



**Lorenz-von-Stein-  
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Für Verwaltungswissenschaften | 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

Datum: 14.08.2019  
Bearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky, Carolin Hagenah  
Telefon: +49(431) 880-4542  
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de  
chagenah@lvstein.uni-kiel.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/2781

**Entwurf eines Gesetzes über die Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Vertrags zwischen dem Bund und den Ländern 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 91 c GG der Landesregierung**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

## **Stellungnahme**

**zum**

**Gesetzentwurf**

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Vertrags zwischen dem Bund und den Ländern 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 91 c GG**

**LT-Drs. 19/1395**

vom 02. April 2019

Mit Schreiben vom 07.06.2019 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

### **Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen**

---

Zweck des Gesetzentwurfs ist es, die Zustimmung des Landtages zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Vertrags zwischen dem Bund und den Ländern 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 – zu bewirken, die nach Artikel 37 Absatz 2 der Landesverfassung notwendig ist.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

### **I. § 1 (Zustimmung zum Staatsvertrag)**

§ 1 bewirkt die Zustimmung des Landtages zum Staatsvertrag, der dadurch in schleswig-holsteinisches Landesrecht umgesetzt wird. § 1 Abs. 3 regelt die Bekanntmachung des Inkrafttretens des Staatsvertrages gemäß seines Art. 3 Abs. 1 S. 1. Sollte der Staatsvertrag gegenstandslos werden, ist dies ebenfalls unverzüglich bekannt zu machen. Dieser Fall würde eintreten, wenn bis zum 30. September 2019 nicht alle Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei oder der Senatskanzlei des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt sind.

Die zustimmungsbedürftige Anpassung des IT-Staatsvertrages hat zum Ziel, die Voraussetzungen zur Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) für föderale IT-Kooperation (FITKO) zu schaffen. Hintergrund der FITKO ist es, als schlanke, mit gemeinschaftlichen Ressourcen ausgestattete, spezialisierte Unterstützungseinheit die Handlungs- und die politisch strategische Steuerungsfähigkeit des IT-Planungsrats zu stärken.

Denn gem. Art. 91c GG und § 1 Abs. 1 IT-Staatsvertrag übernimmt der IT-Planungsrat seit seiner Gründung im Jahr 2010 die Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT. Dies beinhaltet vor allem den Beschluss von fachunabhängigen und fachübergreifenden IT-Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards sowie die Steuerung von Digitalisierungsprojekten. Für eine bedarfsorientierte, strategische Ausrichtung und stringente Abarbeitung der Aufträge bedürfe es einer effektiven und zielgerichteten Steuerung und einer Bündelung bestehender organisatorischer, personeller und finanzieller Ressourcen des IT-Planungsrats. Darüber hinaus wurden dem IT-Planungsrat mit dem Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern im Oktober 2016 weitere Aufgaben übertragen. So soll „zur Erhöhung der onlinefähigen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung beim IT-Planungsrat für die Weiterentwicklung der IT-Verfahren ein Budget bereitgestellt werden“.

Für die Bewirtschaftung dieses noch nicht näher spezifizierten Budgets seien aber derzeit beim IT-Planungsrat keine geeigneten Strukturen verfügbar.

Aus hiesiger Sicht ist der Anpassung des Staatsvertrags und folgend dem vorliegenden Gesetzesentwurf inhaltlich grundsätzlich zuzustimmen. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Bundesländern in einer gemeinsam errichteten Kooperationsform ist generell zulässig,<sup>1</sup> woraus zu schließen ist, dass Gleiches auch für die Zulässigkeit von durch Bund und Länder gemeinsam getragenen Gemeinschaftseinrichtungen gilt. Für die Kooperation von Bund und Ländern existiert aber kein allgemeines Kooperations-, Körperschafts- oder Anstaltsrecht, so dass die Exekutive insofern unter Beachtung des institutionellen Gesetzesvorbehalts weitgehende Gestaltungsfreiheit hat.<sup>2</sup>

Ferner bestehen generell keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Im Grundgesetz finden sich zunächst keine Normen, die das Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern generell regeln. Es finden sich lediglich für einige spezielle Anwendungsfälle – wie gerade Art. 91c GG - Regelungen. In seiner sog. ARGE-Entscheidung<sup>3</sup> hat das Bundesverfassungsgericht Grundbedingungen einer Bund-Länder-Zusammenarbeit erneut nachgezeichnet. Jenseits des Normgefüges 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>4</sup> Ausnahmen seien hingegen

---

<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 Ländereinrichtung „Zweites Deutsches Fernsehen“ BVerfGE 22, 299 ff.

<sup>2</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>3</sup> BVerfGE 119, 331 ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 119, 331 (365, 367); *Ibler*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Stand: 86. EL Januar 2019, Art. 87 Rn. 195.

in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen möglich und zulässig, denn der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließe die Inanspruchnahme der „Hilfe“ nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus.<sup>5</sup>

Vor allem aber ist in Art. 91c GG eine ausdrückliche Legitimation zu sehen. Mit jener 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>6</sup> Zentrales Anliegen des Art. 91c GG ist die Verbesserung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informationstechnik sowie die gesteigerte Flexibilität bei der Kooperation von Bund und Ländern, insbesondere in Gestalt von Vereinbarungen.<sup>7</sup> Die Norm ist daher eine Ausnahme zu der in den Art. 83 ff. GG festgelegten Ordnung der Verwaltungskompetenzen.<sup>8</sup> Relevant ist vor allem der Absatz 1, welcher umfassend zu verstehen ist,<sup>9</sup> so dass er zwar Grundlage für die Schaffung des IT-Planungsrats ist, aber weitere institutionalisierte Zusammenarbeit nicht ausgeschlossen ist, da der Staatsvertrag das tatsächliche und rechtliche Zusammenwirken näher ausgestaltet.<sup>10</sup> Darüber hinaus erlaubt Art. 91c Abs. 3 GG ausdrücklich und erstmalig die Kooperation bei Aufgabenteilen.<sup>11</sup> Hiermit wird verfassungsrechtlich aner-

---

<sup>5</sup> BVerfGE 119, 331 (364); vgl. in der Literatur auch *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 83 Rn. 52.

<sup>6</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 7.

<sup>7</sup> *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 91c Rn. 5.

<sup>8</sup> *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 91c Rn. 6.

<sup>9</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 9; *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 91c Rn. 8.

<sup>10</sup> *Heun/Thiele*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 91c Rn. 12; *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (621).

<sup>11</sup> *Schliesky*, in: Bonner-Kommentar Grundgesetz, 157. EL 2012, Art. 91c Rn. 64.

kannt und erlaubt, trotz unveränderten Verbleibs der Aufgabenverantwortung eine gemeinsame Erledigung einzelner Aufgabenteile, und zwar der IT-Komponenten der herkömmlichen staatlichen Aufgabenerledigung, zentralisiert und gemeinsam wahrzunehmen.<sup>12</sup> Zudem räumt Art. 91c Abs. 3 GG mit der Verwendung des Wortes „können“ den Ländern ein Ermessen bezüglich horizontaler Kooperation ein,<sup>13</sup> wobei bereits den Absätzen 1 und 2 eine erlaubte gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern zu entnehmen ist.<sup>14</sup> Ferner erlaubt der Kooperationsstatbestand des Absatzes 3 auch ausdrücklich die Errichtung von Einrichtungen, die für den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme bestimmt sind, was das Errichten und den Betrieb einer Anstalt des öffentlichen Rechts umfasst.<sup>15</sup>

Letztlich müsste die Gründung von gemeinsamen Einrichtungen des Bundes und der Länder – wie hier die AÖR FITKO – von dem Anwendungsbereich des Art. 91c GG gedeckt sein. Insbesondere der weite Wortlaut des Absatzes 1 als auch dessen Telos und Entwicklungsgeschichte, eine möglichst flexible Bewältigung aktueller und zukünftiger, teils unvorhersehbaren Entwicklungen der IT mittels einer institutionalisierten Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zu ermöglichen, spricht für eine solche Annahme.<sup>16</sup> *Vor allem bei weiter Auslegung des Absatzes 1 ist schließlich die Übertragung sämtlicher Aufgaben des IT-Planungsrates auf die AÖR FITKO zulässig.*

---

<sup>12</sup> Schliesky, in: Bonner-Kommentar Grundgesetz, 157. EL 2012, Art. 91c Rn. 64.

<sup>13</sup> Schliesky, in: Bonner-Kommentar Grundgesetz, 157. EL 2012, Art. 91c Rn. 66.

<sup>14</sup> So auch Seckelmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 49. EL II/2016), Art. 91c Rn. 57.

<sup>15</sup> Schliesky, in: Bonner-Kommentar Grundgesetz, 157. EL 2012, Art. 91c Rn. 71.

<sup>16</sup> Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/12410, S. 9, die sich bewusst für eine weite Formulierung ausspricht.

Gegen die Aufteilung der Kosten zwischen den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel, abzüglich eines Anteils des Bundes in Höhe von 35%, bestehen keine Bedenken.

## **II. § 2 (Inkrafttreten)**

§ 2 bestimmt das Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Vertrags zwischen dem Bund und den Ländern 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. Es tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Hiergegen bestehen keine Bedenken.

Kiel, den 21. August 2019

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

gez. Carolin Hagenah

gf. Wissenschaftliche Mitarbeiterin