solche Zusammenarbeit geschieht beispielsweise durch eine durch Staatsvertrag gegründete Anstalt (z. B. § 1 ZDFStV)<sup>2</sup>. In der Vergangenheit dagegen erhobene Bedenken werden heute nicht mehr geäußert<sup>3</sup>.

Dies spricht dafür, dass Gleiches auch für die Zulässigkeit von durch Bund und Länder gemeinsam getragenen Gemeinschaftseinrichtungen gilt, zumal für diese kein allgemeines Körperschafts- und Anstaltsrecht existiert, die Exekutive insofern unter Beachtung des institutionellen Gesetzesvorbehalts weitgehende Gestaltungsfreiheit hat<sup>4</sup>. Diese bezieht sich sowohl auf die Festlegung von Aufgabenprofil und Funktionsspektrum als auch auf die die innere Ausgestaltung.

Die neben der unmittelbaren Gründung durch alle Beteiligten in gemeinsamer Trägerschaft denkbare Option, dass auf der ersten Stufe nur ein Hoheitsträger (Bund oder Land) allein die Anstalt errichtet und sich in einem zweiten Schritt die anderen Träger (Bund bzw. Länder) daran beteiligen (Beispiel: BDBOS)<sup>5</sup>, wird nicht weiter betrachtet. Sie entspricht nicht der vom IT-Planungsrat definierten Zielsetzung der gemeinsamen Trägerschaft.

---

<sup>1</sup> Vgl. nur *Nutzhorn*, Die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen durch mehrere Bundesländer, 2012, S. 11 ff.; *Albrecht*, Die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg, 2012, S. 162 ff.; *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 86 Rn. 17; speziell zur gemeinsamen Länderanstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ BVerfGE 22, 299 ff.

<sup>2</sup> *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 86 Rn. 17.

<sup>3</sup> *Pietzcker*, in: *Starck* (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 19, 60 ff. m. w. N.

<sup>4</sup> Umfassend *Burmeister*, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, 1991, S. 224 ff.; vgl. *Ohler*, AöR 131 (2007), 336 ff.; *Stelkens*, LKV 2003, 489 (491 f.).

<sup>5</sup> Zu der Zulässigkeit dieser Variante ausführlich *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 81 ff, 112 ff. m. w. N.

### 3. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Im Grundgesetz finden sich keine Normen, die das Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern generell regeln. Lediglich für einige spezielle Anwendungsfälle finden sich – wie z. B. in Art. 91c GG – Regelungen. Daher sind die abstrakten Voraussetzungen einer Kooperation zunächst an allgemeinen verfassungsrechtlichen Determinanten zu messen<sup>6</sup>.

Art. 30 GG ist Konkretisierung des in Art. 20 GG niedergelegten bundesstaatlichen Prinzips und hat die duale Staatlichkeit von Bund und Ländern zur Folge<sup>7</sup>. Speziell für die Verwaltungskompetenz ist diese Trennung von Bund und Ländern in den Art. 83 ff. GG geregelt. Die dort bestimmten Verwaltungstypen akzentuieren die Zuordnung zu den Verwaltungsräumen von Bund und Ländern und werden als abschließend verstanden<sup>8</sup>. Daraus ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass grundsätzlich alle Kooperationen zwischen Bund und Ländern, soweit sie im Grundgesetz nicht normiert sind, verfassungswidrig sind.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die verfassungsrechtlichen Prämissen einer Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Entscheidung zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II a. F. (sog. ARGE-Entscheidung)<sup>9</sup> nochmals nachgezeichnet. Jenseits des Rahmens der Art. 83 ff. GG und abgesehen von begrenzten Ausnahmen aufgrund eines besonderen sachlichen Grundes müssen Bund und Länder die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrnehmen<sup>10</sup>.

Ausnahmen seien jedoch in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen zulässig; der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließe die Inanspruchnahme der „Hilfe“ nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus<sup>11</sup>. Auch in der Literatur ist weitgehend unumstritten, dass aufgrund der Vielfältigkeit der Kooperationsformen nicht einfach zwischen unzulässigen und zulässigen unterschieden werden kann und daher bestimmte Formen durchaus mit der Verfassung in Einklang stehen<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Dazu ausführlich etwa *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 25 ff.

<sup>7</sup> *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 30 Rn. 1.

<sup>8</sup> BVerfGE 119, 331 (365 f.); *Erichsen/Büdenbender*, NWVBI 2001, 161 (162); *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 83 Rn. 20; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 49.

<sup>9</sup> BVerfGE 119, 331 ff.

<sup>10</sup> *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Art. 87 Rn. 195, unter Verweis auf BVerfGE 119, 331 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 119, 331 (364).

<sup>12</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 52; *Oebbecke*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 3. Aufl. 2009, § 136 Rn. 9; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 83 Rn. 37.

Die Art. 83 ff. GG betreffen zudem nur den Vollzug von Bundesgesetzen. Andere Kooperationen von Bund und Ländern, wie z. B. im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung<sup>13</sup>, werden nicht von Art. 83 ff. GG erfasst, sondern sind an Art. 30 GG zu messen<sup>14</sup>. Letztlich ist auch die genaue Reichweite von Art. 83 GG nicht unbedingt entscheidend, da es sich bei der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen um eine Konkretisierung der ohnehin zu beachtenden, grundlegenden Staatsstrukturprinzipien – Bundesstaats-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip – handelt<sup>15</sup>.

Aus den Art. 30, 83 ff. GG folgt daher kein grundsätzliches Verbot von Kooperationen zwischen Bund und Ländern. Sie lassen vielmehr auch erkennen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern in der Verfassung nicht starr voneinander geschieden sind<sup>16</sup>.

Das Rechtsstaatsprinzip fordert bezogen auf die vertikale Kooperation und die Bestimmung der Verwaltungszuständigkeiten in erster Linie die Eindeutigkeit der Kompetenzordnung<sup>17</sup>. Auch hieraus lässt sich mithin kein allgemeines Verbot der kooperativen Arbeitsteilung entnehmen<sup>18</sup>.

Gleiches gilt auch für das Demokratieprinzip. Insoweit hat das BVerfG in der ARGE-Entscheidung herausgestellt, dass die Effektivität demokratischer Legitimation – das Legitimationsniveau – den Maßstab für die Zulässigkeit von Kooperationen bildet<sup>19</sup>. Daran fehlt es, „wenn die Aufgaben durch Organe oder Amtswalter unter Bedingungen wahrgenommen werden, die eine klare Verantwortungszuordnung nicht ermöglichen“<sup>20</sup>. Hier zeigt sich eine enge Verknüpfung von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip bei kooperativen Erscheinungsformen<sup>21</sup>. Im Übrigen gilt im Hinblick auf das Legitimationsniveau bekanntlich, dass das Maß der verfassungsrechtlich gebotenen Effektivität demokratischer Legitimation immer nur in Bezug auf das jeweilige Staatshandeln festgestellt werden kann<sup>22</sup>. Diesbezüglich werden lediglich kooperatives Handeln im Binnenbereich und Verwaltungshandeln mit Außenbezug im grundrechtsrelevanten Bereich durchaus unterschiedlich zu beurteilen sein<sup>23</sup>.

Das grundgesetzliche Demokratieprinzip ist jedoch nur berührt, wenn im Wege der Kooperation tatsächlich Staatsgewalt ausgeübt werden soll. Staatsgewalt ist nach der gefestigten Definition des BVerfG „alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“<sup>24</sup>. Das Erreichen eines hinreichenden Legitimationsniveaus ist demnach nur für Vorgänge zu fordern, die eine solche Intensi-

---

<sup>13</sup> *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Art. 83 Rn. 20; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 83 Rn. 28.

<sup>14</sup> *Ronellenfitsch*, Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, S. 201.

<sup>15</sup> *Hummel*, DVBl 2008, 84 (87); *Schliesky*, ZSE 2008, 304 (320); *Schulz*, DÖV 2008, 1028 (1029).

<sup>16</sup> BVerfGE 119, 331 (365)

<sup>17</sup> BVerfGE 119, 331 (366).

<sup>18</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 29.

<sup>19</sup> BVerfGE 119, 331 (366).

<sup>20</sup> BVerfGE 119, 331 (366).

<sup>21</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 30.

<sup>22</sup> Siehe nur *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Art. 20 II. Rn. 126.

<sup>23</sup> Vgl. *Steinmetz*, IT-Standardisierung und Grundgesetz, 2010, S. 146.

<sup>24</sup> Vgl. nur BVerfGE 93, 37 (66 ff.); 107, 59, (67); siehe auch *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 230 ff.

tät überhaupt erreichen<sup>25</sup>. Überträgt man der gemeinsamen Einrichtung dagegen Funktionen, die – ohne unmittelbare Beeinflussung der Sachentscheidung – lediglich koordinierender und unterstützender Natur sind, gelten die vergleichsweise strengen Anforderungen demokratischer Legitimation nicht<sup>26</sup>.

Ein totales Verbot gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung besteht damit insgesamt nicht; eine solche muss sich allerdings im Einzelfall legitimieren, läuft sie doch dem Grundsatz selbständiger Eigenverwaltung zuwider. Vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes wird eine Mischverwaltung verfassungsrechtlich jedoch auch erst relevant, wenn die eine Gliedkörperschaft in die organisatorische Selbständigkeit, in die Aufgabenerfüllung oder in das Verwaltungsverfahren der anderen durch verbindliche Weisungen, Vetorechte o. ä. eingreifen und damit deren Integrität beeinträchtigen kann<sup>27</sup>. Erst Mitplanungs-, Mitverwaltungs- oder Mitentscheidungsbeugnisse einer Gliedkörperschaft an den Agenden der anderen sind vom Grundgesetz ausgeschlossen, es sei denn es ordnet ausdrücklich eine Ausnahme an<sup>28</sup>.

Danach ist nicht jegliche Verflechtung in der Aufgabenerfüllung verboten. Eine verfassungskritische Grenze wird erst erreicht, wenn die Ausübung von Staatsgewalt durch die Kooperation legitimatorisch nicht mehr eindeutig zurechenbar ist, wenn Bund und Länder organisatorisch miteinander verbunden werden oder der Bund Ingerenzrechte bei der Aufgabenerfüllung der Landesverwaltung erhält, weil dann die föderale Trennung von Bund und Ländern aufgegeben wird<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Siehe auch *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 11.

<sup>26</sup> Siehe ausführlicher auch noch sogleich unter 4.

<sup>27</sup> *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Art. 83 Rn. 89.

<sup>28</sup> BVerfGE 119, 331 (365).

<sup>29</sup> *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Art. 83 Rn. 89.

## 4. Keine Unzulässigkeit des Zusammenwirkens bei koordinierenden und unterstützenden Funktionen

Aus der ARGE-Entscheidung lassen sich Grundlinien entnehmen, wo die Grenzen zwischen einem unzulässigen Zusammenwirken und einer zulässigen gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zu verorten sind. Wie oben bereits dargelegt, soll die Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern der grundsätzlichen Sicherstellung von rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit (klare Kompetenzordnung) und demokratischer Verantwortungszurechnung (demokratische Legitimation) dienen. Anknüpfungspunkt ist aber jeweils die Ausübung von Staatsgewalt, also „alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“<sup>30</sup>.

Maßgeblich ist damit in erster Linie, ob und inwieweit die gemeinsame Einrichtung über Sachentscheidungsbefugnisse verfügt, die rechtsstaatlicher wie demokratischer Verantwortungszurechnung bedürfen. Werden einer neuen Organisationsform allerdings zum Zwecke der gemeinsamen, wirtschaftlicheren Wahrnehmung bestimmte technische Teilfunktionalitäten – etwa im Bereich IT – übertragen, während die eigentlichen Sachentscheidungsbefugnisse bei den zuständigen Behörden verbleiben, so kann auch im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des BVerfG kein unzulässiges Zusammenwirken vorliegen<sup>31</sup>. Dies gilt über den Bereich der IT hinaus auch für sonstige koordinierende und unterstützende Funktionen.

Unterstützende Funktionen in diesem Sinne sind vorrangig tatsächliche Handlungen in Abgrenzung von sämtlichen (schlicht-)hoheitlichen Maßnahmen, die dem jeweiligen Träger der Aufgabe vorbehalten sind, also bei der Einschaltung in die Wahrnehmung spezifischer Verwaltungsaufgaben durchführende und vollziehende Handlungen, allgemeine Unterstützungsleistungen und im Kontext von Infrastrukturen deren Aufbau und Betrieb.

Aus einer solchen Begrenzung des zulässigen Funktionsspektrums und der Einhaltung dieses Rahmens folgt bereits für sich genommen die Vereinbarkeit einer solchen Kooperation mit den grundgesetzlichen Vorgaben. Die Sachentscheidungsbefugnisse der Aufgabenträger bleiben unberührt. In Anbetracht dieser allgemeinen Prämissen spricht Vieles dafür, dass ein solches gemeinsames Betreiben von Unterstützungseinrichtungen ohne Auswirkungen auf die Sachentscheidung auch für den Bereich der IT nicht durch Art. 91c GG hätte legitimiert werden müssen.

Eine Verkürzung von Rechtspositionen zu Lasten des Bürgers drohte demgegenüber jedenfalls nur, wenn Sachentscheidungen nicht mehr einem (im demokratischen und rechtsstaatlichen Sinne) verantwortlichen Träger hoheitlicher Gewalt zugeordnet werden können. Dies ist bei dem geschilderten Modell indes nicht zu besorgen. Letztlich entscheidet die Einordnung der Kooperation im Einzelfall über die (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Siehe bereits Fn. 24.

<sup>31</sup> *Schliesky*, ZSE 2008, 304 (321).

<sup>32</sup> *Schliesky*, ZSE 2013, 281 (285).

## 5. Ausdrückliche Legitimation durch Art. 91c GG

Selbst wenn man jedoch die in der ARGE-Entscheidung aufgestellten Grenzen für die Kooperation erreicht sieht, greift die verfassungsrechtliche Ausnahme aus Art. 91c GG.

### 5.1 Hintergrund der Verfassungsänderung

Mit der Verfassungsänderung wird die Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie unter den Ländern im Bereich der informationstechnischen Systeme sowie beim Datenaustausch zwischen Bund und Ländern verfolgt<sup>33</sup>. Dieses Ziel basiert einerseits auf der Prognose eines fortschreitenden Bedeutungsgewinns der Informationstechnik für die öffentliche Verwaltung; andererseits auf der Erfahrung, dass die Informationstechnik in bedeutendem Maße zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beigetragen hat, indem sie Bürokratiekosten reduziert und Serviceleistungen der Behörden verbessert hat<sup>34</sup>. Dabei wurde erkannt, dass die Potenziale, die der Ausbau der informationstechnischen Systeme für die Verwaltung mit sich bringt, nur dann vollständig und auf langer Sicht gehoben werden können, wenn dieser Teil der öffentlichen Verwaltung als Infrastruktur begriffen und dergestalt konzipiert wird, dass Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards vereinbart werden, die den Datenaustausch zwischen den Systemen des Bundes und der Länder gewährleisten<sup>35</sup>. Die Entwicklung dieser gemeinsamen IT-Infrastruktur soll unabhängig von den einzelnen Fachaufgaben stattfinden<sup>36</sup>. Art. 91c GG ermöglicht dabei die Institutionalisierung der IT-Steuerung dergestalt, die bisher nur in bestimmten Teilbereichen stattfindende freiwillige Zusammenarbeit hin zu einem dauerhaften planvollen Zusammenwirken bei der Ausgestaltung der IT zu überführen, wodurch die öffentliche Verwaltung schneller, effizienter und kostengünstiger werden soll<sup>37</sup>. Daher wurde zum einen die Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern durch Vereinbarungen und gemeinsame Abstimmung der IT-Steuerung durch ein Bund-Länder-Gremium geschaffen, was die grundgesetzliche Zuständigkeitsverteilung der Verwaltungskompetenzen wahren soll; zum anderen wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Errichtung und den Betrieb informationstechnischer Systeme von Bund und Ländern sowie die Verwaltungskompetenz für die Errichtung des Verbindungsnetzes hin zum Bund verlagert<sup>38</sup>.

Die Schaffung des Art. 91c GG ist letztlich aber auch auf die ARGE-Entscheidung zurückzuführen<sup>39</sup>, in der das Bundesverfassungsgericht beiläufig erwähnte, dass den zuständigen Kompetenzträgern durch softwarebedingte Vorgaben Entscheidungsspielräume verloren gehen könnten, die Bestandteil einer eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung seien und als solche

---

<sup>33</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 7.

<sup>34</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 7 f.

<sup>35</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>36</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>37</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>38</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>39</sup> BVerfGE 119, 331 (374).

grundsätzlich den Ländern zustünden<sup>40</sup>. Gerade Abs. 1 wurde daher weit gefasst, um auf die mannigfaltigen Herausforderungen und Chancen der Informationstechnik, auch soweit sie heute noch unbekannt sind, angemessen und zeitnah reagieren zu können<sup>41</sup>.

## 5.2 Kernaussagen

### 5.2.1 Allgemein

Die Norm beinhaltet als zentrales Anliegen die Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informationstechnik sowie eine gesteigerte Flexibilität bei der Kooperation von Bund und Ländern, insbesondere in Gestalt von Vereinbarungen<sup>42</sup> und bildet eine Ausnahme zu der in den Art. 83 ff. GG festgelegten Ordnung der Verwaltungskompetenzen, die grundsätzlich nur eine Verwaltung in voneinander getrennten rechtlichen Räumen vorsehen<sup>43</sup>. Innerhalb dieser engen Grenzen ist, wie das Bundesverfassungsgericht in der ARGE-Entscheidung festgestellt hat, eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Überdies ist – soweit die Zusammenarbeit das Maß des ohnehin Zulässigen übersteigt – jedenfalls eine Legitimation durch Art. 91c GG erfolgt<sup>44</sup>.

### 5.2.2 Abs. 1

Nach Abs. 1 können Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken. Der Regelungsbereich des Abs. 1 ist umfassend zu verstehen<sup>45</sup>; mit informationstechnischen Systeme sind die technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen gemeint<sup>46</sup>. Vereinzelt Kritik an der Tatbestandsweite des Abs. 1<sup>47</sup> wird teilweise insofern zurückgewiesen, als dieser keine allumfassende Kooperationsmöglichkeit in allen Belangen der IT

---

<sup>40</sup> *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 3.

<sup>41</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9. Zur Entstehungsgeschichte des Art. 91c GG *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 19 ff.

<sup>42</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 5.

<sup>43</sup> *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 5; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 6; *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 4; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 1.

<sup>44</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 6; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 91c Rn. 7; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 11.

<sup>45</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 8; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 25 ff.

<sup>46</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>47</sup> *Heckmann*, Stellungnahme Sachverständigenanhörung Rechtsausschuss des BT v. 4.5.2009, S. 14 f.

schaffen solle, sondern die rechtliche und tatsächliche Basis für eine gemeinsame Steuerung und Standardisierung der IT-Infrastruktur<sup>48</sup>.

Zwar wird der Abs. 1 vorrangig als Grundlage für die Schaffung des gemeinsamen IT-Planungsrats durch einen Staatsvertrag verstanden<sup>49</sup>, doch bedeutet dies nicht, dass dadurch weitere institutionalisierte Zusammenarbeit ausgeschlossen ist, da der Staatsvertrag das tatsächliche und rechtliche Zusammenwirken näher ausgestaltet<sup>50</sup>. Umstritten ist, ob Abs. 1 im Licht der Absätze 2 und 3 restriktiv auszulegen ist (dazu ausführlich unter 5.4.).

### 5.2.3 Abs. 2

Abs. 2 betrifft die IT-Standardisierung. Nach ihm können Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Dies soll einen effizienten, sicheren und schnellen Datenaustausch durch gemeinsame Interoperabilitätsstandards gewährleisten<sup>51</sup>. Sofern Abs. 2 überhaupt als Konkretisierung des Abs. 1 verstanden werden kann, so ist dieser jedenfalls nicht abschließend (dazu ausführlich unter 5.4.)<sup>52</sup>.

### 5.2.4 Abs. 3

Dem Abs. 3 zufolge können die Länder über den Abs. 2 hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren. Dem Abs. 3 kommt nach überwiegender Meinung in der Literatur eine lediglich deklaratorische Funktion zu<sup>53</sup>. Dies ist jedoch so nicht zutreffend, beschreibt er doch mit der Eröffnung einer Kooperationsmöglichkeit für Aufgabenteile verfassungsrechtliches Neuland<sup>54</sup>. Hinter seiner Schaffung stecken u. a. auch vergaberechtliche Überlegungen<sup>55</sup> (zu seinem Regelungsgehalt – auch im Verhältnis zu den anderen Absätzen des Art. 91c GG – ausführlich unter 5.4.).

---

<sup>48</sup> *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 91c Rn. 9.1; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 9; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 8.

<sup>49</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 12; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 10.

<sup>50</sup> *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (621).

<sup>51</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9.

<sup>52</sup> *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 11; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Art. 91c Rn. 21.

<sup>53</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Suppl. 2010, Art. 91c Rn. 20; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Art. 91c Rn. 39.

<sup>54</sup> *Schliesky*, ZSE 2013, 281 (286); siehe auch *ders.*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 64.

<sup>55</sup> *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 22; *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 14.

### 5.2.5 Abs. 4

Der Abs. 4 hat für die hier zu beantwortende Fragestellung keine Relevanz, da er keine kooperative Aufgabenerledigung wie die vorhergehenden Absätze normiert, sondern einseitige Handlungsbefugnisse des Bundes für ein Verbindungsnetz zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder schafft.

## 5.3 Aufgaben von FITKO von Art. 91c GG erfasst

Dafür, dass alle für FITKO vorgesehenen Aufgaben auch von Art. 91c GG erfasst sind, spricht bereits der Umstand, dass eine Erweiterung des Aufgabenprofils und der Kompetenzen (des IT-Planungsrats) nicht beabsichtigt ist. Es handelt sich lediglich um die Unterstützung des IT-Planungsrates bei der Wahrnehmung seiner (unveränderten) Aufgaben. Die Aufgaben des IT-Planungsrates werden (abschließend) vom IT-Staatsvertrag definiert. Der IT-Staatsvertrag gilt gemeinhin als eine zulässige Ausgestaltung des von Art. 91c GG umschriebenen Kooperationsstatbestandes. Eine rein organisatorische Änderung ist unter aufgabenspezifischer Perspektive insofern unbeachtlich.

Auch an dieser Stelle ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die geplante Form der Kooperation gerade nicht auf die Ausübung von Staatsgewalt im Sinne der Definition des BVerfG abzielt, sondern die gemeinsame Einrichtung koordinierende und unterstützende Funktionen wahrnehmen soll<sup>56</sup>.

## 5.4 Gründung auch von gemeinsamen Einrichtungen im Anwendungsbereich des Art. 91c Abs. 1 GG

Fraglich ist daher vor allem, ob und inwieweit die Gründung von gemeinsamen Einrichtungen des Bundes und der Länder in dem von Art. 91c Abs. 1 GG umschriebenen Bereich von der Vorschrift gedeckt ist. Relevant ist insoweit insbesondere der zulässige Institutionalisierungsgrad, den das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Kontext des Abs. 1 erreichen darf.

Dazu ist zunächst der Regelungsgehalt des Abs. 1 zu analysieren und zu prüfen, ob die nachfolgenden Absätze 2 bis 4 die Kooperationsmöglichkeiten nach Abs. 1 evtl. einengen. Ein größerer Teil der Stimmen in der Literatur betrachtet Abs. 1 als generalklauselartigen Kooperationsstatbestand, der in Abs. 2 lediglich (und nicht abschließend) in eine Richtung konkretisiert wird, ohne dass die Grundaussage des Abs. 1 dadurch eingeschränkt würde<sup>57</sup>. Von anderer

---

<sup>56</sup> Zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von deren kooperativer Wahrnehmung siehe bereits oben 4.

<sup>57</sup> So etwa *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 25 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 1; *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 10; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Art. 91c Rn. 21; wohl auch *Seckelmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 23; *Kienemann*, in: Hömig (Hrsg.), GG-Kommentar, 10. Aufl. 2013, Art. 91c Rn. 2. *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 11, sieht das Zu-

Seite wird wiederum vertreten, dass Abs. 1 keinen generellen Kooperationsstatbestand darstellen soll, sondern eine einschränkende Auslegung des Abs. 1 im Lichte der darauffolgenden Absätze stattzufinden habe<sup>58</sup>.

Der erstgenannten Ansicht ist vor allem zuzugeben, dass der insbesondere in Abs. 2 enthaltene Konkretisierung ein abschließender Charakter nicht zu entnehmen ist<sup>59</sup>. Auch wurde sich ausweislich der Gesetzesbegründung<sup>60</sup> bewusst für eine besonders weite Formulierung in Abs. 1 entschieden. Festzuhalten ist darüber hinaus, dass der Abschluss der in Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG angesprochenen Vereinbarungen zwar insoweit der Regelfall der Kooperation sein mag, er aber andere Formen des Zusammenwirkens keineswegs verdrängt. Eine Verengung auf bestimmte Handlungsformen lässt sich der Verfassung so nicht entnehmen. Wenn und soweit in der Literatur in erster Linie der Abschluss des IT-Staatsvertrages als Ausfüllung des Kooperationsstatbestandes genannt wird, dürfte dies auch darin begründet liegen, dass jener in den Beratungen der Föderalismuskommission von Anfang an ins Auge gefasst war<sup>61</sup>.

Abs. 3 enthält nach überwiegender Auffassung lediglich eine klarstellende Aussage über die ohnehin zulässige horizontale Kooperation durch die Länder<sup>62</sup>. Dies verkennt indes den Regelungsgehalt des Abs. 3, der sich angesichts der Kompromisscharakter aufweisenden sprachlichen Fassung jedoch auch nicht auf den ersten Blick erschließt<sup>63</sup>. Über das grundlegende Signal, welches der Verfassungsgeber mit diesem Kooperationsstatbestand aussendet, hinaus erlaubt die Verfassungsbestimmung nunmehr erstmalig die Kooperation bei Aufgabenteilen. Indem die amtliche Begründung formuliert, dass „die Länder auch Aufgaben oder Aufgabenteile diesen Institutionen zuweisen“ können<sup>64</sup>, wird erstmals verfassungsrechtlich anerkannt, trotz unveränderten Verbleibs der Aufgabenverantwortung eine gemeinsame Erledigung einzelner Aufgabenteile, und zwar der IT-Komponenten der herkömmlichen staatlichen Aufgabenerledigung, zentralisiert und gemeinsam wahrzunehmen. Die Entstehungsgeschichte des Art. 91c GG im Rahmen der Föderalismusreform II zeigt, dass es Intention des verfassungsändernden

---

sammenwirken nach Abs. 2 zwar als „Regelfall“ an, weist aber zugleich darauf hin, dass auch andere Kooperationsformen zulässig blieben.

<sup>58</sup> So *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu u. a. (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 16; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91c Rn. 5; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 91c Rn. 9.1.

<sup>59</sup> So im Ergebnis auch *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 11; *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 11.

<sup>60</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9; vgl. auch *Seckelmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 23.

<sup>61</sup> Vgl. *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 11.

<sup>62</sup> Siehe z. B. *Ruge*, in: Schmidt-Bleibtreu u. a. (Hrsg.), GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 36; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91c Rn. 14; *Volkman*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 91c Rn. 14; *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 21; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 91c Rn. 18.

<sup>63</sup> Hierzu und zum Folgenden *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 64.

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

Gesetzgebers war, eine solche Arbeitsteilung und entsprechende Organisationsformen bewusst in der Verfassung zu erlauben<sup>65</sup>.

Auch eine einschränkende Aussage im Hinblick auf den Institutionalisierungsgrad einer Kooperation nach Art. 91c Abs. 1 lässt sich Art. 91c Abs. 3 GG nicht entnehmen. Die Formulierung „Die Länder können *darüber hinaus* [...]“ macht deutlich, dass diese Kooperation ergänzend und/oder alternativ zu den in Abs. 1 und Abs. 2 genannten Mechanismen der Zusammenarbeit gewählt werden kann<sup>66</sup>. Deshalb ist auch nicht recht einsichtig, weshalb der Regelung eine indirekte Bestätigung der Grenzen der in Abs. 2 umschriebenen Bund-Länder-Kooperation entnommen werden können soll<sup>67</sup>. Der Literatur lässt sich – soweit sie überhaupt dazu Stellung nimmt – nicht einmal eine eindeutige Tendenz entnehmen, ob die Vorschrift des Abs. 3 einen Aussagegehalt zur Beteiligung des Bundes an gemeinsamen Einrichtungen i. S. d. Abs. 3 enthält<sup>68</sup>.

In Art. 91c Abs. 3 GG ist vielmehr die ausdrückliche Erlaubnis zur Errichtung von Einrichtungen, die für den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme bestimmt sind, zu erblicken. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift zeigt auch hier, dass Abs. 3 im Hinblick auf Kooperationen nicht einschränkend auszulegen sein soll, sondern die Gründung einer gemeinsamen Einrichtung – auch in der verfestigten Organisationsform der Anstalt – zulässt, durch welche präzise festgelegte Gegenstände des Verwaltungsvollzugs im föderalen Staat gemeinsam erledigt werden können und der von den beteiligten Gebietskörperschaften auch lediglich Teile von Aufgaben sowie reine Vollzugs- oder Hilfstätigkeiten übertragen werden können<sup>69</sup>. Jedenfalls soll Art. 91c Abs. 3 GG nicht so zu verstehen sein, dass er eine Art und Weise der Zusammenarbeit von Bund und Ländern versperrte, die jenseits von Art. 91c GG ohne Weiteres zulässig wäre.

Für die Zulässigkeit der Errichtung einer gemeinsamen Bund-Länder-Einrichtung spricht überdies eine Annexkompetenz aus Art. 91c Abs. 1 GG. Die Annexkompetenz knüpft an geschriebene Kompetenzen an und dehnt diese insbesondere auf Stadien der Vorbereitung und Durchführung aus<sup>70</sup>. Die geplante Kooperation dürfte unzweifelhaft einer solchen Unterstützung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern i. S. v. Art. 91c Abs. 1 GG dienlich sein. Restriktionen bei der Annahme einer Annexkompetenz könnten sich lediglich ergeben, soweit dadurch die Grenzen einer zulässigen vertikalen Zusammenarbeit überschritten werden. Dies ist aber für die geplante Kooperation gerade nicht zu besorgen, da eine unzulässige Verlagerung von Sachentscheidungen auf die gemeinsame Einrichtung nicht stattfinden soll.

---

<sup>65</sup> Näher *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 68.

<sup>66</sup> *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 66.

<sup>67</sup> So aber *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 91c Rn. 14.

<sup>68</sup> Einer Sperrwirkung von Abs. 3 in Bezug auf eine Beteiligung des Bundes zuneigend *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Art. 91c Rn. 41; ausdrücklich dagegen *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 91c Rn. 1.

<sup>69</sup> *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn. 72.

<sup>70</sup> *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Art. 70 Rn. 71.

## 6. Ergebnis

Auf Basis einer (kursorischen) Analyse der grundsätzlichen Möglichkeit von Bund-Länder-Kooperationen in Form gemeinsamer Anstalten des öffentlichen Rechts und ihrer verfassungsrechtlichen Grenzen, lässt sich festhalten, dass die durch die ARGE-Entscheidung aufgestellten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Zusammenarbeit in jedem Fall nicht bei bloß unterstützenden und koordinierenden Tätigkeiten der gemeinsamen Anstalt gelten. Sofern die Tätigkeiten über diesen eingeschränkten Bereich hinausgehen sollten, dient Art. 91c Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage für eine derartige gemeinsame Einrichtung, bei entsprechendem Bezug zu den dort genannten Voraussetzungen auch Art. 91c Abs. 3 GG. Sowohl der weite Wortlaut des Absatzes 1 als auch dessen Telos und Entstehungsgeschichte, nämlich die möglichst flexible Bewältigung sowohl aktueller als auch zukünftiger und damit teilweise unvorhersehbarer Entwicklungen in der IT mittels einer institutionalisierten Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu ermöglichen, stützen diese Annahme. Systematische Erwägungen im Hinblick auf Art. 91c Abs. 2, 3 GG, die zuvorderst zugunsten einer einschränkenden Auslegung des Absatzes 1 herangezogen werden, können diese Auslegung nicht entkräften.

## **Anlage 3: Ergänzende umsatzsteuerrechtliche Prüfung**



## Föderale IT-Kooperation (FITKO)

### Projektphase 4 – Umsetzung

– Ergänzende umsatzsteuerrechtliche Prüfung –

Version 1.0

Stand: 26.08.2016

### **Erstellung des Dokuments**

Das vorliegende Dokument wurde durch Partnerschaften Deutschland (ÖPP Deutschland AG) im Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe FITKO des IT-Planungsrates erstellt.

### **Stand des Dokuments**

Version: 1.0 (Stand: 26.08.2016)

### **Autoren des Dokuments**

Dr. Sönke E. Schulz, Luise A. Gottberg (Partnerschaften Deutschland)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>89</b>
<b>1. Ausgangssituation .....</b>	<b>90</b>
<b>2. Steuerbarer Umsatz, insbesondere das Kriterium der Leistungserbringung .....</b>	<b>91</b>
<b>3. Hilfsweise: Vorliegen des Ausnahmetatbestandes des § 2b UStG.....</b>	<b>92</b>
3.1 Art der Tätigkeit .....	93
3.2 Zu erwartende Wettbewerbsverzerrungen .....	93

## 1. Ausgangssituation

Der IT-Planungsrat hat auf seiner 19. Sitzung vom 16. März 2016 beschlossen, FITKO als Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft aller Länder und des Bundes mit Sitz in Frankfurt a. M. zu gründen. Aufgrund rechtlicher Bedenken mehrerer Bundesländer wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Föderale IT-Kooperation“ auch damit beauftragt, entsprechende Fragestellungen zu prüfen.

Eine dieser Fragestellungen betrifft die Umsatzsteuerbarkeit der Leistungen der zu gründenden gemeinsamen Anstalt. Für die Beantwortung der Frage, ob die gemeinsame Anstalt der Umsatzbesteuerung unterliegt, muss zunächst festgestellt werden, ob sie überhaupt steuerbare Umsätze tätigt (2.). Wird dies bejaht, kann das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes des § 2b UStG geprüft werden (3.).

Die nachfolgenden Ausführungen bauen auf verschiedenen Dokumenten und dem bisherigen Diskussions- und Erkenntnisstand auf. **Folgende Dokumente** sind relevant:

- **Umsatzsteuerliche Würdigung des Ergebnisberichts der Arbeitsgruppe FITKO** durch das **Sächsische Staatsministerium des Innern** vom 16. März 2016 (Anmerkung: Die Ausführungen Sachsens legen den Ergebnisbericht der Phase 2 zugrunde und basieren daher nur zum Teil auf dem aktuell relevanten Sachverhalt.),
- Würdigung der rechtlichen Einschätzung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern durch **dataport** (Mail von Herrn Hagen vom 17. Mai 2016),
- Vorarbeiten von PD aus anderen Projektkontexten zu vergleichbaren organisatorischen Entscheidungen.

Auf Basis dieser Dokumente sowie der vorliegenden Zusammenfassung kommt auch das Hessische Finanzministerium (Stand: 8. Juli 2016) zum Ergebnis, dass es an der Unternehmereigenschaft der gemeinsamen Anstalt fehlt. Es wird ein Antrag auf verbindliche Auskunft beim zuständigen Finanzamt empfohlen, um die erforderliche Rechtssicherheit zu erzielen.

## 2. Steuerbarer Umsatz, insbesondere das Kriterium der Leistungserbringung

Grundsätzlich unterliegen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) u. a. sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt, der Umsatzsteuer. Für die Frage nach der Umsatzsteuerpflichtigkeit der gemeinsamen Anstalt des IT-Planungsrates ist also maßgeblich, ob diese „sonstige Leistungen“ im Sinne des UStG erbringt und sie als Unternehmerin anzusehen ist.

Legal definiert werden „sonstige Leistungen“ in § 3 Abs. 9 UStG nur in negativer Abgrenzung zu Lieferungen i. S. d. UStG. Demnach sind sonstige Leistungen alle Leistungen, die keine Lieferungen sind. Für die Frage, ob die gemeinsame Anstalt Leistungen erbringt, ist es dienlicher, eine weitere Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 UStG genauer zu betrachten. Die Leistungen müssen „gegen Entgelt“ von einem Unternehmer ausgeführt werden. Für die Leistung „gegen Entgelt“ ist erforderlich, dass die **Leistungen gegenüber einem anderem** als dem Unternehmer erbracht werden, um einen steuerbaren Umsatz zu erhalten. Dies entspricht auch dem Leistungsbegriff des § 241 BGB.<sup>1</sup>

Fraglich ist vorliegend, ob die Leistungen der gemeinsamen Anstalt gegenüber einem anderen erbracht werden. Dafür spräche zunächst, dass es sich bei der Anstalt um eine selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, die grundsätzlich von anderen beauftragt werden kann. Allerdings ist dann auch herauszustellen, gegenüber wem sie tätig wird. Geplant ist, dass die Anstalt ihre Aufgaben ausschließlich für den IT-Planungsrat erbringt und diesen bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützt. Dieser aber kann in Ermangelung eigener Rechtspersönlichkeit Leistungen gar nicht bestellen, er kann also nicht Empfänger der Leistungen sein. Dass die gemeinsame Anstalt für den IT-Planungsrat tätig wird, wird nicht durch Bestellung, sondern durch den Errichtungsbeschluss sowie weitere konkrete Beschlüsse des IT-Planungsrates ausgelöst. Für andere als den IT-Planungsrat wird die gemeinsame Anstalt jedoch nicht tätig sein. Ein Tätigwerden ohne jeweilige Beauftragung und ohne das Vorliegen eines Besteller-Empfänger-Verhältnisses aufgrund öffentlich-rechtlicher Bestimmungen entspricht vielmehr dem Vorgehen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Diese ist dazu berechtigt, sich innerhalb der gesetzlichen Grenzen selbständig zu organisieren.<sup>2</sup> Es ist also davon auszugehen, dass es sich vorliegend nicht um Leistungserbringung, sondern um Verwaltungstätigkeit – wenn auch in besonderer Organisationsform – handelt.

In Ermangelung eines Besteller-Empfänger-Verhältnisses liegt **keine Leistung** und entsprechend auch kein steuerbarer Umsatz nach dem UStG vor. Die gemeinsame Anstalt würde nach der hier vertretenen Auffassung folglich keiner Umsatzbesteuerung unterliegen.

---

<sup>1</sup> *Grüneberg*, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 75. Auflage 2016, Einl. v. § 241 Rn. 3.

<sup>2</sup> Vgl. bspw. für die Landeseigenverwaltung *Dittmann*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 84 Rn. 1 u. 2.

### 3. Hilfsweise: Vorliegen des Ausnahmetatbestandes des § 2b UStG

Sollte trotz der o. g. Ausführungen von entgeltlicher Leistungserbringung durch die gemeinsame Anstalt an ihre Träger – Bund und Länder – ausgegangen und diese in Konsequenz als Unternehmerin eingestuft werden, könnte die Umsatzbesteuerung trotzdem unter gewissen Voraussetzungen entfallen. Dem bisherigen Verständnis der Finanzverwaltung, wonach es sich bei Beistandsleistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht um einen umsatzsteuerbaren und -steuerpflichtigen Leistungsaustausch handelt, hat der Bundesfinanzhof in einer Entscheidung aus dem November 2011 unter Hinweis auf entgegenstehende europarechtliche Vorgaben zwar eine Absage erteilt<sup>3</sup>, in der Folge wurde das Umsatzsteuerrecht jedoch diesbezüglich reformiert. Mit der Einführung des § 2b UStG, erstmals anzuwenden ab dem 01. Januar 2017, haben sich grundlegende Neuerungen bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand ergeben. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, also auch Anstalten des öffentlichen Rechts, werden unter bestimmten Bedingungen von der Umsatzsteuerpflicht befreit. Die Norm lautet:

#### § 2b Juristische Personen des öffentlichen Rechts

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 4 gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des § 2, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Satz 1 gilt nicht, sofern eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

...

(3) Sofern eine Leistung an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt wird, liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn

1. die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
2. die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn
  - a) die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
  - b) die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
  - c) die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
  - d) der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

Eine Befreiung hängt also zum einen vom Gegenstand der Tätigkeit und zum anderen von dem Umstand ab, ob größere Wettbewerbsverzerrungen durch die Befreiung zu erwarten sind.

---

<sup>3</sup> BFH, Urt. v. 10.11.2011 – V R 41/10.

### 3.1 Art der Tätigkeit

Maßgeblich für die Qualifizierung der gemeinsamen Anstalt als Nichtunternehmerin im Sinne des UStG wäre der Umstand, dass ihr die jeweils ausgeübten Tätigkeiten im Rahmen ihrer öffentlichen Gewalt obliegen (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG). Diese Gesetzesformulierung spricht dafür, dass darauf abzustellen ist, dass die jeweilige Tätigkeit Folge der öffentlichen Aufgabe der gemeinsamen Anstalt ist und auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (z. B. im Rahmen eines öffentlichen-rechtlichen Vertragsverhältnisses) erbracht wird. Ist eines der beiden Kriterien nicht erfüllt, d. h. handelt die gemeinsame Anstalt z. B. auf privatrechtlicher Grundlage oder verlässt sie den ihr zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich, ist sie umsatzsteuerlich als Unternehmer einzustufen. Die in § 2b UStG verwendete Formulierung stellt allein auf die Zuweisung durch eine öffentlich-rechtliche Sonderregelung, wie z. B. ein Gesetz oder einen Staatsvertrag ab,<sup>4</sup> ohne dass diese öffentliche Aufgabe weiteren (qualitativen oder quantitativen) Anforderungen genügen muss. Es kommt also auch nicht darauf an, ob die Aufgaben theoretisch von Dritten erbracht werden können – etwa weil sie nicht hoheitlicher Natur sind – sondern allein darauf, dass sie der juristischen Person des öffentlichen Rechts zugeordnet sind. Hinzu kommt, dass es sich lediglich um interne Tätigkeiten zugunsten des IT-Planungsrates handelt; die Steuerung von Dienstleistern, koordinierende Tätigkeiten usw. sind zwar nicht hoheitlich im engen Sinne, typischerweise aber ministerielle und damit der öffentlichen Hand vorbehaltene Aufgaben.

### 3.2 Zu erwartende Wettbewerbsverzerrungen

Überdies dürften größere Wettbewerbsverzerrungen nicht zu besorgen sein. Der Begriff „größere“ i. S. d. Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der RL 2006/112/EG ist dahingehend zu verstehen, „dass die gegenwärtigen oder potenziellen Wettbewerbsverzerrungen mehr als unbedeutend sein müssen“.<sup>5</sup> Die Wettbewerbsverzerrungen sind gem. § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG insbesondere dann nicht als größer anzusehen, wenn die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies wiederum ist regelmäßig der Fall, wenn die Kriterien des § 2b Abs. 3 Nr. 2 lit. a) - d) UStG kumulativ vorliegen.

- a) Es ist erforderlich, dass die Leistungen auf **langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen** beruhen. Die Leistungen der gemeinsamen Anstalt gegenüber ihren Trägern werden aufgrund des Errichtungsbeschlusses erbracht. Bei diesem handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der auch auf Dauer angelegt ist. Dieses Kriterium ist mithin erfüllt.
- b) Die Leistungen müssen überdies dem **Erhalt der öffentlichen Infrastruktur** und der **Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden Aufgabe** dienen. Der Erhalt (und Ausbau) der öffentlichen IT-Infrastruktur ist vornehmlich den Gebietskörperschaften vor-

---

<sup>4</sup> So die Gesetzesbegründung, siehe BT-Drs. 18/6094 S. 91.

<sup>5</sup> EuGH Ur. v. 16.09.2008 - C-288/07.

behalten. Dass diese Aufgabe dem Bund und den Ländern, wenn auch nicht als echte, sondern als unechte Gemeinschaftsaufgabe obliegt, stellt auch Art. 91c GG, der die Verantwortung für die öffentlichen IT- und Kommunikations-Systeme zwischen dem Bund und den Ländern verteilt, heraus.<sup>6</sup>

- c) Weiterhin dürfen die Leistungen ausschließlich gegen **Kostenerstattung** erbracht werden. Zwar ist vorliegend nicht geplant, die gemeinsame Anstalt für jeweilige Einzelleistungen, sondern aufgrund eines Finanzierungsmodells basierend auf dem Königssteiner Schlüssel vollumfänglich pauschal zu finanzieren, es ist aber auch nicht ersichtlich, warum das Merkmal der Kostenerstattung nur einzelne, nicht aber pauschale Entgelte umfassen sollte. Eine Gewinnerzielung seitens der gemeinsamen Anstalt ist nicht intendiert; dies kann gesetzlich vorgegeben werden.
- d) Schließlich ist erforderlich, dass der Leistende **gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts** erbringt. Dieses Kriterium ist erfüllt, da Leistungen ausschließlich an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts (hier: Gebietskörperschaften) erbracht werden. Ob die Leistungen hypothetisch auch von Privaten oder für Private erbracht werden können, ist hierbei unerheblich.

Das Vorliegen aller Voraussetzungen lässt darauf schließen, dass bei der Leistungserbringung der gemeinsamen Anstalt für ihre Träger gemeinsame spezifische öffentliche Interessen verfolgt werden. Dieser Umstand wiederum indiziert, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten sind.

Die gemeinsame Anstalt könnte also gemäß der Ausnahme des § 2b UStG als **Nichtunternehmerin** behandelt werden und würde daher hinsichtlich ihrer Leistungen keiner Umsatzbesteuerung unterliegen.

Trotz dieser Überlegungen bleibt die hilfswise Einstufung der gemeinsamen Anstalt als Nichtunternehmerin im umsatzsteuerlichen Sinne mit gewissen Unwägbarkeiten behaftet; dies insbesondere, weil zur Neufassung des § 2b UStG weder finanzgerichtliche Entscheidungen ergangen sind noch die Finanzverwaltung zu dieser Neufassung bislang eine offizielle Verlautbarung veröffentlicht hat.

---

<sup>6</sup> Gröpl, in: Maunz/Dürig, Art. 91 c Rn. 9.