

Kurzstellungnahme

**für den 04.05.2009, Anhörung des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem
Finanzausschuss des Bundesrates**

**Föderalismusreform II
hier: Themenkomplex Verwaltung**

**hier: "Öffentliche IT" (Thema 2.A)
RA Prof. Dr. J. Schneider**

1. Ausgangssituation

Für die Anhörung am 8.11.2007 war von meiner Seite vor allem auf die Zielrichtung hingewiesen worden, die „Eigenheiten“ von IT-Projekten und IT-Systemen zur Aufgabenbewältigung im Rahmen der *föderalen* Strukturen zu beachten und deshalb auf Kooperation und Standards zu setzen, während Sicherheit ein *zentral* zu unterstützendes Thema ist. Die Beschlüsse der Kommission tragen dem Rechnung, weshalb es im folgenden nicht um Kritik, sondern Bestätigung geht.

Es ist anzunehmen, dass die technische Entwicklung weiterhin in hohem Tempo fortschreitet. Dies betrifft v.a. Hardware und Netze. Bei Software ist sowohl die Entwicklungs- als auch und vor allem die Einsatzdauer als gesamter Lebenszyklus wesentlich länger. Hierfür lassen sich vielfältige Formen und Ebenen der Zusammenarbeit vorstellen, nicht jedoch eine zentrale Steuerung. Es sind deshalb auch Regelungen zu vermeiden, die indirekt über zentrale Vorgaben die Strukturen und Abläufe der Aufgabenerfüllung der Länder präformieren.

Insofern ist es zu begrüßen, wenn Art. 91c GG (neu) eine (deklaratorische) Kann-Bestimmung für das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Abs. 1 betreffend die „informationstechnischen Systeme“ enthält, Abs. 2 speziell die Möglichkeit der Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen für die Kommunikation zwischen den einzelnen informationstechnischen Systemen auf Grund von Vereinbarungen vorsieht und nach Abs. 3 ausschließlich die Länder darüber hinaus Vereinbarungen für gemeinschaftlichen Betrieb und Einrichtungen hierzu vereinbaren können.

Die Kompetenzen des Bundes gemäß Abs. 4 betreffen das sog. Verbindungsnetz, dessen Ausgestaltung durch die Standardisierung der Schnittstellen im dafür vorgesehenen Gremium vorgegeben wird und dem damit die zu vermeidende präformierende Wirkung bzw. Abstrahlung auf die Aufgabenerfüllung der Länder nicht zukommt.

Zudem können die verschiedenen Verantwortlichkeiten im Betrieb im Hinblick auf die Maßgaben des Datenschutzes klar abgegrenzt bleiben.

Die bisherige Gremienstruktur wird effektiert.

2. Zielkriterien der IT

Zielkriterien im Zusammenhang mit IT sind Effizienz(steigerung) und Sicherheit sowie Kompatibilität zur Sicherstellung des notwendigen Datenaustauschs. Dies betrifft alle Ebenen informationstechnischer Systeme (Hardware, Software, Daten).

Im Hinblick auf den Datenaustausch zwischen Bund und Ländern geht es um das **Verbindungsnetz** als technische Ebene, also v.a. Hardware, Leitungen, Knoten und Sicherheitslevel. Daneben stehen die Datenformate als software-technische Ebene, die die Lesbarkeit und medienbruchfreie Weiterverarbeitung der Inhalte gewährleisten müssen. Zwecks Sicherstellung reibungsloser Interoperabilität sind einheitliche Standards für die Schnittstellen festzulegen, ggf. zu entwickeln und einzuhalten.

Vom Verbindungsnetz sind die jeweiligen **Geschäftsprozesse** und die **Aufgabenerledigung** (die v.a. durch Software unterstützt werden) abzugrenzen. Deren IT-Lösungen haben sich den jeweiligen Aufgabenstellungen und Organisations-Strukturen sowie Geschäftsprozessen zu orientieren, sodass sie prinzipiell dezentral zu finden sind. Dem steht die Entwicklung der Standards für den notwendigen Datenaustausch und der IT-Sicherheitsanforderungen unter der Führung eines zentralen Gremiums, nun des IT-Planungsrates gemäß Vertrag zur Ausführung von Art. 91c GG nicht entgegen, da sich dessen Kompetenz auf die Abstimmung bezüglich des Koppelnetzes und von dessen Struktur sowie auf die allgemeine IT-Sicherheit und IT-Standards/Schnittstellen bezieht.

Diese Zielkriterien sind demnach im Hinblick die **Abgrenzung** in den Verantwortlichkeiten zwischen Ländern und Bund einmal an den verfassungsrechtlich bzw. verwaltungsrechtlich vorgegebenen Strukturen, zum anderen an den technischen Gegebenheiten bzw. der technischen Entwicklung und deren Zwangsläufigkeiten zu orientieren. Das bedeutet, dass die Grenze für einseitige, zentrale Entscheidungen und Vorgaben dort ist, wo Eingriffe in die Verwaltungshoheit und die Entscheidungsprozesse und damit eine Determination der Ergebnisse der Verwaltung der Länder bewirkt werden (können).

Daraus ergibt sich schon, dass die angestrebte Effektivierung zur verbindlichen, von Bund und Ländern gemeinsam herbeigeführten Abstimmung hinsichtlich der technischen Seite führen darf, nicht jedoch zu fachlicher Zentralisierung der Aufgabenerledigung als „Zwang“, sei dieser unmittelbar oder mittelbar aufgrund sich prima facie aufdrängender wirtschaftlicher Vorteile.

Diesen Vorgaben werden die vorgeschlagenen Regelungen zum Bereich Informationstechnik gerecht:

3. Ausführung in der Neuregelung

3.1 Zur technischen Effektivierung dienen – Art. 91c Abs. 2 (neu) **Standards** im Sinne von Kompatibilitätskriterien und v. a. einheitliche **Sicherheitsanforderungen**, die von allen Beteiligten einzuhalten sind. Wenn

hierüber ein zentrales Bund-Länder-Gremium – *IT-Planungsrat* - zu entscheiden hat, lässt sich die notwendige Abgrenzung realisieren.

Die Einhaltung der verbindlichen Standards für Datenaustausch und Sicherheit ermöglicht die selbstständige Errichtung und den selbstständigen, eigenverantwortlichen Betrieb der Verwaltungsnetze der Länder, die über das Koppelnetz für den Datenaustausch zwischen Bund und Ländern verbunden werden. Dabei müssen im Sinne einer gleichgerichteten Optimierung der Netze Bund und Länder zusammenarbeiten, Art. 91c Abs. 4 GG (neu).

3.2 Entscheidend für die Beurteilung des **IT-Planungsrates** (Vertrag zur Ausführung von Art. 91c GG) und dessen Kompetenzen im Hinblick auf das Effizienz-Kriterium ist, dass die zu treffenden Entscheidungen hinsichtlich der technischen Ausgestaltung und Standardisierung genügend **schnell** erfolgen (können). Die Schnelligkeit der Entscheidung ist u. a. deshalb ein ganz wesentliches Kriterium im Hinblick auch auf Effizienz der Neuregelung, als die technische Entwicklung mit hoher Veraltungsrate ansonsten die Entscheidungsprozesse, die allzu lange dauern, wieder konterkariert. Dies allein schon fordert eine Konzentration auf die technische Seite und die Beschränkung auf „Basis-Standards“ zur Interoperabilität und Mindest-Sicherheit der Netze und Anwendungen. Der Schnelligkeit der Entscheidungsprozesse dient insofern auch die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung (Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG (neu)).

3.3 Die Planungs- und Entscheidungsprozesse sollten nur die Technik betreffen und zwar sowohl unter Aspekten der schnellen technischen Entwicklungen und der Sicherheit einerseits, als auch andererseits im Hinblick auf die eingangs erwähnte Abgrenzung im Rahmen der Verantwortlichkeiten gegenüber Beeinflussung der Verwaltungstätigkeit der Länder. Insofern ist es richtig, wenn hinsichtlich der Informationstechnik bei der Kooperation von Bund und Ländern der Planungsrat eine **Koordinierungsaufgabe** hat, die fachübergreifenden Aufgaben sich auf Kompatibilität und Sicherheit beziehen sowie auf das Verbindungsnetz, zu dem die Länder ihre Netze kompatibel halten müssen, nicht aber auf die internen Netze oder sonstigen informationstechnischen Systeme der Länder.

3.4 Die Themenfelder **Schnittstellen** und **Sicherheit** sind im Hinblick auf das sogenannte Koppelnetz dann zu bündeln, so dass beide Bereiche voll zentral vom Planungsrat zu steuern sind, wenn es um die Kooperation der Länder mit dem Bund geht. Nur hier stellt sich die Notwendigkeit einer nach allen Seiten zu gewährleistenden Kompatibilität für Daten- und Transportformate. Ansonsten können die Länder im Rahmen einer bilateralen Zusammenarbeit oder einer Zusammenarbeit mehrerer Länder vom Koppelnetz unabhängige Verbindungen schaffen, die allerdings wiederum den Sicherheitskriterien zu entsprechen haben, nicht hingegen die einheitlichen Schnittstellen zu wahren (unabhängig davon, dass es sich hier empfehlen kann, langfristig aus Kostengründen eine einheitliche Schnittstelle zu schaffen). Dies trägt der Verwaltungskompetenz der Länder Rechnung und füllt damit auch die durch Art. 91c Abs. 1 GG (neu) bestätigte Möglichkeit der Zusammenarbeit der Länder untereinander auf Basis von Vereinbarungen Rechnung.

4. Infrastruktur Koppelnetz

Die Kompetenz des Bundes zum Betrieb des Koppelnetzes erscheint nicht zwingend, da auch hier eine Aufgabenzuweisung an den IT-Planungsrat

systematisch möglich gewesen wäre. Die Struktur der IT-Planungsrates hat jedoch aufgrund der notwendigen Abstimmungsprozesse und der auf Koordination ausgerichteten Aufgabenstellen gegenüber einer Kompetenzzuweisung an den Bund Nachteile. Damit ergibt sich, dass der Betrieb des Koppelnetzes gemäß Art. 91c Abs. 4 GG (neu) durch den Bund eine in Hinblick auf Schnelligkeit und Effizienz sachgerechte Lösung ist. Mit dem Netz stellt der Bund – auf der Basis der nach dem „Gemeinsamen Grundverständnis“ vereinbarten Abstimmung mit den Ländern – eine Infrastruktur zur Verfügung. Die Regeln für die technische Nutzung dieser Infrastruktur werden durch den IT-Planungsrates gesetzt.

5. Staffelung der Regelungen

Die in den Diskussionen der Föderalismuskommission gefundene Abstufung der Regelungen entspricht den Anforderungen aus der IT nach einer sachgerechten Regelung der Grundlagen für einen medienbruchfreien Datenaustausch und die notwendige IT-Sicherheit aber auch der Abgrenzung der Verwaltungsräume und Verantwortlichkeiten in einem föderalen System. Die Regelungen im GG geben einen klaren Rahmen vor, nach dem grundsätzlich auf gleicher Ebene die Vereinbarungen auf staatsvertraglicher Grundlage getroffen werden; lediglich der eng abgegrenzte Bereich des Koppelnetzes wird dem Bund zugewiesen, allerdings auch mit einer hinreichenden Kontrollmöglichkeit durch die Länder über die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat und die Abstimmung über den IT-Planungsrates. Die bilateralen Vereinbarungen zwischen den Ländern werden nochmals deklaratorisch erwähnt.

Damit passen sich die Strukturen zu IT-Abstimmung in das bewährte System der föderalen Zusammenarbeit ein.

6. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt führt die gefundene Lösung zu einer deutlichen Steigerung der Effizienz der öffentlichen IT durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen bei der verbindlichen Festlegung von Datenaustausch- und Sicherheitsstandards bei gleichzeitiger Gewährleistung der Eigenständigkeit der IT-Anwendungen von Bund und Ländern. Für den Bund ergibt sich die Möglichkeit der Reduzierung der Schnittstellen seiner IT-Verfahren, die Ländern behalten die volle Kompetenz zur Gestaltung ihrer Verwaltungsverfahren und zu der auf die jeweiligen Anforderungen abgestimmte Unterstützung der Verwaltung durch IT.

München, 24.4.2009

J. Schneider