



Ausarbeitung

Die Ausgestaltung des Amtes eines Chief Information Officers des Bundes nach bayerischem und hessischem Vorbild

Zur Vereinbarkeit mit dem Ressortprinzip nach Art. 65 Satz 2 GG



Die Ausgestaltung des Amtes eines Chief Information Officers des Bundes nach bayerischem und hessischem Vorbild

Zur Vereinbarkeit mit dem Ressortprinzip nach Art. 65 Satz 2 GG

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 – 112/14

Abschluss der Arbeit:

03. Juni 2014

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



1. Einleitung

Unter „**electronic Government**“ (**eGovernment**) wird die Nutzung elektronischer Informations- und Kommunikationstechniken im Rahmen von Verwaltungsabläufen bezeichnet, die dem Ziel einer Effizienzsteigerung und Vereinfachung der Verwaltung dienen.¹ Für die Durchführung und Koordinierung solcher Prozesse wird regelmäßig das Amt eines „**Leiters der Informationstechnologie**“ eingerichtet, auch IT-Leiter oder **Chief Information Officer (CIO)** genannt.

Die Fragestellung zielt auf einen Vergleich der IT-Leitung in den Landesregierungen Hessens und Bayerns mit der CIO-Regelung des Bundes ab. Dafür werden zunächst die Positionen der CIOs in den Landesregierungen und ihre Aufgabenbereiche gegenübergestellt. Sodann wird im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung die Übertragbarkeit der Ländermodelle auf Bundesebene und eine Vereinbarkeit mit dem Ressortprinzip gemäß Art. 65 Satz 2 Grundgesetz (GG)² erörtert.

2. Bayerisches Modell

In Bayern hat der **Minister für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat** Dr. Markus Söder den Posten des CIO und IT-Beauftragten der Bayerischen Staatsregierung inne.³ In dieser Funktion ist er für die **Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie des Landes** zuständig, die u.a. die Koordinierung von eGovernment-Maßnahmen und die Gewährleistung sicherer Infrastruktur zum Inhalt hat.⁴ Zu den Aufgaben des IT-Beauftragten gehört v.a. die strategische Gesamtsteuerung der Rechenzentren und die Koordinierung von zu etablierenden eGovernment-Projekten, wie die Bereitstellung wichtiger Verwaltungsdienste als Online-Angebot.⁵

3. Hessisches Modell

In Hessen ist **Finanzminister** Dr. Thomas Schäfer zugleich CIO des Landes und Bevollmächtigter für eGovernment und Informationstechnologie. Laut hessischem Finanzministerium gehört zu seinen Aufgaben u.a. die Zusammenlegung und Vereinfachung der Verwaltungs-IT sowie die Initiierung und der Ausbau des elektronischen Verwaltungsservices; dem CIO obliegt die **Steuerung der landesweiten IT-Strategie und die Vertretung des Landes in verwaltungsübergreifen-**

1 Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, 52. Ergänzungslieferung (Stand: Mai 2008), Art. 86 Rn. 165.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

3 Vgl. Angaben des Bayerischen Finanzministeriums, im Internet abrufbar unter: <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19704/> (Stand: 21. Mai 2014).

4 Vgl. Angaben des Bayerischen Finanzministeriums, im Internet abrufbar unter: <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19647/> (Stand: 21. Mai 2014).

5 Vgl. Angaben des Bayerischen Finanzministeriums, im Internet abrufbar unter: <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19646/> sowie unter <http://www.cio.bayern.de/internet/cio/4/19645/> (Stand: 21. Mai 2014).

den IT-Gremien, wie dem IT-Planungsrat.⁶ Das ist das politische Steuerungsgremium von Bund, Ländern und Kommunen für Informationstechnik und eGovernment und dient als Plattform, um die verbindliche Zusammenarbeit der Beteiligten im Sinne des Art. 91c GG zu koordinieren.⁷

4. Modell auf Bundesebene

Auf Bundesebene wird die Leitung des eGovernment durch einen Staatssekretär im Bundesministerium des Innern (BMI) wahrgenommen. Derzeit ist Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik die **beamtete Staatssekretärin** Cornelia Rogall-Grothe.⁸ Die Ansiedlung des CIO-Amtes beim BMI wird u.a. damit begründet, dass ein IT-Ausfall zur Beeinträchtigung der inneren Sicherheit Deutschlands führen könnte.⁹

Die Aufgaben der IT-Bundesbeauftragten betreffen im Kern Fragen der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens. In Abgrenzung zu den Verwaltungskompetenzen der Länder folgt aus der in Art. 86 GG verankerten Organisationsgewalt, dass grundsätzlich die Bundesregierung zuständig ist, entsprechende Verfahrensvorschriften zu erlassen.¹⁰ Dabei obliegt der IT-Bundesbeauftragten die Entbürokratisierung und Modernisierung der Bundesverwaltung im IT-Bereich, was z.B. durch die Bestimmung von IT-Standards sowie die Bereitstellung nötiger Infrastruktur geschehen soll.¹¹ Die IT-Bundesbeauftragte ist zusammen mit den zuständigen Landesvertretern Mitglied im IT-Planungsrat, dessen Vorsitz sie alle zwei Jahre innehat. Darüber hinaus nimmt die Bundesbeauftragte ihre steuernde Funktion im IT-Rat und in der IT-Steuerungsgruppe des Bundes wahr. Im IT-Rat, der aus den IT-Beauftragten der Ressorts besteht und dem sie als

6 Vgl. Angaben des Hessischen Finanzministeriums, im Internet abrufbar unter: <https://hmdf.hessen.de/ueberuns/minister-im-hessischen-ministerium-der-finanzen> (Stand: 21. Mai 2014).

7 Vgl. Angaben des Bundesinnenministeriums, im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/IT-Planungsrat/it-planungsrat_node.html (Stand: 21. Mai 2014); Art. 91c GG eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) mit Wirkung vom 1. August 2009.

8 Vgl. Angaben des Bundesinnenministeriums, im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/Beamtete-Staatssekretaere/Cornelia-Rogall-Grothe/cornelia-rogall-grothe_node.html (Stand: 21. Mai 2014).

9 Vgl. Angaben des Bundesinnenministeriums, im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/IT-Cybersicherheit/it-cybersicherheit_node.html;jsessionid=6AAE8DC7FCCCCCF7CA1B3A12CBD3DE10.2_cid373 (Stand: 21. Mai 2014).

10 Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, 52. Ergänzungslieferung (Stand: Mai 2008), Art. 86 Rn. 166.

11 Vgl. Angaben des Bundesinnenministeriums, im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/IT-Planungsrat/it-planungsrat_node.html sowie unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/Internet-Netzpolitik/internet-netzpolitik_node.html (Stand: 21. Mai 2014).

Vorsitzende vorsteht, sollen Standards der Bundes-IT bestimmt und soll die ressortübergreifende IT-Nachfrage der Ministerien gebündelt werden.¹²

5. Übertragbarkeit der Ländermodelle auf Bundesebene

In Bayern und Hessen ist jeweils der Landesfinanzminister CIO und IT-Beauftragter der Regierung. Im Organigramm der Verwaltung steht der CIO damit in beiden Ländern an der Spitze einer obersten Landesbehörde. Auf Bundesebene ist das Thema eGovernment hingegen beim BMI angesiedelt und der IT-Beauftragte ist kein Minister, sondern im Rang eines beamteten Staatssekretärs.

Die Übertragung der Ländermodelle auf die Bundesebene, also die Ernennung eines Bundesministers zum CIO, würde grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundeskanzlers fallen, der gemäß § 9 Satz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg)¹³ die Geschäftsbereiche der Bundesminister in den Grundzügen festlegt. Da er dabei verfassungsrechtliche Vorgaben zu wahren hat, stellt sich die Frage, ob die Ernennung den Vorgaben des in Art. 65 Satz 2 GG verankerten Ressortprinzips entspräche. Danach leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich grundsätzlich selbständig und unter eigener Verantwortung. Aus dem Ressortprinzip erwächst auch die Letztentscheidungsbefugnis in Organisationsfragen.¹⁴ Nach den Ländermodellen wäre mit dem CIO ein Bundesminister gehalten, **in den Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien einzuwirken**. Denn eGovernment betrifft die gesamte Bundesverwaltung und erfordert ein zentralisiertes Vorgehen für die Ministerien.¹⁵ *Schliesky* stellt für den Bereich des eGovernment fest, dass eine „vernetzte Gesamtzuständigkeit an das grundgesetzliche Modell der Kompetenzverteilung und -trennung“ tritt.¹⁶ Diese Feststellungen lassen sich auch auf die Ressortverantwortlichkeiten im Bereich der eGovernment übertragen, da es sich eine übergreifend wahrzunehmende **Querschnittsaufgabe** handelt.

Das Ressortprinzip des Art. 65 Satz 2 GG besagt, dass „jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ leitet. Der einzelne Bundesminister wäre bei Übertragung der Ländermodelle auf den Bund entgegen dem Wortlaut des Art. 65 Satz 2 GG im IT-Bereich dagegen nicht mehr autonom. Das **bisherige Modell** auf Bundesebene umgeht dies, indem die Aufgaben des eGovernment durch eine **bloße Zusammenarbeit der Ressorts** im IT-Rat

12 Vgl. Angaben des Bundesinnenministeriums, im Internet abrufbar unter: http://www.cio.bund.de/Web/DE/Politische-Aufgaben/Rat-der-IT-Beauftragten/rat_d_it_beauftragten_node.html (Stand: 22. Mai 2014).

13 Abrufbar im Internet unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschäftsordnung-der-bundesregierung.html> (Stand: 30. Mai 2014).

14 Epping, in: Beck'scher Online Kommentar, GG, 20. Edition (Stand: 1. März 2014), Art. 65 Rn. 6.

15 Vgl. dazu Arendt/Habel/Klein, Internet und eGovernment rütteln an der Ressorthoheit, eGovernment Computing vom 18. Februar 2013, Seite 1 und Seite 3; im Internet abrufbar unter: <http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/394862/> (Stand: 2. Juni 2014).

16 Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: Schliesky, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des E-Government, DÖV 2004, 809 (816); vgl. hierzu auch Arendt/Habel/Klein, Fn. 15.

und durch eine gegenseitige Beteiligung von Bundesministern und IT-Beauftragtem umgesetzt werden, vgl. § 20 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹⁷.

Art. 65 Satz 2 GG stünde einer Kompetenzerweiterung zugunsten der IT-Bundesbeauftragten aber **nicht entgegen**. Denn das **Ressortprinzip unterliegt** seinerseits **Grenzen**, welche aus den übrigen Organisationsprinzipien des Art. 65 GG, insbesondere aus der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 Satz 1 GG, folgen.¹⁸ So ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 GO-BReg, der als Konkretisierung des Art. 65 Satz 2 GG zu sehen ist, dass die Ressortkompetenz eines Ministers durch generelle Leitlinien des Kanzlers im Sinne von Art. 65 Satz 1 GG verengt werden kann, solange dessen Kompetenzbereich nicht vollständig aufgehoben wird.¹⁹ Ein **Minister** kann sowohl **durch Kanzler Richtlinien**, aber auch durch **Kabinettsbeschlüsse gebunden** werden.²⁰ Dies gilt auch für den Bereich des eGovernment: Würde ein Bundesminister zum CIO ernannt und käme es wegen überlappender Kompetenzen im Bereich des eGovernment als einer Querschnittsaufgabe zu Spannungen, stünde dem Bundeskanzler kraft seiner in § 9 Satz 2 GO-BReg konkretisierten Organisationsgewalt das Recht zu, die Meinungsverschiedenheit zu entscheiden²¹. Das Ressortprinzip ist folglich beschränkbar.

Hinzuweisen ist darauf, dass in der Bundesverwaltung Ämter, die aufgrund ihrer Querschnittsaufgaben in den Bereich mehrerer Ministerien fallen, bereits vorkommen: So ist der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ressortübergreifend u.a. für die Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen des Bundes zuständig, wobei ihm verwaltungsorganisatorisch eine Sonderstellung zugesprochen wird, um die datenschutzrechtliche Kontrolle aller Bundesministerien im Sinne des § 24 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz²² zu ermöglichen.

Ähnliches gilt für die Regelung in § 15a Abs. 1, Abs. 3 GO-BReg: Im Einvernehmen mit dem Kanzler kann sowohl der Bundesminister für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als auch der Bundesminister für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft bei frauenpolitischen bzw. Verbraucherschutzpolitischen Themen anderer Ministerien verlangen, dass ihm die Angelegenheit zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet wird. Eine derartige Regelung wäre auch für den CIO denkbar. Schon jetzt sieht § 19 Abs. 3 Satz 1 GGO vor, dass bei Querschnittsaufgaben das zuständige Bundesministerium Initiativen einleiten kann, die zur Vorbereitung einer Kabinettsvorlage entsprechend § 15a der GO-Reg erforderlich sind.

17 Abrufbar im Internet unter: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo_node.html (Stand: 30. Mai 2014).

18 Hermes; in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, 2006, Art. 65 Rn. 11.

19 Epping, in: Beck'scher Online Kommentar, GG, 20. Edition (Stand: 1. März 2014), Art. 65 Rn. 6.

20 Hermes; in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, 2006, Art. 65 Rn. 31.

21 Vgl. dazu Koch, 2005, Das Ressortprinzip, S. 215.

22 Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2814) geändert worden ist.

Solche **Geschäftsordnungsbestimmungen** ergehen **auf der Grundlage von Kabinettsbeschlüssen**, die u.a. die Ressortaufgaben definieren und durch die letztlich auch die Ressortkompetenzen der einzelnen Bundesminister – wie bereits oben festgestellt - in verfassungskonformer Weise begrenzt werden können.

Im Ergebnis dürfte nach alledem auch die Querschnittsaufgabe „eGovernment“ durch eine Ergänzung der Bestimmungen in der GGO gemäß entsprechendem Kabinettsbeschluss - vergleichbar mit den Regelungen in Bayern und Hessen - einem Bundesminister zur Wahrnehmung übertragen werden.

6. Zusammenfassung

Die hierarchiefeindliche Struktur von eGovernment verträgt sich kaum mit der strikten Trennung von Ressortkompetenzen, da mit der Informationstechnologie gerade eine Vereinheitlichung der Verwaltungsabläufe bezweckt wird; den Bestrebungen nach einer effizienteren Bundesverwaltung kann insofern nur Rechnung getragen werden, wenn die klare Abgrenzung der Ministerkompetenzen in Fragen der IT modifiziert wird.²³ Das Ressortprinzip aus Art. 65 Satz 2 GG steht einer Übertragung der Ländermodelle auf die Bundesebene nicht entgegen, da es seinerseits Beschränkungen unterliegt.

23 Boehhne-Neßler, Electronic Government: Internet und Verwaltung, NVwZ 2001, 374 (379); so auch Arendt/Habbel/Klein, Fn. 15.