



Deutsche Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.

DGRI e. V. • Bahnhofstraße 10 • 76137 Karlsruhe

Referat IT 1 Bundesministerium d. Innern
Herrn Ralf Lesser
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Vorstand
Dr. Anselm-Brandi-Dohrn
Prof. Dr. Dirk Heckmann

Geschäftsführung
Prof. Dr. Rupert Vogel

9. Oktober 2009

Gutachterliche Stellungnahme

der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e. V. (DGRI)

**zum Entwurf eines Umsetzungsgesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung des
IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz
der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern
– Vertrag über die Ausführung von Artikel 91c GG**

A. Vorbemerkung

Das Umsetzungsgesetz zur Ratifizierung des sog. IT-Staatsvertrages ist der letzte und entscheidende legislative Akt auf Bundesebene, um die durch Art. 91c GG initiierte IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu konkretisieren und umzusetzen. Eine Stellungnahme zu diesem Umsetzungsgesetz ist unweigerlich verbunden mit einer Stellungnahme zum Gegenstand dieser Umsetzung, nämlich dem IT-Staatsvertrag (B. II) in jener Auslegung, die durch Art. 91c GG veranlasst ist (B. I). Wenn die Abgeordneten den Staatsvertrag in der vorliegenden Form „beschließen“, übernehmen sie auch die parlamentarische Verantwortung für das Konzept der künftigen IT-Steuerung in Bund und Ländern, das dem IT-Staatsvertrag zugrunde liegt. Das ist auch insofern von Bedeutung, als dieses Konzept Kompetenzen für den IT-Planungsrat vorsieht, die als Exekutiventscheidungen (aus Gründen effizienter Umsetzung) die parlamentarische Debatte bewusst meiden und damit für bestimmte IT-Steuerungsinstrumente auf die unmittelbare demokratische Legitimation verzichten. Das Parlament verlagert dadurch Verantwortung auf ein zentrales, ebenenübergreifendes Organ, den IT-Planungsrat. Dies betrifft durchaus bedeutsame Themen: Die staatliche IT-Infrastruktur ist sowohl in ihrem technisch-organisatorischen Rahmen als auch in den Sicherheitsanforderungen wichtig für die Umsetzung zahlreicher Reform-



Deutsche Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.

DGRI e. V. • Bahnhofstraße 10 • 76137 Karlsruhe

Vorab per E-Mail: ralf.lesser@bmi.bund.de
Vorab per Telefax: 030/1868151526

Referat IT 1 Bundesministerium d. Innern
Herrn Ralf Lesser
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Vorstand
Dr. Anselm-Brandi-Dohrn
Prof. Dr. Dirk Heckmann

Geschäftsführung
Prof. Dr. Rupert Vogel

9. Oktober 2009

Gutachterliche Stellungnahme

der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e. V. (DGRI)

zum Entwurf eines Umsetzungsgesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung des
IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz
der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern
– Vertrag über die Ausführung von Artikel 91c GG

A. Vorbemerkung

Das Umsetzungsgesetz zur Ratifizierung des sog. IT-Staatsvertrages ist der letzte und entscheidende legislative Akt auf Bundesebene, um die durch Art. 91c GG initiierte IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zu konkretisieren und umzusetzen. Eine Stellungnahme zu diesem Umsetzungsgesetz ist unweigerlich verbunden mit einer Stellungnahme zum Gegenstand dieser Umsetzung, nämlich dem IT-Staatsvertrag (B. II) in jener Auslegung, die durch Art. 91c GG veranlasst ist (B. I). Wenn die Abgeordneten den Staatsvertrag in der vorliegenden Form „beschließen“, übernehmen sie auch die parlamentarische Verantwortung für das Konzept der künftigen IT-Steuerung in Bund und Ländern, das dem IT-Staatsvertrag zugrunde liegt. Das ist auch insofern von Bedeutung, als dieses Konzept Kompetenzen für den IT-Planungsrat vorsieht, die als Exekutiventscheidungen (aus Gründen effizienter Umsetzung) die parlamentarische Debatte bewusst meiden und damit für bestimmte IT-Steuerungsinstrumente auf die unmittelbare demokratische Legitimation verzichten. Das Parlament verlagert dadurch Verantwortung auf ein zentrales, ebenenübergreifendes Organ, den IT-Planungsrat. Dies betrifft durchaus bedeutsame Themen: Die staatliche IT-Infrastruktur ist sowohl in ihrem technisch-organisatorischen Rahmen als auch in den Sicherheitsanforderungen wichtig für die Umsetzung zahlreicher Reform-

projekte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Unter dem (pointierten) Leitsatz „Wer die IT beherrscht, beherrscht auch die Inhalte“ geht es vorliegend um eine *wesentliche* Entscheidung, die der Gesetzgeber zu treffen hat¹.

B. Stellungnahme

I. Zur Auslegung des Art. 91c GG²

Durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.07.2009³ wurde im Zuge der Föderalismusreform II mit Wirkung vom 01.08.2009 Art. 91c in das Grundgesetz eingefügt. In Erweiterung der bisher in Art. 91a und Art. 91b GG geregelten Formen der Verwaltungszusammenarbeit lässt die Vorschrift eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Sektor der Informationstechnologie (IT-Zusammenarbeit) zu. Diese Verankerung der Informationstechnologie im Grundgesetz war erforderlich. Die Notwendigkeit ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Grenzen der Zulässigkeit einer Mischverwaltung, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem ARGE-Urteil vom 20.12.2007⁴ aufgestellt hat.⁵

Art. 91c Abs. 1 GG eröffnet Bund und Ländern die Möglichkeit, bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenzuwirken. Dies beinhaltet auch die Errichtung der hierzu erforderlichen Gremienstruktur.⁶ Der Begriff der „informationstechnischen Systeme“ ist weit gefasst und soll laut Gesetzesbegründung die technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen beinhalten.⁷ Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit folgt aus der Regelung nicht.⁸ Die diesbezügliche Freiwilligkeit ist der Verwaltungsautonomie und der Eigenstaatlichkeit der Länder geschuldet.⁹

Aus Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG folgt, dass lediglich eine sehr beschränkte IT-(Mindest-) Abstimmung vorgesehen ist,¹⁰ nämlich die Festlegung bestimmter, zur Interoperabilität zwingend erforderlicher, keineswegs aller Kommunikationsstandards. Erfasst werden nur solche IT-Standards, die der

¹ Die Bedeutung des IT-Einsatzes für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung betonen auch *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619.

² Ausführlich zur „Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c GG“ *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 ff.

³ BGBl. I S. 2248.

⁴ BVerfGE 119, 331.

⁵ Vgl. *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 6 ff, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_Federalismusreform/05_Stellungnahmen_V/Stellungnahme_Heckmann.pdf, 08.10.09; vgl. *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 4.

⁶ BT-Drs. 16/12410, S. 13; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 4.

⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 13; vertiefend: *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 9 f.

⁸ *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 10.

⁹ *Henneke*, Stellungnahme vom 23.04.2009, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_Federalismusreform/05_Stellungnahmen_V/Stellungnahme_Henneke.pdf, 08.10.09; zu den in diesem Zusammenhang aus dem Grundsatz der Bundestreue folgenden Pflichten: *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 10.

¹⁰ Für einen engen Anwendungsbereich auch: *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, GG, Art. 91c Rn. 13. vgl. auch *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (621): „Durch die Beschränkung auf die ‚notwendigen‘ Standards wird einerseits die Eigenstaatlichkeit der Länder gewahrt, andererseits zukunfts offen

Kommunikation „zwischen“ den IT-Systemen dienen, also nicht darüber hinaus gehende Technologievorgaben, selbst wenn sie im Sinne einer Harmonisierung und zentralen IT-Steuerung des IT-Betriebs „notwendig“ erscheinen mögen. Auch sind mit „Sicherheitsanforderungen“ nur solche Vorkehrungen gemeint, die die ebenenübergreifende Kommunikation gegen Angriffe und systemimmanente Schwachstellen stärken. Eine Kompetenz zur umfassenden Schaffung von *IT-Sicherheit* beinhaltet die Vorschrift dagegen aufgrund der eindeutigen Begrenzung auf die Kommunikationsschnittstellen („Interoperabilität“) nicht.¹¹

II. Zum IT-Staatsvertrag

Grundsätzlich enthält der Staatsvertrag ein zustimmungswürdiges Konzept, das den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 91c GG gerecht wird. Einzelne Regelungen des Staatsvertrages sind indes kritikwürdig¹². Gegen § 1 Abs. 7 des Staatsvertrages können sogar gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht werden. Teilweise sind die Regelungen auch zu weit gefasst und geben dem IT-Planungsrat - wenn sie nicht notwendig begrenzend interpretiert werden - zu weit reichende Kompetenzen an die Hand.

1. Verfassungsrechtlich bedenkliche Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip in § 1 Abs. 7 des Staatsvertrages

Die Regelung in § 1 Abs. 7 des Staatsvertrages ist im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Eigenstaatlichkeit der Länder bedenklich gefasst¹³. Denn die in der Vorschrift geregelte Abweichungsmöglichkeit vom Einstimmigkeitsprinzip bezieht sich auf *alle* vom IT-Planungsrat wahrgenommenen Aufgaben, also auch auf solche im (weiten) Anwendungsbereich des Art. 91c Abs. 1 GG¹⁴. Nach Art. 91c Abs. 2 Satz 2 GG (Wortlaut: „Vereinbarungen nach *Satz 1* ...“) sind indes Abweichungen vom Einstimmigkeitsprinzip ausschließlich im Anwendungsbereich von Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG zulässig.

Zwar sind nach der Rechtsprechung des *BVerfG*¹⁵ Abweichungen vom Einstimmigkeitsprinzip im Einzelfall auch ohne verfassungsrechtliche Gestattung möglich. Allerdings liegen hier die Voraussetzungen, die das *BVerfG* hieran knüpft, offensichtlich nicht vor. Denn eine nach „Inhalt, Zweck und Ausmaß eindeutige Umschreibung und Begrenzung der Aufgabenbereiche“ des (weit gefassten) Art. 91c Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich. Eine taugliche „Konkretisierung“ des Art. 91c Abs. 1 GG enthält auch nicht § 1 Abs. 1 Satz 1, 1. Spiegelstrich des Staatsvertrages¹⁶. Die dort genannte „Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik“ enthält im Vergleich zur Aufgabenumschreibung in Art. 91c Abs. 1 GG keinen nennenswerten Konkretisierungsgrad und bleibt in ihrer inhaltlichen Weite im Ergebnis beliebig. Gegen § 1 Abs. 7 des Staatsvertrages bestehen insoweit erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

das Ziel der durchgängigen elektronischen Kommunikation aller Behörden gewahrt“.

¹¹ *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 15, a.a.O.

¹² Vertiefend: *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 17 f., S. 20 ff., a.a.O.

¹³ Hierzu *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 17 f. a.a.O.

¹⁴ Vgl. die Präambel, 1. Spiegelstrich des Staatsvertrages; selbiges ergibt sich aus der regelungstechnischen Verortung in der allgemeinen Regelung von § 1 des Staatsvertragsentwurfes sowie im Umkehrschluss aus der „speziellen“, auf Gegenstände des Art. 91c Abs. 2 GG Bezug nehmenden Regelung in § 3 Abs. 2 des Staatsvertrages.

¹⁵ *BVerfGE* 90, 60 (104). Kritisch hierzu *P.-M. Huber*, Komm.-Drs. 082, S. 23 f.

¹⁶ So aber die Begründung des Staatsvertrages, S. 83.

2. Zur Unbestimmtheit des Staatsvertrages

Teilweise erscheinen die Art. 91c GG ausfüllenden Regelungen des Staatsvertrages zu unbestimmt gefasst und räumen dem IT-Planungsrat, aufgrund der generalklauselartig gefassten Vertragskautelen, zumindest dem Wortlaut nach relativ weitreichende, kaum fassbare Zuständigkeiten ein, sodass insgesamt ein veritables Maß an Rechtsunsicherheit besteht. Viele wesentliche Einzelfragen sind unklar, sodass für die Zukunft Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Ländern und dem IT-Planungsrates nicht auszuschließen sind.

Exemplarisch (und nicht auf Vollständigkeit bedacht¹⁷) seien folgende Kritikpunkte aufgeführt:

a) Zu den unklaren Kompetenzen des IT-Planungsrates

In § 1 Abs. 1 Satz 1, 2. Spiegelstrich des Staatsvertrages ist geregelt, dass der IT-Planungsrat „*fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards beschließt*“. Diese Aufgabenzuweisung ist zu weit gefasst und geht über die Regelungsmaterie des Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG hinaus. Danach ist eine Beschränkung auf die zur Kommunikation *zwischen* den informationstechnischen Systemen *notwendigen* Interoperabilitäts- und Sicherheitsstandards zu gewährleisten¹⁸. Für die Praxis besteht aufgrund der weiten Fassung des Staatsvertrages die Gefahr, dass über die betreffende Klausel dem Planungsrat weiterreichende Kompetenzen eingeräumt werden, als die Verfassung eigentlich vorsieht.

Auch soweit der Staatsvertrag dem IT-Planungsrat Kompetenzen im Sachzusammenhang mit Art. 91c Abs. 1 GG einräumt, besteht Unklarheit. Nach § 1 Abs. 1, 3. Spiegelstrich des Staatsvertrages kann der IT-Planungsrat „*E-Government-Projekte*“ steuern, soweit sie ihm „*zugewiesen werden*“. Ausweislich der Begründung soll der Begriff des „E-Government“ weit zu verstehen sein. Es soll keine Beschränkung auf technische Fragestellungen erfolgen, sondern eine umfassende Steuerung ermöglicht werden. Dies widerspricht der gebotenen restriktiven Auslegung von Art. 91c Abs. 1 GG.¹⁹ Aufgrund der Einschränkung „auf Zuweisung“ sind zwar keine verfassungsrechtlichen Bedenken (Eigenstaatlichkeit der Länder) zu erheben. Allerdings müsste dann im Staatsvertrag geregelt werden, *wer* und *in welchem Verfahren* dem IT-Planungsrat derartige Projekte zuweisen kann, ob der IT-Planungsrat verpflichtet ist, die Projektsteuerung (ggf. unter welchen Voraussetzungen) zu übernehmen (dafür spräche der Wortlaut „zuweisen“), welche *Kompetenzen* er dabei im „Außenverhältnis“ (etwa gegenüber betroffenen Dritten wie IT-Unternehmen) hätte, in welchem Umfang die delegierte „Steuerung“ von E-Government-Projekten erfolgen kann usw. Begrenzungen erscheinen geboten. Es widerspräche dem Grundsatz der Eigenstaatlichkeit der Länder, wenn es diesen ermöglicht würde, ohne inhaltliche Einschränkung sämtliche E-Government-Projekte an eine demokratisch nicht unmittelbar legitimierte Stelle zur (selbständigen) Erledigung zu übertragen.

Weiterhin ist zu beanstanden, dass im Staatsvertrag nicht der gebotene Versuch unternommen wird, in der grundgesetzlichen Regelung notwendig weit gefasste Begriffe (wie dem des „informa-

¹⁷ Im Übrigen wird auf die Kritik von Heckmann/Braun, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 20 ff. verwiesen; a.a.O.

¹⁸ Dazu im Einzelnen Heckmann/Braun, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 14 ff. a.a.O.

¹⁹ Vgl. Heckmann/Braun, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 14 ff. a.a.O.

tionstechnischen Systems“ in Art. 91c Abs. 1 GG) näher zu präzisieren und damit auch eine Eingrenzung des Aufgabenbereiches des IT-Planungsrates vorzunehmen²⁰.

b) Zu den unklaren Rechtsfolgen des Tätigwerdens des IT-Planungsrates

In § 1 Abs. 5 des Staatsvertrages ist nicht geregelt, wann und unter welchen Voraussetzungen eine Entscheidung durch Beschluss erfolgt oder eine bloße „Empfehlung“ gegeben wird. Zudem ist nicht bestimmt, welche Wirkungen einem Beschluss bzw. einer Empfehlung zukommen; eine (allgemeine) Umsetzungspflicht von Beschlüssen ist nicht vorgesehen.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 des Staatsvertrags entfalten die dort geregelten „Standardisierungsbeschlüsse“ des IT-Planungsrates Bindungswirkung und sind innerhalb vom IT-Planungsrat festzusetzender Fristen in den Verwaltungsräumen der Vertragspartner umzusetzen. Näheres zur Fristsetzung durch den IT-Planungsrat ist indes nicht geregelt; ebenso fehlen Bestimmungen für den Fall, dass ein Vertragspartner seiner Umsetzungspflicht nicht nachkommt. Zur Umsetzungsform sei angemerkt, dass zur Transformation von Standardisierungsbeschlüssen häufiger als erwartet ein *formelles Gesetz* erforderlich sein kann.²¹

3. Zur Sonderstellung der Justiz

Streitig und verfassungsrechtlich bislang ungeklärt ist, ob und in welchem Umfang einzelne Sachbereiche der Justiz-IT einer Lenkung durch den IT-Planungsrat unterliegen dürfen. Diese Fragestellung wurde bei der Fassung des Staatsvertrages offensichtlich nicht berücksichtigt. Anlass hätte dazu bestanden, wenn man das CIO-Konzept des Bundes betrachtet, in dem Gegenstände des sogenannten „E-Justice“²² von der zentralen, ressortübergreifenden IT-Steuerung des Bundes (wegen Bezuges zur richterlichen Unabhängigkeit) ausgenommen wurden²³. Tatsächlich sprechen gewichtige Argumente dafür, dass aufgrund der besonderen Stellung der Justizverwaltung im Gewaltengeflecht der verfassungsrechtlich verbürgten Unabhängigkeit der Richter, dem Ressortprinzip oder dem Gewaltenteilungsgrundsatz eine „ressortfremde“ IT-Steuerung im Justizbereich engen verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt und in vielen Bereichen ein Gesetzesvorbehalt wirksam wird²⁴. Tendenziell wird ein IT-Planungsrat im Bereich der Justiz-IT - wenn überhaupt - nur in sachlich eng begrenzten Aufgabenbereichen tätig werden können. Dies kommt im Staatsvertrag nicht zum Ausdruck. Diesbezüglich ist insbesondere § 1 Abs. 1, 3. Spiegelstrich des Staatsvertrages, wonach der IT-Planungsrat „E-Government-Projekte“ steuern kann, soweit sie ihm „zugewiesen werden“ eng auszulegen. Nach hier vertretener Rechtsauffassung sind unter „E-Government-Projekten“ ausschließlich Vorhaben der elektronischen Verwaltung und nicht auch E-Justice-Projekte zu verstehen. Allenfalls kommt bei einem Bezug zur Justiz-IT eine Projektübertragung in Betracht, wenn es sich *ausschließlich* um eine sogenannte „Querschnitts-IT“ handelt, also IT-Leistungen, die Aufgaben unterstützen, die für mehrere oder sogar alle Ressorts

²⁰ Näher hierzu *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 20 a.a.O.

²¹ Die Setzung von Interoperabilitätsstandards kann die Berufsfreiheit von IT-Dienstleistern und Entwicklern beeinträchtigen, *Heckmann*, CR 2006, 1 ff.; zudem besteht Grundrechtsbezug für alle Bürger, *Heckmann/Braun*, Gutachterliche Stellungnahme vom 03.05.2009, S. 23, a.a.O.

²² Zum Begriff *Braun*, in: *Heckmann*, juris Praxiskommentar Internetrecht, 2. Aufl. 2009, Kap. 5 Rn. 3 ff.

²³ Vgl. das CIO-Konzept des Bundes, dort in Fußnote 4.

²⁴ Siehe dazu den Problemaufriss im Positionspapier der Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz, „Welches Maß an IT-Zentralisierung trägt die Dritte Gewalt?“, Beilage in CR 2009, Heft 8.

bzw. Behörden gleich sind und deshalb zentral geplant und behandelt werden können, wobei aber stets im Einzelfall vorab zu prüfen ist, ob keine justizspezifischen Besonderheiten (etwa die Unabhängigkeit der Richter) entgegen stehen.

4. Zu den vergaberechtlichen Wirkungen

Die Neuregelung der IT-Steuerung in Bund und Ländern durch Art. 91c GG in Verbindung mit dem IT-Staatsvertrag wird sich auch auf die Beschaffungsprozesse der öffentlichen Hand auswirken.²⁵ Zum einen entsteht durch IT-Zentralisierung eine entsprechende Nachfragemacht des Staates. Zum anderen deutet sich durch eine verstärkte IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung an, vorhandene und neu geschaffene Einrichtungen, Produkte und Dienstleistungen gemeinsam zu nutzen, was entsprechende Ausschreibungen zumindest faktisch entbehrlich machen könnte (sog. Inhouse-Vergabe). Das wirft vergaberechtliche Folgefragen auf, die hier nicht beantwortet werden können. Es ist unterdessen bedauerlich, dass der IT-Staatsvertrag insoweit keine Hinweise zum künftigen Verhältnis von Staats-IT und IT-Wirtschaft gibt. Die Auswirkungen etwaiger Vergabevorentscheidungen durch autoritative Technologievorgaben²⁶ des IT-Planungsrates bleiben so unklar.

5. Zur europäischen Dimension zentraler IT-Steuerung

Art. 91c GG befasst sich ebenso wie der konkretisierende IT-Staatsvertrag zwar nur mit der IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Dennoch kann man IT-Steuerung heute nicht ohne Blick auf die grenzüberschreitende IT-Infrastruktur betrachten. Wie verhält sich etwa das Aufgabenspektrum des nationalen IT-Planungsrates zu IT-Steuerungsmechanismen und Organisationen zumindest der EU-Mitgliedstaaten? Hierzu schweigt der Staatsvertrag.

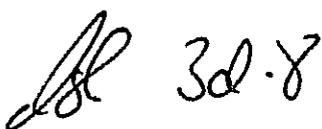
C. Fazit

Der IT-Staatsvertrag geht wie Art. 91c GG von der zutreffenden Idee einer stringenten IT-Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern aus und setzt dies in weiten Teilen auch konsequent und verfassungskonform um. Er leidet aber auch unter „handwerklichen“ Mängeln und verpasst so die Chance, die IT-Steuerung in Deutschland auf ein rechtssicheres Fundament zu stellen. Auslegungstreitigkeiten sind buchstäblich vorprogrammiert, zumal die Vertragspartner nicht nur gemeinsame Interessen verfolgen. Das betrifft besonders die Reichweite der Aufgabenzuweisung und Entscheidungskompetenzen; das unklare Verhältnis von § 1 Abs. 7 und § 3 Abs. 2 kann zu Auseinandersetzungen u. a. darüber führen, ob der IT-Planungsrat Beschlüsse nur hinsichtlich der Mindeststandards und Sicherheitsanforderungen im Sinne des Art. 91c Abs. 2 GG/§ 3 Abs. 1 StV treffen darf oder auch im Rahmen seiner sonstigen Koordinierungs- und Projektsteuerungsaufgaben (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 StV). Nach hier vertretener Rechtsauffassung ist Art. 91c GG restriktiv auszulegen.

²⁵ Exemplarisch sprechen *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (622) mit Blick auf Art. 91c Abs. 3 GG die Frage der „innerstaatlichen Organisationsakte“ als Anknüpfungspunkt für eine Vergabefreiheit an; hierzu jüngst EuGH, Urt. v. 9.6.2009 – C-480/06 (hierzu *Albrecht*, Vergaberechtliche Grenzen der interkommunalen IT-Beschaffung, *jurisAnwZert ITR* 15/2009, Anm. 2).

²⁶ Hierzu (am Beispiel von KBSt. und SAGA) ausführlich *Heckmann*, CR 2006, 1 ff.

So sehr also die Aufnahme „der IT“ ins Grundgesetz in Gestalt des Art. 91c GG zu begrüßen ist, so vorsichtig muss man nun im Umsetzungsprozess sein, damit die Balance zwischen einem innovationsfördernden, marktorientierten und dezentralen IT-Wettbewerb einerseits und einer effizienzsteigernden, staatsorientierten und zentralen IT-Steuerung gewahrt bleibt. Auch *Schallbruch* und *Städler* resümieren: „Abzuwarten bleibt nun, wie Art. 91c GG in der Praxis umgesetzt wird und wie sich die Vorschrift im Handeln von Bund und Ländern bewährt. Dabei dürfte ... es darauf ankommen, wie Bund und Länder den IT-Planungsrat und seine vier Hauptaufgaben ausgestalten“²⁷. Die Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik regt an, den IT-Staatsvertrag, so er denn nicht mehr geändert werden sollte, im Sinne dieser Stellungnahme verfassungskonform auszulegen.



Dr. Anselm-Brandi-Dohrn
Erster Vorsitzender



Prof. Dr. Dirk Heckmann
Vorstand

²⁷ *Schallbruch/Städler*, CR 2009, 619 (624).