

VIIIa. Gemeinschaftsausgaben, Verwaltungszusammenarbeit

Letzte Änderung: 23.09.2026



INHALTSVERZEICHNIS

Artikel 91a	5
Artikel 91c	21

KOMMENTIERUNG ZU

Artikel 91a

Eine Kommentierung von Isabel Lischewski

ZITIERVORSCHLAG

Lischewski, in: Eisentraut/Botta/Gebhard/Ruscheimer (Hrsg.), Open-Access-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91a Rn.

Kurzzitat: OAK GG/Lischewski, Art. 91a Rn.

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,

Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

GLIEDERUNG

A. Einführung.....	7
I. Einordnung.....	7
II. Historie	8
III. Normstruktur.....	10
B. Ausnahmecharakter, Begriff der Gemeinschaftsaufgaben, fehlende Sperrwirkung	10
C. Ermächtigung zur Zusammenarbeit (Art. 91a Abs. 1 GG)	11
I. Gemeinschaftsaufgaben	11
II. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)	12
III. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG)	12
D. Gesetzgebungskompetenz (Art. 91a Abs. 2 GG).....	13
I. Nähere Bestimmung der Aufgaben.....	13
II. Koordinierung	14
E. Finanzierung (Art. 91a Abs. 3 GG).....	14
I. Kostenquotelung	15
II. Vorbehalt des Haushaltsplans	15
F. Kontext	16
I. Verhältnis zu anderen Normen des Grundgesetzes	16
II. Internationaler Kontext	17
G. Weiterführende Empfehlungen	18
H. Literaturverzeichnis	18

A. Einführung

I. Einordnung

Die Regelungen über die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Abschnitt VIIIa ¹ des Grundgesetzes spiegeln in ihrer Entstehung und Entwicklung die **Spannung** zwischen zwei gegenläufigen Zielvorstellungen: Häufig erscheint es effizienter, wenn Bund und Länder bei der Erfüllung solcher Aufgaben, die im gesamtstaatlichen Interesse liegen und von den einzelnen Ländern nur unter großen Schwierigkeiten oder gar nicht bewältigt werden können, zusammenarbeiten. Zugleich ist die Eigenstaatlichkeit der Länder aber zu wahren und eine klare Verantwortungszuweisung auch im Sinne der demokratischen Legitimation zu verlangen.¹

Insbesondere in der regionalen Wirtschaftsförderung, der ² Agrarstrukturverbesserung sowie im Hochschulbau bildete sich bereits in den 1950er Jahren eine Praxis der Zusammenarbeit von Bund und Ländern heraus, auch als „koordinativer“ beziehungsweise „**kooperativer**“ **Föderalismus** benannt. Der Bund gewann mittels Verwaltungsabkommen und durch finanzielle Förderung von Länderaktivitäten Einfluss auf deren Verwaltung. Zudem arbeiteten die Länder mehr und mehr auf horizontaler Ebene zusammen, errichteten gemeinsame Einrichtungen und so weiter – die sogenannte „dritte Ebene der Staatlichkeit.“ So entstand der Bedarf, diese politische Wirklichkeit verfassungsrechtlich abzubilden und verfassungsrechtlich zu institutionalisieren.²

Die Wirkung des Art. 91a GG liegt zunächst in der Ermächtigung des Bundes, ³ sich an der Erfüllung der Länderaufgaben beteiligen zu können, also einer **Legalisierung**. Überdies enthält er aber einen an Bund und Länder gerichteten **Verfassungsauftrag**, Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, wenn dies das Gemeinwohl erfordert.³ Durch die Worte „wirkt mit“ (nicht „kann“ oder „soll“) wird diese Zusammenarbeit bei Vorliegen ihrer Voraussetzungen nicht

-
1. Siegel, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 50 Rn. 2.
 2. Siehe im Überblick hierzu bereits Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 22 f.
 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 48 Tz. 259.

nur fakultativ, sondern obligatorisch. *Ob* die Voraussetzungen hierfür vorliegen, dürfte gleichwohl eine nur beschränkt justiziable Frage sein.

II. Historie

4 Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes wurde durch das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969 eingefügt und bestand zunächst nur aus den Art. 91a und 91b GG.

5 Hintergrund war, dass die oben beschriebene **faktische** Verschränkung von Bundes- und Länderverwaltung im Rahmen des kooperativen Föderalismus nicht nur nicht explizit im Grundgesetz vorgesehen war, sondern der Struktur der existierenden Kompetenzverteilung entgegenlief. Dem Bund fehlte eine geschriebene Kompetenz zur Mitwirkung an den Aufgaben der Länder. Zudem ließ er sich bei der Gewährung finanzieller Hilfen an die Länder über die sogenannten Dotationsauflagen Mitspracherechte bei der Durchführung der Projekte festschreiben. Hierbei hatte er gegenüber den Ländern den längeren Hebel, denn diese konnten nur die Förderung im Ganzen ablehnen, wenn sie den Auflagen entgehen wollten. Der Bund gewann so einen Einfluss auf die Länderpolitik, der das nach Art. 30, 70 GG Zulässige deutlich überschritt.⁴

Die Praxis des kooperativen Föderalismus war jedoch auch nicht mehr wegzudenken, sodass sie nach verfassungsrechtlicher Festschreibung ihrer Grundlagen und Grenzen verlangte.

6 Vorangegangen waren die von den Ministerpräsidenten der Länder 1963 eingesetzte „Flurbereinigungskommission“ und die „Kommission für die Finanzreform“, die 1966 das nach ihrem Vorsitzenden benannte „Troeger-Gutachten“ erstattete.⁵ In diesem war noch vorgeschlagen worden, das Institut der Gemeinschaftsaufgaben generalklauselartig in die Verfassung einzuarbeiten. Die Länder setzten sich aber im Verfassungsänderungsverfahren erfolgreich dafür ein, stattdessen eine **abschließende Aufzählung** konkreter Gemeinschaftsaufgaben in die Verfassung aufzunehmen. Ursprünglich waren bis zu elf Sachgebiete vorgesehen. Auch diese Zahl handelten die Länder erfolgreich herunter, sodass am Ende mit dem Ausbau von Hochschulen, der Verbesserung der

4. So auch Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 3.

5. Ausführlich zu den Gutachten auch Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 28-34.

regionalen Wirtschaftsstruktur und der Verbesserung der Agrarstruktur sowie des Küstenschutzes nur drei Gebiete für die Mitwirkung des Bundes offiziell geöffnet wurden.

Die nähere Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben mittels allgemeiner Grundsätze (Art. 91a Abs. 2 GG i.d.F. von 1969) wurde dem Bundesgesetzgeber anvertraut. Bund und Länder sollten über eine gemeinsame Rahmenplanung die kooperativen Vorhaben entwickeln, Art. 91a Abs. 3 GG i.d.F. von 1969.

Der neue Artikel geriet jedoch schon bald in die **Kritik**.⁶ Teils wurde sogar 7 seine Abschaffung gefordert.⁷ Der hohe Bedarf nach gegenseitiger Abstimmung und Konsens passte nach Ansicht vieler nicht zur Komplexität und zum Detailgrad der zu treffenden Entscheidungen; er führe zu Effizienzverlusten.⁸ Die Gemeinschaftsaufgaben als Festschreibung einer fortschreitenden Politikverflechtung⁹ ohne klare Zuständigkeiten schufen zudem ein System der Intransparenz und Verantwortungsdiffusion, das sich demokratischer Kontrolle zugunsten einer Entscheidungsgewalt der Bürokratien zunehmend entzog und gar als Angriff auf die Eigenstaatlichkeit der Länder gesehen werden konnte.¹⁰

Trotz dieser Kritik wurde eine Reform des Abschnitts VIIIa erst in den frühen 8 2000ern angestoßen. Die 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ zerbrach an der Frage der Zuordnung der Bildungspolitik. Während der 2006 durch die Große Koalition angestoßenen Föderalismusreform I bildete ihre Vorarbeit allerdings einen wichtigen Ausgangspunkt. Die durch die folgende Reform vorgenommenen Änderungen sind allerdings eher weniger tiefgreifend: Die Mitwirkungsbefugnisse aus Art. 91a und 91b GG wurden moderat beschnitten: So wurde der Hochschulbau aus dem Katalog entfernt. Verbleibender Finanzbedarf der Länder in diesem Bereich wurde übergangsweise bis Ende 2019 über Art. 143c GG aufgefangen. Dies wurde unmittelbar nach dem Inkrafttreten bereits deutlich kritisiert, sei der gesamtstaatliche Charakter der Aufgabe doch ebenso wenig wie der Finanzbedarf der Hochschulen entfallen.¹¹ Die Verpflichtung zur gemeinsamen Rahmenplanung wurde aus Art. 91a GG

6. Überblick über den damaligen Meinungsstand etwa bei Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 18 f. m.w.N.

7. Zum Beispiel Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 288 ff.

8. Siehe etwa Calliess, DÖV 1997, 889 (890).

9. Hesse, in: Hesse (Hrsg.) Politikverflechtung im föderativen Staat, 1978, S. 9 ff.

10. Frowein, VVDStRL 31 (1973), 13 (38 ff.).

gestrichen, was die Zusammenarbeit flexibilisieren sollte. Der Bundesgesetzgeber wurde nun nicht nur zur Festlegung allgemeiner Grundsätze, sondern zur Entscheidung über Art und Weise der Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben und „Einzelheiten der Koordinierung“ befugt.

- 9 Im Rahmen der Föderalismusreform II im Jahr 2009 wurden dem Abschnitt VIIa weitere Artikel hinzugefügt.
- 10 Aufgrund der Kritik an der Streichung des Hochschulbaus wurde 2014/2015 der Art. 91b GG eingefügt.

III. Normstruktur

- 11 Die Norm enthält zunächst (Abs. 1) die Bedingungen, unter denen eine Mitwirkung des Bundes möglich ist, inklusive einer Auflistung der entsprechenden Sachgebiete. Anschließend legt Abs. 2 den Modus der gesetzlichen Ausgestaltung fest und regelt Abs. 3 die finanzielle Lastentragung.

B. AUSNAHMECHARAKTER, BEGRIFF DER GEMEINSCHAFTSAUFGABEN, FEHLENDE SPERRWIRKUNG

- 12 Durch die Formulierung der Norm ist klargestellt, dass die Kooperation von Bund und Ländern weiterhin **Ausnahmecharakter**¹² haben soll und dass es in jedem Fall der Beteiligung der Länder bedarf, der Bund also nicht alleine in den genannten Bereichen tätig werden dürfte: Die Zusammenarbeit ist auf abschließend aufgeführte Gebiete begrenzt und darf auch dort nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass eine Aufgabe für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes bei ihrer Erfüllung für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist.
- 13 Der in Art. 91a GG verwendete Begriff der Gemeinschaftsaufgaben ist ein spezifischer, der sich aus der dortigen Legaldefinition ergibt und der sich auf in der Norm genannten Modi der Zusammenarbeit beschränkt. Teils wird insoweit von echten (im Sinne des Art. 91a GG) und unechten Gemeinschaftsaufgaben¹³ oder von solchen im engeren und im weiteren, untechnischen Sinne¹⁴ gesprochen.
- 14 Der heutigen Version des Art. 91a GG lässt sich **keine Sperrwirkung** der Gemeinschaftsaufgaben entnehmen und eine solche war vom Gesetzgeber

11. Seckelmann, DÖV 2009, 747 (752); Häde, JZ 2006, 930 (935).

12. Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/81, Rn. 41; BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, Rn. 364 f.

13. Siehe Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 27.

auch nicht intendiert.¹⁵ Die Länder können in den entsprechenden Bereichen weiterhin eigene Projekte durchführen. Dennoch ist die Wertung des Art. 91a GG insofern zu berücksichtigen, als Bund und Länder die Gemeinschaftsaufgaben nicht völlig leerlaufen lassen dürfen. Soweit bereits erste Schritte wie eine Rahmenplanung unternommen worden sind, dürfen die gemeinsam formulierten Kooperationsziele nicht aktiv unterlaufen werden.

Dazu, **wie** die Gemeinschaftsaufgaben zu erfüllen sind, verhält sich Art. 91a GG nicht. Ein Element gleichberechtigter Kooperation dürfte dem Begriff allerdings inhärent sein. Weitere Schranken ergeben sich aus dem übrigen Verfassungsrecht.

C. ERMÄCHTIGUNG ZUR ZUSAMMENARBEIT (ART. 91A ABS. 1 GG)

I. Gemeinschaftsaufgaben

Absatz 1 enthält zunächst eine Legaldefinition der – nach einer Ansicht 16 „echten“ – Gemeinschaftsaufgaben, die allerdings erst in Zusammenschau mit den Absätzen 2 und 3 ihren vollständigen Sinn enthüllt. Nach Absatz 1 sind unter Gemeinschaftsaufgaben solche der unter den Nr. 1 und 2 benannten Aufgaben der Länder, die erstens „für die Gesamtheit bedeutsam sind“ *und* (also kumulatives Vorliegen) für die zweitens „die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“.

Eine Aufgabe ist dabei *für die Gesamtheit bedeutsam*, wenn sie die 17 Bevölkerung mehrerer Bundesländer betrifft. Zudem muss ein gesteigertes Bedürfnis nach einer **länderübergreifenden** Regelung bestehen.¹⁶ Die gemeinsame Erledigung der Aufgabe ist zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich, wenn ohne die Zusammenarbeit eine Verbesserung nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann. 17 Beide Begriffe eröffnen einen Einschätzungsspielraum, der einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

14. Tiemann, DÖV 1970, 725 (728 f.).

15. Siehe auch Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 48 Tz. 259.

16. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 48 Tz. 259, Tz. 262.

- 18 Die Bezugnahme auf die „Aufgaben der Länder“ dient dazu, traditionelle Bundeszuständigkeiten aus dem Anwendungsbereich auszuschließen.¹⁸

II. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG)

- 19 Die 1. Gemeinschaftsaufgabe umfasst die **raumbezogene oder regionale Wirtschaftsförderung**, in Abgrenzung zur gesamtstaatlichen oder auf bestimmte Sektoren bezogenen Förderung.¹⁹ Diese Abgrenzung kann im Einzelnen Schwierigkeiten bereiten, weil sektorale und regionale Wirtschaftsförderung sich überschneiden können. Zu prüfen ist daher jeweils, ob die Förderung (auch) der Einebnung regionaler Unterschiede gilt. Dabei sind Maßnahmen zur Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten ebenso zulässig wie der Ausbau von Infrastruktur.
- 20 Unzulässig wären Maßnahmen der bundesweiten Förderung; die Förderung mehrerer Länder wäre aber zulässig²⁰. Ebenfalls kann es keine Förderung nur einzelner Unternehmen geben, weil dann keine Verbesserung auf struktureller Ebene erreicht werden kann, und keine Maßnahmen, die nur eine Aufrechterhaltung des status quo anstreben – zulässig wäre aber dementsprechend zum Beispiel der Wiederaufbau nach einer Überflutung oder Ähnliches.²¹

III. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG)

- 21 Der Begriff der Verbesserung ist in Nr. 1 und 2 identisch zu verstehen.
- 22 Ebenfalls vergleichbar mit dem in Nr. 1 verwendeten Begriff ist das Element der **Agrarförderung** nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG. Grundsätzlich fallen unter die zulässige Agrarförderung als Gemeinschaftsaufgabe Maßnahmen, die zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions- und Absatzbedingungen im weitesten Sinne beitragen (etwa auch Maßnahmen, die auf wichtige

17. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 48 Tz. 259, Tz. 262; Heun, in: Dreier, GG, Art. 91a Rn. 12.

18. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91a Rn. 11 (62. Edition Stand: 15.6.2025); Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 42.

19. Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91a Rn. 21.

20. Heun, in: Dreier, GG, Art. 91a Rn. 14.

21. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 44.

Abnehmer abzielen), jedoch entsprechend dem Erfordernis der Anknüpfung an strukturelle Faktoren nicht einzelne Subventionen.²² Landwirtschaft umfasst dabei als weiter Begriff auch etwa Forst- und Fischwirtschaft. Gelegentlich wird zudem gefordert, Umweltschutzmaßnahmen ebenfalls unter den Begriff zu fassen.²³ Insoweit dürfte der konkrete Bezug zum Begriff der Agrarstruktur bei allgemeinen landschaftsökologischen Maßnahmen oder Ähnlichem jedoch in der Regel fehlen. Umgekehrt ist jedoch nicht ausgeschlossen, im Rahmen der Agrarstrukturverbesserung ökologische Aspekte zu berücksichtigen beziehungsweise diese (auch) an Umweltzielen auszurichten.²⁴ Fraglich ist, ob generell auf den ländlichen Raum bezogene Maßnahmen wie zum Beispiel beim Breitbandausbau einen hinreichenden Bezug aufweisen.²⁵

Unter den **Küstenschutz** fallen nach allgemeiner Auffassung alle Maßnahmen zum Schutz der Nordsee- und Ostseeküsten etwa durch Deiche und der fließenden Gewässer in Tidegebieten gegen die Effekte von Sturmfluten.²⁶ Aufgrund des regional begrenzten Anwendungsbereichs können auch einzelne Projekte (nicht aber einzelne Objekte) zum Küstenschutz als Gemeinschaftsaufgabe gefördert werden.²⁷

D. GESETZGEBUNGSKOMPETENZ (ART. 91A ABS. 2 GG)

Nach Art. 91a Abs. 2 GG erfolgt die Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben durch Bundesgesetz. Es wird also eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz festgeschrieben.

Der Bundesgesetzgeber hat auf Grundlage des Art. 91a GG das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRWG) und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAKG) erlassen.

I. Nähere Bestimmung der Aufgaben

Der Absatz 2 wird teilweise dahingehend verstanden, dass der Bundesgesetzgeber ausschließlich formale Fragen regeln dürfe.²⁸ Dem ist

22. Heun, in: Dreier, GG, Art. 91a Rn. 17; Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, Art. 91a Rn. 27.

23. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, 5.12.1995, BT-Drs. 13/1718, 1 ff.

24. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 46.

25. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 46.

26. Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91a Rn. 33.

angesichts des beträchtlichen Spielraums, den die in Absatz 1 enthaltenen materiellen Begriffe gewähren, jedoch nicht zu folgen, wie sich auch aus der Formulierung der Bestimmung nicht nur der Koordinierung, sondern der Gemeinschaftsaufgaben selbst ergibt.²⁹ Der Bund darf daher ebenso künftige Gemeinschaftsaufgaben materiell im Gesetz bestimmen, wie er allgemeine Grundsätze für die Aufgabenerfüllung aufstellen darf.

II. Koordinierung

- 27 Der weite und auslegungsbedürftige Begriff der Koordinierung hingegen bezieht sich auf die Gesetzgebungskompetenz zur **Art und Weise** der Aufgabenwahrnehmung.³⁰
- 28 Mit der Reform der Norm ist das Erfordernis der Rahmenplanung weggefallen, was jedoch nicht bedeutet, dass nicht weiterhin eine solche – angeordnet durch das jeweilige Ausführungsgesetz – durchgeführt werden *kann*.
- 29 Ebenfalls der Ausführungsgesetzgebung überlassen ist grundsätzlich die Frage von Aufsichtsbefugnissen des Bundes für die Projekte. Der Bund darf über diese Gesetzgebung aber keine weiteren Weisungsbefugnisse oder Ähnliches entsprechend den Art. 83 ff. GG an sich ziehen, zumal sich aus den Gemeinschaftsaufgaben anders als im Rahmen letzterer Normen prinzipiell eine gleichberechtigte Arbeitsbeziehung von Bund und Ländern ergibt.³¹ In der Praxis sehen die Ausführungsgesetze vor allem Unterrichtsregelungen vor.

E. FINANZIERUNG (ART. 91A ABS. 3 GG)

- 30 Die gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wird durch Art. 91a Abs. 3 GG näher geregelt. In den Sätzen 1 und 2 wird die genaue Aufteilung der Kosten verbindlich festgehalten. Offene Fragen klären nach Satz 3 die Ausführungsgesetze. Satz 4 sichert die Budgethoheit des Parlaments ab, indem er für die Bereitstellung der Mittel deren Festlegung im Haushaltsplan verlangt.

27. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91a Rn. 24 (106. EL Oktober 2024).

29. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 52.

30. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91a Rn. 51 (62. Edition Stand: 15.6.2025).

31. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1970, S. 242 ff.

I. Kostenquotelung

Im Bereich der Aufgabe aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG besteht eine feste Quote ³¹ in Höhe von 50 % für den Bund, die er bezüglich der Ausgaben aus den Gemeinschaftsaufgaben in jedem Land einzuhalten hat. Die Länder dürfen zwar grundsätzlich regionale Wirtschaftsförderung auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben durchführen und dementsprechend faktisch zusätzliche Mittel aufwenden. Hierdurch darf jedoch nicht die eindeutige Regel des Art. 91a Abs. 3 S. 1 GG umgangen werden.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 2 bestimmt Art. 91a Abs. 3 S. 2 GG, ³² dass die Beteiligungsquote des Bundes für alle Maßnahmen der gleichen Art in allen beteiligten Ländern bei mindestens 50 % liegen muss.

Bezüglich beider Aufgaben ist strittig, *welche* Kosten genau erstattungsfähig ³³ sind, insbesondere, ob, wie die herrschende Ansicht es sieht,³² nur die eigentlichen getätigten Investitionen und nicht die Verwaltungskosten veranschlagt werden können. Zu diesem Ergebnis kommt man dann, wenn man Art. 104a Abs. 5 GG als speziellere Norm gegenüber Art. 91a Abs. 3 GG ansieht. Allerdings spricht auch einiges dafür, ebenso wie bei Art. 104a Abs. 1 GG eher von dessen klarstellender Funktion auszugehen, insbesondere die Tatsache, dass Art. 91a Abs. 3 GG keine Unterscheidung zwischen diesen Kostenarten aufmacht. Allerdings wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber explizit nicht, dass Verwaltungskosten über Art. 91a Abs. 3 GG abgedeckt werden.³³

II. Vorbehalt des Haushaltsplans

Nur dann, wenn der Bundestag und die Landesparlamente die Mittel in ihren ³⁴ jeweiligen Haushaltsplänen bereitstellen, kann die Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 3 S. 4 GG durchgeführt werden. Die Regierungen können dann allenfalls einen abgeänderten Plan zur erneuten Abstimmung vorlegen. Die Sachzwänge der bereits abgeschlossenen Vorarbeit in der Exekutive ³⁵ schränken dabei die Haushaltshoheit der Parlamente oftmals faktisch beziehungsweise politisch, jedoch nicht in rechtlicher Hinsicht ein.³⁴

32. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91a Rn. 31 (106. EL Oktober 2024); Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91a Rn. 38; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91a Rn. 30 (62. Edition Stand: 15.6.2025).

33. Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 48, Tz. 262; Tz. 301. Siehe auch Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 62.

F. KONTEXT

I. Verhältnis zu anderen Normen des Grundgesetzes

- ³⁶ Im Verhältnis zu den **Gesetzgebungskompetenzen** lässt sich die Abgrenzung zu den Art. 70 ff. GG problematisieren: Denn für die Gemeinschaftsaufgaben schafft Art. 91a GG in seinem Anwendungsbereich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese tritt grundsätzlich neben die aus Art. 70 ff. GG. Nach Art. 91a GG können insbesondere keine Normen im Staat-Bürger*innen-Verhältnis erlassen werden, sodass insoweit die Anwendungsbereiche voneinander getrennt sind.³⁵ Überschneidungen ergeben sich aber im Verhältnis des Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG zum Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Wirtschaftsstruktur beziehungsweise Recht der Wirtschaft) und des Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG im Verhältnis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Agrarstruktur und Küstenschutz). In den Bereichen, in denen die Verfassung über Art. 91a GG gerade eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung vorsieht, darf der Bund dies nicht einseitig unter Ausnutzung der Art. 70 ff. GG unterlaufen. Es ist umstritten, ob sich dies aus dem Grundsatz der Bundestreue, Art. 104b GG³⁶ oder schlicht der praktischen Konkordanz ergibt, im Rahmen derer die spezifischen Art. 91a ff. GG den reinen Kompetenznormen mit Sperrwirkung vorgehen.³⁷
- ³⁷ Im Bereich der **Verwaltungszuständigkeiten** ist das Verhältnis zu den Art. 30, 83 GG zu beachten. Die Gemeinschaftsaufgaben als zulässige, spezielle Form der Mischverwaltung stellen nach allgemeiner Auffassung Spezialrecht zu den beiden genannten Normen dar.³⁸ Deshalb stehen dem Bund im Anwendungsbereich des Art. 91a GG die Befugnisse aus Art. 83, 84 GG nicht zu: Die Bundesregierung darf keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen oder Rechts- oder Fachaufsicht ausüben. Zudem darf sie nicht gemäß Art. 87 Abs. 3 GG Verwaltungskompetenzen übertragen. Sie ist auf ihre Befugnisse aus Art. 91a Abs. 2 GG beschränkt.
- ³⁸ Durch die gemeinsame **Finanzierungsverantwortung** in den Gemeinschaftsaufgaben sieht Art. 91a GG eine Mischfinanzierung nach einem

34. Hierzu kritisch Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 63.

35. Marnitz, Die Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974, S. 71 ff.

36. Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, Art. 91a Rn. 21.

37. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 31.

konkreten Schlüssel vor. Hierbei ist freilich das Verhältnis zu Art. 104a Abs. 1 GG zu beachten, der schließlich vorsieht, dass Bund und Länder ihre Ausgaben eigenständig tragen. Nach vorzugswürdiger Ansicht geht Art. 91a GG im Ergebnis als speziellere Norm vor.³⁹ Im Verhältnis zu den Investitionshilfen nach Art. 104b GG soll nach teilweise vertretener Ansicht Art. 91a GG ebenfalls vorrangig sein.⁴⁰ Andere führen an, dass die Komplexität der Überlappungsbereiche der beiden Normen so nicht adäquat adressiert ist. Sie sollen daher in der Regel in praktischer Konkordanz nebeneinander anwendbar sein.⁴¹

II. Internationaler Kontext

Im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben hat insbesondere das Unionsrecht 39 deutlich an Relevanz gewonnen.

So ist das Verbot solcher Beihilfen, die tatsächlich oder potentiell den 40 Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren, zu beachten, siehe Art. 107. Nach Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV können einzelne Beihilfen durch die Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen beziehungsweise erklärt werden, insbesondere solche, die die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung betreffen. Dies gilt nur, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Art. 107 Abs. 3 lit. a Alt. 1 und 2, lit. c AEUV). Rahmenpläne müssen gegebenenfalls nach Art. 108 Abs. 3 AEUV von der Kommission gebilligt werden.

Die Europäischen Fonds etwa zur Regionalentwicklung, organisiert unter der 41 VO (EU) Nr. 2021/1060, stellen allerdings auch eine wesentliche Finanzierungsquelle für die Gemeinschaftsaufgaben dar, was sich im deutschen Recht etwa in § 7 Abs. 3 GRWG widerspiegelt. Die nach dem Grundgesetz vorgesehenen Kompetenzen des Bundes werden hierdurch nicht erweitert. Dies kann problematisch werden, wenn entgegen den in Art. 91a GG vorgesehenen Spielräumen das EU-Recht strenger ist.⁴²

38. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 32; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91a Rn. 11 (62. Edition Stand: 15.6.2025).

39. Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91a Rn. 33.

40. Differenziert etwa Mager/Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91a Rn. 64.

41. Vgl. Heun, in: Dreier, GG, Art. 91a Rn. 31.

42. Siehe zu Art. 104a GG BVerfG, Urt. v. 17.10.2006 – 2 BvG 1/04, 2 BvG 2/04, Rn. 310.

G. WEITERFÜHRENDE EMPFEHLUNGEN

-

H. LITERATURVERZEICHNIS

Calliess, Christian, Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus, DÖV 1997, S. 889 ff.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band III: Art. 83–146, 3. Aufl. 2018

Dürig, Günter (Begr.)/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), zudem herausgegeben von *Herdegen, Matthias/Klein, Hans H.*, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, Band VI: Art. 87a–106b, Stand: 106. Ergänzungslieferung Oktober 2024

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 62. Edition Stand: 15.6.2025

Frowein, Jochen A., Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. Referate und Diskussionen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Salzburg vom 2. bis 10. Oktober 1972, 1973, S. 13 ff.

Häde, Ulrich, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, S. 930 ff.

Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, 1978

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, Band 3: Art. 83–146, 8. Aufl. 2024

Kisker, Gunter, Kooperation im Bundesstaat, 1971

Marnitz, Siegfried, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974

von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Begr.), herausgegeben von *Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus*, Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 70–146, 8. Aufl. 2025

Sachs, Michael (Begr.), herausgegeben von *von Coelln, Christian/Mann, Thomas*, Grundgesetz: Kommentar, 10. Aufl. 2024

Seckelmann, Margrit, „Renaissance“ der Gemeinschaftsaufgaben in der Föderalismusreform II?, DÖV 2009, S. 747 ff.

Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanzwesen, 2. Aufl. 2022

Tiemann, Burkhard, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1970

Tiemann, Burkhard, Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung. Stellungnahme zu Goroncy in DÖV 1970, 109 ff. und DVBl. 1970, 310 ff., DÖV 1970, S. 725 ff.

KOMMENTIERUNG ZU

Artikel 91c

Eine Kommentierung von Maximilian Petras

ZITIERVORSCHLAG

Petras, in: Eisentraut/Botta/Gebhard/Rusche-Meier (Hrsg.), Open-Access-Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91c Rn.

Kurzzitat: OAK GG/Petras, Art. 91c Rn.

(1) Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder; das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung.

(3) Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren.

(4) Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere zur

Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.

(5) Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

GLIEDERUNG

A. Einführung.....	24
I. Einordnung.....	24
II. Historie	31
III. Normstruktur.....	33
B. Berechtigung zur Bund-Länder-Kooperation (Art. 91c Abs. 1 GG)	34
I. Informationstechnische Systeme	34
II. Rechtsfolgen des Abs. 1.....	36
III. IT-Staatsvertrag und IT-Planungsrat	37
C. Mehrheitsentscheidungen über IT-Standards und Sicherheitsanforderungen (Art. 91c Abs. 2 GG).....	39
D. Deklaratorische horizontale Länder-Kooperation (Art. 91c Abs. 3 GG)	41
E. Verbindungsnetz des Bundes (Art. 91c Abs. 4 GG)	42
F. Bundesweiter, gemeinsamer Portalverbund (Art. 91c Abs. 5 GG)	43
I. Portalverbund und Single-Digital-Gateway-Verordnung.....	43
II. Befugnis zur umfassenden Digitalisierung.....	44
III. Einbeziehung der Kommunen	46
IV. Inhalte des Onlinezugangsgesetzes.....	47
G. Kontext	50
H. Weiterführende Empfehlungen.....	51
I. Literaturverzeichnis	51

A. EINFÜHRUNG

- 1 Art. 91c GG organisiert Zuständigkeiten und Kooperationsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen in Bezug auf Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Norm ist damit eine zentrale Schaltstelle für die Digitalisierung des Staates

I. Einordnung

- 2 Verwaltung war schon immer auch Informationsverarbeitung. Mit der zunehmenden Digitalisierung wird die Informationsverarbeitung jedoch zum bestimmenden Merkmal.⁴³ „Informationsverwaltungsrecht“ ist nicht nur ein weiteres Rechtsgebiet, sondern eine neue Grundkategorie des öffentlichen Rechts.⁴⁴ „Digitalisierung“ ist dabei keinesfalls eine schlichte „Elektrifizierung“, auch wenn die Begriffe es suggerieren könnten („elektronische Aktenführung“, „Electronic Government“ usw.). Die herausragende Änderung staatlicher Informationssysteme ist einerseits die Möglichkeit der (globalen) *Verknüpfung*⁴⁵ und andererseits die *Übertragbarkeit* von Informationen zwischen physischen Trägermedien⁴⁶. Was der Staat weiß und wissen kann, wird über den **Netzwerkcharakter öffentlicher Informationsinfrastruktur** bestimmt.⁴⁷ Verwaltungsentscheidungen werden dabei zunehmend über die (digitalen) Datenbestände gesteuert.⁴⁸ Das stellt die Rechtsordnung im Allgemeinen und das öffentliche Recht im Besonderen vor erhebliche Herausforderungen.⁴⁹ Mit der Rechtsstaatlichkeit eng verknüpft sind etwa die Allgemeinheit des Gesetzes oder eine klare Zuständigkeitsordnung, die Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle garantiert. Digitale Technologie ist dem entgegengesetzt.⁵⁰ Verwaltungsrechtliche Texte können in den Netzwerken beliebig zerlegt und rekombiniert werden, sodass durch das öffentliche Recht eher ein responsiver Prozess organisiert werden muss.⁵¹ Art. 91c GG kommt

43. Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVWR, Band I, § 20 Rn. 6.

44. Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVWR, Band I, § 20 Rn. 22.

45. Boes/Kämpf, in: Carstensen/Schaupp/Sevignani, Theorien des digitalen Kapitalismus, S. 141 (154).

46. Broemel, in: Schmidt/Trute, Lehre der Digitalisierung in der Rechtswissenschaft, S. 37 (39).

47. Mauer, Datenbanken als Instrument der Informationsverwaltung, 2024, S. 36.

48. Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 34.

49. Kube, in: Sacksofsky, Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel, S. 290 (310).

50. Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 75.

die Aufgabe zu, diese Dynamik so zu organisieren, dass Ressourcen nicht verschwendet und Insellösungen verschiedener Verwaltungsträger verhindert werden.⁵² So heißt es in der Gesetzesbegründung zur Einfügung des Art. 91c GG dann auch, dass IT-Systeme „als Infrastrukturen begriffen und ausgestaltet werden“⁵³ müssen

Das ist einerseits eine Frage der verwaltungsrechtlichen **Effizienz**.³ Andererseits werden davon wesentliche Aspekte des **Demokratieprinzips** berührt. Art. 91c GG geht in seinem Wortlaut überwiegend von Informationen aus – aber die Übergänge zu den dafür notwendigen Daten⁵⁴ sind fließend.⁵⁵ Daten wiederum sind keine neutralen Ausschnitte der Realität.⁵⁶ Ihre Strukturierung, auch durch die eingesetzte Software, ist eine Machttechnik,⁵⁷ die über das Grundgesetz rechtsstaatlich und demokratisch abgefangen werden muss. Bei der Produktion von Daten ist der Kontext entscheidend, eigentlich wäre demnach die Bezeichnung „capta“ (etwas Eingefangenes) als „data“ (etwas Gegebenes) passender.⁵⁸ Das BVerfG spricht hier von „Entscheidungsspielräumen“⁵⁹, die von Software vorgegeben werden können. So hat es etwa konkrete Auswirkungen, welche Attribute in einem Datensatz enthalten sind und ob das jeweilige Programm diese überhaupt abbilden kann.⁶⁰ Wer welche Entscheidungen treffen darf und wer dafür bezahlen muss, ist der Knackpunkt der Verwaltungsdigitalisierung. Hier ringen Bund, Länder und Kommunen miteinander. Die Absätze des Art. 91c GG sind ein Kompromiss dieser Auseinandersetzungen

Effizienzorientierte **Hoffnungen** der Verwaltungsdigitalisierung sind vielfältig⁴ und seit den 1980er-Jahren relativ stabil.⁶¹ Rahmenbegriff der

51. Ladeur, Die Einrichtung des „National Once Only Technical System“ in Deutschland. Digitalisierung der Verwaltung und Art. 91c GG, ZG 2025, 34 (38).

52. Hoffmann-Riem, Recht im Sog der digitalen Transformation, 2022, S. 65 ff.

53. Deutscher Bundestag, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 8.

54. Vgl. zur Abgrenzung klassisch Albers, Rechtstheorie 33 (2002), 61 (71).

55. Bowker/Slota, How Infrastructures matter, in: Felt/Rayvon/Miller/u. a. (Hrsg.), The handbook of science and technology studies, 2017, S. 529 (542).

56. Kelleher/Tierney, Data Science, 2018, S. 46.

57. Kitchin, The data revolution. Big data, open data, data infrastructures & their consequences, 2021, S. 16 f.

58. Kitchin, The data revolution. Big data, open data, data infrastructures & their consequences, 2021, S. 5 f.

59. BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, Rn. 180 (Arbeitslosengeld II).

Verwaltungsdigitalisierung ist das „eGovernment“. In seiner ursprünglichen Definition noch als „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verhalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien“⁶² bezeichnet. Diese Sichtweise der oben angesprochenen „Elektrifizierung“ als „alter Wein in elektronischen Schläuchen“ ist jedoch zu kurz gegriffen. Vielmehr wird eine „ganz neue Perspektive zur Gestaltung von Verwaltungsverfahren, der Verwaltungsorganisation sowie der internen Arbeitsprozesse“⁶³ angestrebt. Im Sinne der Definition des § 2 Nr. 1 EGovG SH liegt die auch hier vertretene Perspektive also auf der Digitalisierung als Chance, Verwaltungsprozesse neu zu denken.⁶⁴ Schon hier wird deutlich, dass eine Grundgesetzänderung im Sinne des Art. 91c GG aufgrund der Reichweite der Prozesse notwendig war.⁶⁵ Eine Optimierung der „politische[n] Gestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens“⁶⁶ ist das übergeordnete Ziel.⁶⁷ Die Transformation von Prozessen reagiert damit auch auf Erwartungen, die durch den in der Privatwirtschaft gesetzten Standard der Interaktion entstehen.⁶⁸ Dabei ist eine Digitalisierung nicht immer automatisch eine Automatisierung, sodass es ein Bestandteil der Digitalisierung sein kann, Räume menschlichen Kontaktes und Entscheidens bewusst zu erhalten.⁶⁹

- 5 Ein wiederkehrendes Grundproblem auf dem Weg zum digitalen Staat ist dabei **das Auseinanderfallen von Ambition und Umsetzung**.⁷⁰ Zurzeit gibt es in Deutschland zu viele Aufgabenträger mit eigener IT-Infrastruktur, selbst

60. Joque, *Revolutionary mathematics. Artificial intelligence, statistics and the logic of capitalism*, 2022, S. 40.

62. Vgl. Nachweise bei Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 2 (84. EL, Stand: August 2018).

63. Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 5 (212. EL, Stand 2021).

64. Schliesky, in: Kahl/Ludwigs, *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Band III, § 113 Rn. 2; Rademacher, in: Kahl/Ludwigs, *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Band VII, § 212 Rn. 49.

65. Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 7 (212. EL, Stand 2021).

66. Buckler, *Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung*, 2023, S. 295; Wischmeyer, in: Huber/Vofskuhle, GG, Art. 91c Rn. 1; Denkhaus/Falkhofen, in: Seckelmann, *Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government*, S. 49 (61).

67. Guckelberger, in: Sacksofsky, *Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, S. 235 (262).

68. Rachut/Heckmann, *VerwArch* 2025, 133 (135).

69. Vgl. Kube, in: Sacksofsky, *Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel*, S. 290 (326); vgl. auch Bender/Hanna, *The AI con: how to fight big tech's hype and create the future we want*, 2025, S. 102 ff.

70. Britz/Eifert, in: Vofskuhle/Eifert/Möllers, *GVwR*, Band I, § 26 Rn. 6.

wenn die Anforderungen an ein Fachverfahren (Kfz-Zulassung) bundeseinheitlich festgelegt sind.⁷¹ Hier gibt es einen gewissen Konflikt mit dem Föderalismus, für dessen Lösung häufiger eine stärkere Zentralisierung beim Bund angemahnt wird.⁷² So bleibt die Einrichtung von „Chief Information Officers“, „Chief Data Officers“ oder „Digitalministerien“ (jetzt auch auf Bundesebene) nicht mehr als Symbolpolitik, solange die Kompetenzen und Ressourcenflüsse nicht eindeutig geklärt sind.⁷³ Jede Insellösung schafft dann wiederum neue Pfadabhängigkeiten, die eine Kooperation erschweren können.⁷⁴ Je weiter die benötigte IT von einer konkreten Sachaufgabe entfernt ist (zum Beispiel grundlegende Infrastruktur), desto schwieriger ist die Kooperation zwischen den Behörden, da sich eine Zuständigkeit nicht klar festmachen lässt.⁷⁵ Gleichzeitig gilt, dass die Außenkommunikation immer einfacher zu digitalisieren ist, als die internen Abläufe der Behörden, da bei letzteren mit höheren Beharrungskräften zu rechnen ist.⁷⁶

Die nur langsam voranschreitende Digitalisierung lässt sich nicht allein mit der föderalen Struktur Deutschlands begründen. Auch die Auslagerung von staatlichen Kompetenzen, die Privatisierung öffentlich generierter Daten⁷⁷ sowie die Pfadabhängigkeiten von urheberrechtlich geschützter, intransparenter Software tragen ihren Teil dazu bei.⁷⁸ Zusammenfassend mangelt es hier an der **digitalen Souveränität** des Staates und der Zivilgesellschaft.⁷⁹ Der „funktionalen Souveränität“⁸⁰ großer Plattformen wird eine Konzeption des staatlichen „digitalen Territoriums“⁸¹ entgegengesetzt, die demokratische Handlungsfähigkeit garantieren soll.⁸² Um dies zu ändern,

71. Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 2 (212. EL, Stand 2021).

72. Vgl. zur Debatte Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 28 f.

73. Denkhaus/Falkhofen, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 49 (80).

74. Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 3.

75. Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 149 f.

76. Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 51.

77. Ulbricht/Egbert, Big Data & Society 2024, (3).

78. Kube, in: Sacksofsky, Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel, S. 290 (312).

79. Vgl. zum Begriff Gehring, in: Augsberg/Gehring, Datensouveränität. Positionen zur Debatte, S. 19 (32).

80. Pasquale, LPE Project v. 6.12.2017, abrufbar unter: <https://lpeproject.org/blog/from-territorial-to-functional-sovereignty-the-case-of-amazon/> (zuletzt abgerufen am: 18.12.2025).

81. Möllers, Science, Technology, & Human Values 2021, 112 (116).

bedarf es eines Instrumentenmixes aus Eigenentwicklungen, Forschungsförderungen, konkreten Entscheidungen über das Technolgieedesign, einer Ausrichtung des Vergaberechts⁸³ sowie der konsequenten Schaffung offener Standards.⁸⁴ All dies ist das Spiegelbild einer „digitalen Daseinsvorsorge“, die Grundbedürfnisse im Digitalen anders absichert.⁸⁵ Es kann sicherlich sinnvoll sein, gezielte Industriepolitik im Sinne eines „DeutschlandStack“ anzustreben, solange damit eine tatsächliche Offenheit einhergeht und keine regionale Wirtschaftsförderung mit abgeschlossenen Lizenzen betrieben wird.⁸⁶

- 7 Hier ruht auch eine Stärke staatlichen Handelns. Wenn es Kommunen, Ländern und Bund gelingt, ihre Ressourcen zu koordinieren, können sie erhebliche **Synergieeffekte** schaffen. Im Gegensatz zu Lösungen aus der Privatwirtschaft ist es bei Datenformaten und Software öffentlicher Organisationen nicht notwendig, geschlossene Formate zu wählen, die sich nicht weaternutzen lassen.⁸⁷ Das stärkt mittelbar auch die infrastrukturelle Dimension anderer digitaler Grundrechte wie der informationellen Selbstbestimmung.⁸⁸ Neben den Effizienzgewinnen eröffnet sich auch hier wiederum eine Möglichkeit der demokratischen Gestaltung⁸⁹ sowie der Kooperation mit der Zivilgesellschaft innerhalb der Experimentierräume offen gestalteter Software.⁹⁰ Dabei muss betont werden, dass der Staat Open-Source-Software nicht alleine entwickelt, sondern ebenfalls in der Privatwirtschaft genutzte Softwarepakete aufgreift und weiterentwickelt.

82. Schliesky, Digitale Räume und digitale Souveränität, 2022, S. 49 ff.

83. Krönke, Verw 2019, 65 (71); Lörch, Das Vergaberecht des E-Government, 2023, S. 58.

84. Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 104; Rachut/Heckmann, VerwArch 2025, 133 (165).

85. Schliesky u. a., Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, 2014, S. 15; Hoffmann-Riem, Recht im Sog der digitalen Transformation, 2022, S. 87 f.; Pietrón/Gailhofer/Sommer, Nachhaltige Daten-Governance in der Daseinsvorsorge. Maßnahmen und Strategien für eine zukunftsfähige Kommunalwirtschaft, 2022, S. 15 f.

86. Vgl. die Stellungnahmen bei Vorkul, netzpolitik.org v. 16.10.2025, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2025/deutschland-stack-was-ist-drin-im-baukasten-fuer-die-digitale-verwaltung/> (zuletzt abgerufen am: 16.10.2025).

87. Benkler, Duke Law & Technology Review 2019, 78.

88. Cohen, Theoretical Inquiries in Law 2019, 1 (18); Viljoen, Yale Law Journal 131 (2021), 573 (632); Petras, Vernetzte Autonomie. Die infrastrukturelle Dimension der informationellen Selbstbestimmung, im Erscheinen.

89. Zum Problem Guckelberger, in: Sacksofsky, Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel, S. 235 (274).

90. Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 18.

Anstelle eines Denkens in säuberlich abgetrennten Zuständigkeiten müsste tatsächlich die betont werden,⁹¹ nach der technische Lösungen zum Beispiel in einem Bundesland entwickelt werden, wegen der offenen Lizenz und koordinierten Abstimmung in anderen Bundesländern weiterentwickelt werden und so wiederum Vorteile für das initiiierende Bundesland zur Folge haben.⁹² Teilweise wird diese Art der Organisation faktisch über die Umsetzung des Online-Zugangs-Gesetzes (OZG) ausprobiert (siehe Rn. 51 ff.), ließe sich aber auch auf verfassungsrechtlicher Ebene noch stärker betonen. Hierbei muss betont werden, dass offene Lizenzen nicht die Abstimmung darüber ersetzen, welche Ziele mit einer Technologie verfolgt werden und wer für ihren Betrieb die (auch finanziell-organisatorische) Letztverantwortung trägt.⁹³ Wenn dies geklärt ist, kann der Staat hier von den punktuellen Innovationspotenzialen der Zivilgesellschaft profitieren.⁹⁴



<https://oa-kommentar.de/de/kommentierungen/artikel-91c#mtpounhq>

Video von der re:publica 26, <https://www.youtube.com/watch?v=Raied-KgncY>

Art. 91c GG soll die oben genannten Versprechen des digitalen Staates 8 einlösen.⁹⁵ Der Artikel stellt im internationalen Vergleich eine eher ungewöhnliche Verfassungsnorm dar.⁹⁶ Trotz der unter I. genannten

91. Teubner/Golia, SSRN v. 1.5.2023, S. 15, abrufbar unter: <https://papers.ssrn.com/abstract=4433988> (zuletzt abgerufen am: 18.12.2025).

92. Ladeur, Die Einrichtung des „National Once Only Technical System“ in Deutschland. Digitalisierung der Verwaltung und Art. 91c GG, ZG 2025, S. 49.

93. Schweik, in: Hess/Ostrom, Understanding Knowledge as a Commons, S. 277 (287); Eghbal, Roads and Bridges. The Unseen Labor Behind Our Digital Infrastructure, 2016, S. 67.

94. Wegweisend zur öffentlichen Hand als „Gärtnerin“ Thapa/Weidner/Grosch, Ein Open-Source-Ökosystem für die öffentliche Verwaltung, 2022, S. 6.

95. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 3 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

96. Heun/Thiele, in: Dreier, GG, Art. 91c Rn. 4.

Potenziale eines staatlichen Handelns im Netzwerk verlangen das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip aus Art. 20 GG eine klare Zuordnung von staatlichen Handlungen zu einem spezifischen Träger.⁹⁷ Grundsätzlich handeln die Bundesländer nach den Art. 83 ff. GG mit eigenem Personal, eigenen Mitteln, eigener Organisationsform und eigenen Verfahren,⁹⁸ während konsensuales Handeln oder lediglich Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG⁹⁹ unabhängig davon möglich ist. Konsens gibt es zwischen verschiedenen politischen Trägern allerdings eher selten. Ausnahmen von diesem Grundsatz des **„Verbots der Mischverwaltung“** gehen nur, wenn die Letztverantwortung des zuständigen Verwaltungsträgers gewahrt wird, sich die Zusammenarbeit auf eine eng begrenzte Materie bezieht und ein sachlicher Grund für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung gegeben ist.¹⁰⁰ Das Verbot der Mischverwaltung ist in seiner konkreten Umsetzung grundsätzlich nicht besonders konturenscharf.¹⁰¹ Bei der Zusammenarbeit in Hinsicht auf die Digitalisierung des Staates ist allerdings ziemlich klar die Voraussetzung der „eng begrenzten Materie“ nicht gegeben.¹⁰² Digitalisierung ist typischerweise eine Querschnittsaufgabe.¹⁰³ Zudem besteht die Gefahr einer „Verwischung“ von Verantwortungen, da IT-Systeme steuernd wirken können.¹⁰⁴ Entgegen der teilweise vertretenen Ansicht, dass Software denkbar ist, die eine „rein technische“ oder „dienende“ Funktion einnehmen kann und somit potenziell nicht die Ausführungen der Sachaufgaben beeinflussen könnte,¹⁰⁵ muss die strukturierende Funktion von Wissenssystemen und Standards entgegengehalten werden.¹⁰⁶ Im Ergebnis sind sich aber alle Stimmen in der Literatur einig, dass Art. 91c GG deshalb eine „grundlegende

97. Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (329).

98. BVerfG, Beschl. v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/81, Rn. 126 (Schornsteinfegerversorgung); BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, Rn. 151 – Arbeitslosengeld II; Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 5.

99. Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 6 (84. EL, Stand: August 2018).

10 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, Rn. 160, 171 (Arbeitslosengeld II).

101 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 5 (84. EL, Stand: August 2018).

10 Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 8 (212. EL, Stand 2021); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 7 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

10 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 7 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 5 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

10 Siegel, Der Staat 2010, 299 (302).

10 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 6.

10 Klassisch Bowker/Star, Sorting things out. Classification and its consequences, 2000, S. 102.

Legalisierungs- und Legitimierungsfunktion“¹⁰⁷, im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG,¹⁰⁸ erfüllt. Art. 91c GG schafft die Grundlage einer Legalisierung der Mischverwaltung.¹⁰⁹

Die Norm schafft eine „**Verantwortungsteilung**“ für die Informations- und Kommunikationstechnik, da zum Beispiel in Art. 91c Abs. 2 GG Mehrheitsentscheidungen im föderalen System möglich gemacht werden.¹¹⁰ Daraus ergeben sich dann auch neue Formen der Mischfinanzierung.¹¹¹ Da keine klaren Handlungsstrukturen vorgegeben werden, ist die Vorschrift weniger eine infrastruktursteuernde Norm als eine staatsorganisationsrechtlich absichernde Regelung, deren Details in den Einzelgesetzen ausbuchstabiert werden.¹¹²

Das Grundgesetz enthält verschiedene Normen, die gegenüber Art. 91c GG **spezieller** sind, wie Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 sowie Nr. 7 i.V.m. Art. 87f GG für die Telekommunikationsinfrastruktur.¹¹³ Gleiches gilt für Art. 108 Abs. 4 S. 1, 3 und Abs. 4a GG hinsichtlich der Finanzverwaltung. Gegenüber den Art. 30, 83 ff., 104a GG ist der Art. 91c Abs. 1–4 GG spezieller. Art. 104a Abs. 1 GG gilt allerdings auch bei Art. 91c Abs. 4 GG, da die Länder hier ihre jeweiligen Anschlusskosten an das Netz tragen.¹¹⁴ Art. 91c GG steht selbstständig neben Art. 91a und 91b GG, in der Regel ist hier Art. 91c GG die speziellere Norm.¹¹⁵ Eine Sperrwirkung des Art. 91c Abs. 1–3 GG gegenüber den Art. 30, 70, 105 GG ist in der Regel nicht gegeben, sofern es keine Vereinbarung nach Art. 91c Abs. 2, 3 GG gibt.¹¹⁶

Art. 91c Abs. 4 GG enthält eine **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz**. Gleiches gilt für Art. 91c Abs. 5 GG

II. Historie

Art. 91c GG ist mit der Einfügung von Abs. 1–4 im Jahr 2009 eine relativ junge Grundgesetznorm. Koordinierungsgremien und Arbeitskreise zur

107 Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 12 (212. EL, Stand 2021).

10 Dazu Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 7.

10 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 8 (84. EL, Stand: August 2018).

110 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (332).

111. Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 15 (212. EL, Stand 2021).

112 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 6.

113 Zum Ganzen Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023.

114 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 8 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

Verwaltungsdigitalisierung gingen der Grundgesetzänderung weit voraus und begannen bereits in den 1970er-Jahren.¹¹⁷ Damalige Debatten waren noch stark auf staatliche Großrechenanlagen bezogen und standen unter dem Eindruck der interdisziplinären Debatte zum Systemdatenschutz.¹¹⁸

- 13 **Art. 91c Abs. 1–4 GG** entstand im Rahmen der Diskussionen um die Föderalismuskommission II, welche unter anderem Effizienzsteigerung durch Bündelung von Verwaltungsaufgaben ermöglichen sollte und zur Einführung der Artikel ab dem 1.8.2009 führte.¹¹⁹ Auch im vorangehenden Projekt „Deutschland-Online-Infrastruktur“ zeigte sich das Bedürfnis nach mehr Koordination.¹²⁰ Der auf dieser Grundlage eingerichtete IT-Planungsrat (siehe Rn. 24) beschloss verschiedene eGovernment-Strategien und ermöglichte erstmals Mehrheitsentscheidungen zwischen verschiedenen Bundesländern.¹²¹
- 14 **Art. 91c Abs. 5 GG** wurde erst 2017 eingefügt, nachdem die Erfahrungen mit dem IT-Planungsrat eher durchwachsen waren. Ziel war hier, eine ausschließliche Bundeskompetenz für die Schaffung eines „Portalverbundes“ zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Gemeint ist damit der Zugang zu Verwaltungsleistungen, welcher möglichst digital und einfach sein sollte. Die genauen Inhalte des Absatzes sind bis heute umstritten (siehe Rn. 44). Wesentlicher Anker der Norm ist das nahezu zeitgleich erlassene Online-Zugangsgesetz (OZG) des Bundes. Mit dem Gesetz wird die Vollzugskompetenz der Länder auf einfachgesetzlicher Grundlage durchbrochen.¹²²
- 15 Aufgrund der fortschreitenden technischen Entwicklungen und weiter bestehender Defizite bei der Umsetzung bricht die **Reformdebatte** nicht ab.

115 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 8 (84. EL, Stand: August 2018).

116 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 10 (84. EL, Stand: August 2018).

117 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 2.

118 Klassisch Steinmüller/Lutterbeck/Mallmann, Grundfragen des Datenschutzes. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 1971, S. 58 ff.; vgl. umfassend Pohle, Datenschutz und Technikgestaltung. Geschichte und Theorie des Datenschutzes aus informatischer Sicht und Folgerungen für die Technikgestaltung, 2018.

119 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 2 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

12 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 2 (84. EL, Stand: August 2018); Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 302 f.

121 Denkhaus/Falkhofen, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 49 (55, 61).

Dies gilt maßgeblich für die Registermodernisierung im „Backend“ der Verwaltung.¹²³ Teilweise wird die Regelung als zu detailliert beschrieben¹²⁴ und stattdessen die Einführung einer umfassenden Bundeskompetenz für IT-Systeme empfohlen.¹²⁵ Neben der verfassungsrechtlichen Ebene wird auf einfachgesetzlicher Ebene eine Zusammenführung der verschiedenen in Gesetzen verteilten Regelungen (OZG, eGovernmentG des Bundes, VwVfG) angeraten.¹²⁶ Ob die immer stärkeren Zentralisierungsbestrebungen langfristig den Weg zu einem digitalen Staat ebnen, ist jedoch fraglich. Umfassende Kodifikationen („Digitalisierungsgesetz“) scheinen gerade im Kontext Texte etwas aus der Zeit gefallen zu sein, da die Normtexte doch theoretisch beliebig verlinkt werden könnten. Eine immer weiter zunehmende Zentralisierung beim Bund hätte zudem das Problem, mögliche Differenzierungen/Experimente in den Kommunen zu erschweren. Gerade hier findet jedoch der hauptsächliche Kontakt mit der Zivilgesellschaft statt. Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** gibt es zu Art. 91c GG ¹⁶ bisher nicht. Allerdings äußert sich das Gericht umfassend zu den digitalen Grundrechten, deren Strukturvorgaben staatliches Handeln in wesentlichen Aspekten prägen. Als Beispiel sei hier nur das Volkszählungs-Urteil von 1984 genannt,¹²⁷ in welchem die datenschutzrechtliche Zweckbindung und die informationelle Trennung verschiedener Bereiche des Staates beschlossen worden sind.¹²⁸ Umgekehrt wird durch eine konsequent umgesetzte Verwaltungsdigitalisierung, die offen gegenüber Impulsen aus der Zivilgesellschaft ist, zugleich die Voraussetzung geschaffen, dass grundrechtlicher Schutz funktionieren kann.

III. Normstruktur

Art. 91c GG unterteilt sich in **fünf Absätze**. In den Absätzen 1 und 2 wird die ¹⁷ Bund-Länder-Kooperation über „Vereinbarungen“ (in der Regel

12 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 303.

123 Denkhaus/Falkhofen, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 49 (65); Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 70.

12 Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, Art. 91c Rn. 34.

125 Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, Art. 91c Rn. 33.

12 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (345); Rachut/Heckmann, VerwArch 2025, 133 (149 f.); Schulz, RD 2025, 207 (213).

127 BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 = BVerfGE 65, 1 (Volkszählung).

12 Vgl. grundlegend Albers, Informationelle Selbstbestimmung, 2005, S. 499.

Staatsverträge) geregelt (siehe Rn. 19). Abs. 2 formt die Reichweite der Kooperation weiter aus und enthält in Abs. 2 S. 2 die Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen zu treffen (siehe Rn. 27). Abs. 3 bekräftigt (weitgehend deklaratorisch) die Möglichkeit, dass Bundesländer auch untereinander Vereinbarungen schließen können (siehe Rn. 37). Abs. 4 enthält einen Gesetzgebungsauftrag an den Bund, ein Verbindungsnetz zu errichten (siehe Rn. 42). Während Abs. 5 wiederum Kompetenzen einer weitgehenden Verwaltungsdigitalisierung beim Bund bündelt (siehe Rn. 48)

- 18 Art. 91c GG ist eine besondere Verfassungsnorm, da der Gehalt der Absätze zugleich in einem engen **Austauschverhältnis mit den staatsvertraglichen und einfachgesetzlichen Normenwerken** steht, die auf seiner Grundlage ergangen sind. Die Absätze 1, 2, 4 und 5 werden durch den IT-Planungsrat „in Bewegung gesetzt“, dessen Handlungsgrundlage der IT-Staatsvertrag ist (siehe Rn. 24). Zudem wird der umstrittene Art. 91c Abs. 5 GG als „Gesamtpaket“ mit dem auf seiner Grundlage ergangenen (und inhaltlich viel weiter ausgerichteten) Online-Zugangsgesetz (OZG) ausgelegt. Der Art. 91c GG weist somit gewisse strukturelle Ähnlichkeiten zur Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 GG auf, deren „allgemein zugängliche Quellen“ aufseiten des Staates durch die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze einfachrechtlich gesteuert werden.¹²⁹

B. BERECHTIGUNG ZUR BUND-LÄNDER-KOOPERATION (ART. 91C ABS. 1 GG)

I. Informationstechnische Systeme

- 19 Abs. 1 enthält die Möglichkeit, dass Bund und Länder zusammenwirken, um informationstechnische Systeme für ihre Aufgabenerfüllung zu planen, zu errichten und zu betreiben. **Informationstechnische Systeme** sind dabei weit zu verstehen. Hierunter fallen alle technischen Mittel zur Verarbeitung und Übertragung von Informationen.¹³⁰ Die Vorschrift wurde bewusst weit gehalten, um den technischen Wandel der IT-Systeme und ggf. neu hinzukommende europarechtliche Vorgaben integrieren zu können.¹³¹ Enthalten sind damit sowohl die Hardware (mechanisch, elektronisch,

12 Vgl. dazu Petras, in: Petras/Voß, Handbuch Informationsfreiheitsrecht, S. 33 (37).

13 Deutscher Bundestag, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 8.

131 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 9 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

physische Computerbestandteile sowie Peripheriegeräte wie Sensoren) als auch die Software (Code & Daten).¹³² Klassisches Beispiel wären hier die „elektronischen Register“, oder besser „administrativen Datenbanken“, als strukturierte IT-Systeme für Verwaltungsinformationen.¹³³ Administrative Datenbanken können sowohl dem internen Verwaltungsaustausch als auch der Außenkommunikation dienen.¹³⁴ Sie enthalten die „e-Akte“ als einen logisch abtrennbaren Ausschnitt, wenngleich die Grenzen hier fließend sind.¹³⁵ IT-Systeme sind grundsätzlich auch vollautomatisiert vorstellbar.¹³⁶ Bis zur „impulsgesteuerten Verwaltung“¹³⁷ ist es dennoch ein weiter Weg, der sich nur mit automatisierten Kontrollen und einem systematischen Datenschutz beschreiten lässt.¹³⁸ Und vorerst weiterhin für einfach gelagerte Entscheidungssituationen erwogen werden sollte.¹³⁹

Im weiteren Kontext des Art. 91c GG ist der Abs. 1 ein Auffangtatbestand gegenüber den spezielleren Tatbeständen und enthält damit umfassende Kooperationsoptionen.¹⁴⁰ Die Kooperation zwischen Bund und Ländern kann sowohl tatsächlich als auch rechtlich-institutionalisierend erfolgen.¹⁴¹ Abs. 1 beinhaltet damit namentlich die Kompetenz, Gremienstrukturen wie den IT-Planungsrat einzurichten.¹⁴² Ziel des Absatzes ist es, den **gesamten „Lebenszyklus“** von IT-Systemen koordinierend zu erfassen – also auch den Umbau, die Umstrukturierung oder die Modernisierung.¹⁴³ Anderslautende Meinungen in der Literatur, die Art. 91c Abs. 1 GG im Lichte der Abs. 2, 4 einschränkend auslegen wollen, indem IT-Systeme nur insoweit erfasst seien, inwiefern sie standardisiert werden müssten, überzeugen nicht.¹⁴⁴ Zum

132 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 1 (84. EL, Stand: August 2018).

133 Mauer, Datenbanken als Instrument der Informationsverwaltung, 2024, S. 52, 76.

134 Wollenschläger, ZHR 2022, 474 (477 f.).

135 Mauer, Datenbanken als Instrument der Informationsverwaltung, 2024, S. 75 f.

13 Binder, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 435 (436).

137 Rachut/Heckmann, VerwArch 2025, 133 (164).

13 Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVWR, Band I, § 26 Rn. 138, 143.

13 Broemel, in: Schmidt/Trute, Lehre der Digitalisierung in der Rechtswissenschaft, S. 37 (43).

14 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (333).

141 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 21 (84. EL, Stand: August 2018).

14 Deutscher Bundestag, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 9.

143 Siekmann/Thiel, in: Sachs, GG, Art. 91c Rn. 9.

14 Vgl. Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 17 f.; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 9 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

Beispiel könne hiernach die Bereitstellung von Hardware für Schulen durch den Bund nicht unter Art. 91c Abs. 1 GG fallen.¹⁴⁵ Dem lässt sich entgegenhalten, dass eine effektive Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung sich langfristig Spielräume offenhalten sollte, um auf neue technische Entwicklungen und europäische Regulierungen reagieren zu können.¹⁴⁶ Abs. 2 ist keine Einschränkung des Abs. 1, eher eine Erweiterung, da hier in Bezug auf Standardisierungen Mehrheitsentscheidungen im Sinne des § 4 des IT-Staatsvertrages zugelassen werden.¹⁴⁷ Zuletzt spricht auch der Wortlaut des Art. 91c Abs. 1 GG für eine weite Auslegung, da alle IT-Systeme, die „für ihre Aufgabenerfüllung“ benötigt werden, enthalten sind und die Grenzen in hochgradig vernetzten Systemen sich kaum klar ziehen lassen.¹⁴⁸

II. Rechtsfolgen des Abs. 1

- 21 Art. 91c Abs. 1 GG **legalisiert** damit auch bisher bestehende Praktiken der Verwaltungskooperation, zum Beispiel die nicht formalisierten „Kieler Beschlüsse“ zum Austausch von Software-Lizenzen zwischen Bund und Ländern.¹⁴⁹ Ebenfalls kann in der Norm ein „Rechtfertigungstitel für wettbewerbsrelevante Staatstätigkeit“¹⁵⁰ gesehen werden, wonach Eingriffe in die Wettbewerbsfreiheit erlaubt sind, sofern dies für die staatliche Aufgabenerfüllung notwendig ist

- 22 **Normadressatinnen** sind neben Bund und Ländern auch die Kommunen, da sie den Ländern zugeordnet sind, sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, die ebenfalls jeweils zugeordnet sind.¹⁵¹ Allerdings müssen die Länder für die Befolgung der im Rahmen des Art. 91c Abs. 1 GG getroffenen Beschlüsse sorgen, etwa indem sie entsprechende Verpflichtungen in ihren jeweiligen eGovernment-Gesetzen schaffen.¹⁵²

145 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 20; Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 21.

14 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (334).

147 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 13.

14 In diese Richtung auch Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 14.

14 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (334).

15 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (333).

151 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 19 (84. EL, Stand: August 2018).

152 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 15.

Aus Art. 91c Abs. 1 GG folgt **keine Kooperationspflicht**. Das Ermessen 23 erstreckt sich dabei auch auf die Auswahl der Länder – es müssen also nicht zwingend alle Bundesländer mitwirken.¹⁵³ Äußerste Grenze ist hier nur der Grundsatz der Bundestreue, welcher erst dann eingreift, wenn die Verweigerungshaltung eines Landes die angestrebte föderale Kooperation in treuwidriger Weise blockieren würde.¹⁵⁴

III. IT-Staatsvertrag und IT-Planungsrat

Wichtigste normative Folge des Abs. 1 ist der IT-Staatsvertrag, welcher am 24 1.4.2010 in Kraft trat. Mit ihm wurde in § 1 der **IT-Planungsrat** errichtet. Als zentrales Koordinationsgremium, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IT-StaatsV, obliegen ihm verschiedene Aufgaben.

Er **beschließt** „fachunabhängige und fachübergreifende IT- 25 Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards“ nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IT-StaatsV (siehe Rn. 30 ff.). Zudem übernimmt er die Koordination der Verwaltungsdigitalisierung im Sinne des Art. 91c Abs. 5 GG nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IT-StaatsV (siehe Rn. 44 ff.). Auch die Verantwortung für die Koordination des Verbindungsnetzes nach Art. 91c Abs. 4 GG (siehe Rn. 40 ff.) liegt gemäß §§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 3 IT-StaatsV bei ihm. Zuletzt obliegt ihm die Verantwortung für zugewiesene Projekte nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 IT-StaatsV. Bei zugewiesenen Projekten hat der IT-Planungsrat kein Initiativrecht, allerdings kann das Gremium anregen, dass ihm Aufgaben zugewiesen werden.¹⁵⁵ Sobald die Zuweisung erfolgt ist, kann sich der IT-Planungsrat auch auf eine entsprechende Kompetenz berufen. Dies ist entgegengesetzt zur Koordination nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IT-StaatsV, wonach der IT-Planungsrat proaktiv handeln darf.¹⁵⁶

Der IT-Planungsrat berichtet an Bundeskanzleramt und Staatskanzleien nach 26 § 1 Abs. 1 S. 2 IT-StaatsV. In den **Sitzungen** selbst können neben den Vertretungen von Bund und Ländern, § 1 Abs. 2 S. 1 IT-StaatsV, auch Vertreter:innen der Kommunen sowie die Bundesbeauftragte für Bundesdatenschutz und Informationsfreiheit teilnehmen, § 1 Abs. 2 S. 3 IT-StaatsV.

Entscheidungen des Planungsrates werden gemäß § 1 Abs. 7 S. 1 IT-StaatsV 27 mit einer Zustimmung des Bundes sowie mit einer Mehrheit von elf

¹⁵³ Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 20 (84. EL, Stand: August 2018).

¹⁵⁴ Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 10 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

¹⁵⁵ Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 37.

Bundesländern getroffen, deren Finanzierungsanteile 2/3 nach der Berechnung des Königsteiner Schlüssels abbilden. Letzterer wird jährlich auf der Grundlage von Steueraufkommen und Bevölkerungszahl aktualisiert.¹⁵⁷ Sofern lediglich Empfehlungen ausgesprochen werden sollen, ist dies auch mit einfacher Mehrheit nach § 1 Abs. 7 S. 2 IT-StaatsV möglich. Mehrheitsentscheidungen sind in allen Materien möglich, allerdings nur im Fall des Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG auch verbindlich, während in anderen Fällen eine Verbindlichkeit über nachfolgende Entscheidungen der Länder hergestellt werden müsste.¹⁵⁸

- 28 Aus der Möglichkeit gemeinsamen Entscheidens folgt, wie oben dargestellt, eben **keine Pflicht** zur Kooperation, mit Ausnahme der gegenseitigen Unterrichtung über eigenständige Initiativen nach § 4 IT-StaatsV. Hier liegt auch ein zentrales Problem der Struktur des IT-Planungsrates, da in den Ländern bereits bestehende Pfadabhängigkeiten durch Investitionsentscheidungen in der Vergangenheit und den damit gesetzten fachlich/finanziellen Prioritäten nicht durchbrochen werden können.¹⁵⁹
- 29 Immerhin wurde mit einer **Änderung zum 1.10.2019** gemäß § 5 IT-StaatsV eine dauerhafte Stelle zur Unterstützung als föderale IT-Kooperation (FITKO) eingerichtet. Sie hat die Struktur einer Anstalt öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt am Main. Zweck ist die Funktion als „organisatorischer Unterbau“¹⁶⁰ des Planungsrates, da die bisherige eher geringe Beschlusslage nicht den an den IT-Planungsrat gesetzten Erwartungen entsprach.¹⁶¹ Die FITKO erhielt neben einem dauerhaften Budget¹⁶² auch den Auftrag, strategische Ausrichtungen vorzuschlagen.¹⁶³ Das operative Geschäft wird inzwischen von einer Genossenschaft (GOVDIGITAL) umgesetzt, der Bund, Länder, Kommunen und ausgewählte Unternehmen beitreten können, um über den Marktplatz-Deutschland-Digital Verwaltungsanwendungen auszutauschen

156 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 19.

157 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 33.

158 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 20.

159 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (335).

16 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 28 (84. EL, Stand: August 2018).

161 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 38.

16 Entwurf eines Gesetzes zum Ersten IT-Änderungsstaatsvertrag, 29.4.2019, S. 7.

16 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 20a.

C. MEHRHEITSENTSCHEIDUNGEN ÜBER IT-STANDARDS UND SICHERHEITSANFORDERUNGEN (ART. 91C ABS. 2 GG)

Art. 91c Abs. 2 GG **konkretisiert** den Abs. 1, ohne den ersten Absatz einzuschränken.¹⁶⁴ Abs. 2 bildet die Grundlage für die in § 1 Abs. 7 IT-StaatsV enthaltenen Mehrheitsentscheidungen. Diese dürfen nach Art. 91c Abs. 2 S. 1 GG in Bezug auf „für die Kommunikation zwischen [staatlichen] informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen“ getroffen werden. Durch die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung nach Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG wird vom ansonsten notwendigen Konsensprinzip zwischen Bund und Ländern abgewichen. Inhalte der Entscheidungen sind Interoperabilitätsstandards mit einheitlichen Datenformaten und -übertragungsverfahren.¹⁶⁵

Vereinbarungen müssen immer dann in der Form der Staatsverträge geschlossen werden, wenn es um Änderungen geht, die grundlegende Umstrukturierungen betreffen und entsprechend dem Wesentlichkeitsvorbehalt unterfallen; für sonstige Vereinbarungen, etwa zu Detailfragen der Koordination, sind auch Verwaltungsabkommen denkbar.¹⁶⁶ Die Vereinbarungen lassen sich nochmals differenzieren nach einfachen Vereinbarungen in Art. 91c Abs. 2 S. 1 GG und vereinbarungen nach Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG

Standards werden nicht weiter definiert. Darunter können gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IT-StaatsV Datenformate, Datenobjekte, Datenübertragungsregeln oder Maßeinheiten fallen.¹⁶⁷ Allgemein lassen sie sich als Set beschlossener Regeln, festgesetzt durch ein Gremium mit Expertise, definieren.¹⁶⁸ Sie sind ein Governance-Mechanismus, der technische Interaktionen organisiert und für die einzelnen Beteiligten einen Eintrittspunkt bietet.¹⁶⁹ Demnach fallen nicht nur technologische Regulierungen darunter, sondern auch allgemeine Zielvorgaben, welche etwa eine die Interoperabilität befördernde Wirkung

16 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 22 (84. EL, Stand: August 2018).

165 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 12 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

16 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 17.

167 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 24 (84. EL, Stand: August 2018).

16 Bowker/Star, Sorting things out. Classification and its consequences, 2000, S. 13 f.; Schuppert, Wissen, Governance, Recht. Von der kognitiven Dimension des Rechts zur rechtlichen Dimension des Wissens, 2019, S. 18 f.

16 Rogers/Eden, IJoC 2017, 791 (792); Gießmann/Taha, in: Gießmann/Taha, Susan Leigh Star. Grenzobjekte und Medienforschung, S. 13 (65 f.).

haben⁹ können.¹⁷⁰ In der Internetinfrastruktur setzen sich Standards typischerweise dezentral durch,¹⁷¹ bei Art. 91c Abs. 2 S. 1 GG liegt jedoch eine Form „klassischer“ zentralstaatlicher Standardisierung vor

- 33 **Sicherheitsanforderungen** werden im IT-StaatsV nicht näher definiert, sodass sich ein Rückgriff auf die Definition des § 2 Abs. 2 BSIG anbietet.¹⁷² Motivation der Aufnahme von „Sicherheitsstandards“ sind die zahlreichen Cyberangriffe auf öffentliche Einrichtungen, die sich gerade in einem Netz verknüpfter Verwaltungsorganisationen schnell ausbreiten können.¹⁷³
- 34 Die Merkmale der Standards und Sicherheitsanforderungen müssen einschränkend ausgelegt werden.¹⁷⁴ Bund und Länder sind beschränkt auf für die Kommunikation ihren informationstechnischen Systemen **notwendige** Standards. Ziel der Norm scheint es zu sein, ein Übergreifen auf verwaltungsinterne Vorgänge zu vermeiden.¹⁷⁵ Darüber hinaus gehende Standardisierungen könnten immer auch auf Art. 91c Abs. 1 GG gestützt werden.¹⁷⁶ § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 IT-StaatsV schränkt die erlaubte Standardisierung weiter ein auf „fachunabhängige“ und „fächerübergreifende“ Standards, bei denen es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff zu handeln scheint, der durch die Praxis des IT-Planungsrats ausgefüllt werden muss.¹⁷⁷ Im Lichte der umfassenden Reichweite des Art. 91c GG ist hier jedoch eine großzügige Auslegung sinnvoll.¹⁷⁸
- 35 § 2 Abs. 1 S. 2 IT-StaatsV verpflichtet den IT-Planungsrat bei der Standardisierung, „vorrangig“ auf „**bestehende Marktstandards**“ zurückzugreifen. Hiervon wird sich ein besserer Austausch zwischen Staat und Wirtschaft erhofft.¹⁷⁹ Das kann nicht mehr als eine Ermessensnorm sein, da zugleich Produkt- und Herstellerneutralität garantiert werden muss und Lock-in-Effekte oder Pfadabhängigkeiten bei aus öffentlichen Mitteln finanzierten Standards vermieden werden müssen. Auch staatliche

170 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 25.

171 Cohen, Between truth and power. The legal constructions of informational capitalism, 2019, S. 221 ff.

172 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 26.

173 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 26 f.

174 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 24.

175 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 13 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

176 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 25 (84. EL, Stand: August 2018).

177 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 26.

178 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 26.

179 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 26.

Eigenentwicklungen bleiben also weiterhin denkbar.¹⁸⁰ Andernfalls würde der IT-Planungsrat die Standardsetzung an intransparente Gremien delegieren, was aus der Sicht des Demokratieprinzips nicht gerechtfertigt werden kann.¹⁸¹ Das bereits erwähnte ermöglichte Mehrheitsprinzip innerhalb der Vereinbarungen in Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG ist eine sogenannte Brückenklausel, da sie das Konsensprinzip zwischen den autonom agierenden Bundesländern außer Kraft setzt. Demnach unterliegen Vereinbarungen wie der IT-StaatsV dann auch notwendig der Zustimmung der Parlamente nach Art. 91c Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG. In der Regierungspraxis ergibt sich hier das Problem, dass die Landes wesentliche Bestandteile der Verträge vorstrukturieren und die Landesparlamente dann nur um das „Hinwirken“ auf spezifische Punkte bitten können.¹⁸² Ergänzend darf in Vereinbarungen mit entsprechenden Brückenklauseln das Kündigungsrecht der Länder nicht ausgeschlossen werden, Art. 91c Abs. 2 S. 3 Hs. 2 GG, was im IT-StaatsV in § 11 Abs. 2, 3 umgesetzt ist. Aufgaben, für die Mehrheitsentscheidungen möglich sein sollen, müssen nach Art. 91c Abs. 2 S. 2 GG hinreichend bestimmt sein, was sich hier über die Einschränkung in S. 1 ergibt, welcher diese nur auf Standardisierungsfragen bezieht.¹⁸³ „General-Brückenklauseln“¹⁸⁴, die Mehrheitsentscheidungen in Staatsverträgen unbegrenzt festlegen, sind demnach nicht möglich. Die nach Art. 91c Abs. 2 S. 4 GG notwendige Regelung zur Kostentragungspflicht wurde etwa in § 2 Abs. 1 S. 2 IT-StaatsV festgelegt. Eine Regelung, die mithin eine Ausnahme vom Konnexitätsprinzip aus Art. 104a Abs. 1 GG festlegt und zudem auch die Verwaltungsausgaben enthält, da Art. 91c Abs. 2 S. 4 GG pauschal von „Kosten“ spricht.¹⁸⁵ 36

D. DEKLARATORISCHE HORIZONTALE LÄNDER-KOOPERATION (ART. 91C ABS. 3 GG)

Art. 91c Abs. 3 GG scheint eine **deklaratorische** Vorschrift zu sein. Einerseits könnten die Länder aufgrund ihrer eigenstaatlichen Kompetenz handeln und andererseits wäre die Kooperation zwischen ihnen auch schon nach Art. 91c 37

18 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 26.

181 Vgl. dazu Cohen, Between truth and power. The legal constructions of informational capitalism, 2019, S. 229 ff.

18 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 22.

18 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 15 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

18 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 23.

185 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 39 (84. EL, Stand: August 2018).

Abs. 4 GG möglich, da der Wortlaut nicht notwendigerweise eine verpflichtende Beteiligung des Bundes impliziert.¹⁸⁶ Ein augenscheinliches Beispiel ist die Organisation DATAPORT zwischen den norddeutschen Bundesländern, welche dem Art. 91c GG vorausging.¹⁸⁷

- 38 Ein Beweggrund der Einführung lag im **europäischen Vergaberecht**, da zu jenem Zeitpunkt nicht klar war,¹⁸⁸ ob staatliche In-House-Geschäfte nach § 108 GWB zulässig wären.¹⁸⁹ Allerdings ist inzwischen geklärt, dass es sich hierbei schon nicht um einen Auftrag nach § 103 GWB handelt und das Vergaberecht bei rein innerstaatlichen Geschäften dieser Art nicht einschlägig ist.¹⁹⁰
- 39 Ein **produktiver Gehalt** der Norm läge etwa in der ggf. gewünschten Ausschlusswirkung gegenüber dem Bund.¹⁹¹ Zudem könnte hierüber die Kooperation bei Aufgaben gerechtfertigt werden.¹⁹²

E. VERBINDUNGSNETZ DES BUNDES (ART. 91C ABS. 4 GG)

- 40 Art. 91c Abs. 4 GG enthält die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Aufbau eines Verbindungsnetzes. Ziel ist die Erreichbarkeit der Bundesbehörden untereinander, sowie der Anschluss an die Länder und an europäische Netze. Auf der Grundlage von Art. 91c Abs. 4 S. 2 GG wurde das IT-NetzG erlassen
- 41 In der Kompetenz enthalten ist entgegen dem Wortlaut des Art. 91c Abs. 4 S. 1 GG auch der **Betrieb** des Netzes.¹⁹³ Nicht erfasst sein könnte die Planung des Netzes, welche ggf. nach Art. 91c Abs. 1, 2 GG durchgeführt werden müsste.¹⁹⁴ Für einen Einbezug der Planung spricht ihr Charakter als notwendige Vorstufe.¹⁹⁵ Zudem ist es in der Praxis nicht erheblich, da die Aufgaben des

18 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 10, 18 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

187 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 39.

18 Siegel, Der Staat 2010, 299 (320).

18 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 16 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 18.2 (65. Edition, Stand: 1.3.2026); Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 10.

19 Vgl. Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2024, S. 176 ff.

191 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 44 (84. EL, Stand: August 2018).

19 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (337).

19 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 46 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 19 (65. Edition, Stand: 1.3.2026); Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 32.

19 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 21 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

195 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 44.

Koordinierungsgremiums nach § 1 Abs. 2, 3 IT-NetzG ohnehin gemäß § 3 IT-StaatsV dem IT-Planungsrat übertragen worden sind.¹⁹⁶ Die Beschlussfassung erfolgt hier ebenfalls gemäß § 4 Abs. 3 IT-NetzG nach der oben genannten Mehrheit von elf Bundesländern. Als zusätzliche Akteurin trat seit dem 1.1.2019 die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) hinzu, welche im Kontext der Netze eine „Ebenen übergreifende Kommunikationsplattform“ aufzubauen hat.¹⁹⁷

Eine **Definition** des Verbindungsnetzes ist in § 2 Abs. 1 IT-NetzG enthalten und umfasst IT-Netze, Gesamtheit von Übertragungssystemen und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen ermöglichen. Inklusive der Verbindungsnetze gemäß § 2 Abs. 1 IT-NetzG als Schnittstelle zwischen den IT-Netzen des Bundes und der Länder. Die Definition ist ähnlich entwicklungsoffen wie § 3 Nr. 27 TKG, um eine fortlaufende Anpassung an den technologischen Wandel zu ermöglichen.¹⁹⁸

Die **Kosten** des Verbindungsnetzes trägt der Bund nach der Regelung in Art. 104a Abs. 1 Hs. 1 GG, während die Länder die Kosten für ihre angeschlossenen Netze tragen.¹⁹⁹

F. BUNDESWEITER, GEMEINSAMER PORTALVERBUND (ART. 91C ABS. 5 GG)

I. Portalverbund und Single-Digital-Gateway-Verordnung

Wie oben erwähnt (siehe Rn. 14) wurde Art. 91c Abs. 5 GG als Reaktion auf die als unzureichend empfundene föderale Abstimmungsstruktur in den Abs. 1–4 geschaffen. Die Norm enthält eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu Schaffung eines „übergreifende[n] informationstechnische Zugangs“ zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern, vor allem über die Organisation eines **Portalverbundes**. Eingeschlossen ist zugleich wiederum der Betrieb der jeweiligen Systeme sowie eine gewisse mittelbare Einwirkung auf verwaltungsinterne Verfahren,

19 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 31.

197 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 30.

19 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 4 (84. EL, Stand: August 2018)5.

19 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 20 (65. Edition, Stand: 1.3.2026); Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 47 (84. EL, Stand: August 2018).

da innerhalb dieser eine Anschlussfähigkeit hergestellt werden muss (siehe Rn. 47 ff.).²⁰⁰ Entscheidend ist, dass aus der Sicht der Bürger:innen ein einfacher und einheitlicher Zugang möglich sein soll, was im Hintergrund ggf. eine automatisierte Zusammenführung trägerspezifischer Portale erfordert.²⁰¹

- 45 Ein wichtiger Impuls für die Schaffung des Art. 91c Abs. 5 GG war die Single Digital Gateway Verordnung der Europäischen Union aus dem Jahr 2018 (**SDG-VO**).²⁰² In Art. 2, 4 SDG-VO wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufgestellt, sich an einem „einheitlichen digitalen Zugangstor“ zu beteiligen, das für EU-Bürger:innen Informationen zu subjektiven Rechten, Verwaltungsverfahren und Hilfsangeboten enthält. Damit korrespondiert nach Art. 6 Abs. 1 SDG-VO eine Digitalisierungspflicht hinsichtlich der Verfahren, welche „vollständig online“ funktionieren müssen. Gleichzeitig enthält Art. 14 SDG-VO das „Once-Only-Prinzip“, wonach Mitgliedstaaten ihre Daten so austauschen müssen, dass diese von den betroffenen Personen nur ein Mal eingegeben werden müssen. Damit regulierte die EU erstmals sektorübergreifend Digitalisierungsverpflichtungen für bereits bestehende Verfahren.²⁰³ Beschränkte sich in der Regulierung selbst aber vor allem auf das „Front Office“ und überließ die Anpassung innerhalb der Verwaltung den Mitgliedsstaaten.²⁰⁴
- 46 Die Kosten richten sich bei Art. 91c Abs. 5 GG wiederum nach dem Konnexitätsprinzip in Art. 104a Abs. 1 GG

II. Befugnis zur umfassenden Digitalisierung

- 47 Umstritten ist, wie weit die Ermächtigung zur Schaffung eines Portalverbundes reicht. Kern des Streits ist die Reichweite des sogleich erläuterten (Rn. 51 ff.) Onlinezugangsgesetzes, das nicht nur die Einrichtung eines Portals regelt, sondern im gleichen Atemzug die Digitalisierung aller

20 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 33.

20 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 55 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 32 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

20 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 2.10.2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. L 295/1 v. 21.11.2018.

20 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 312.

20 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (339).

Verwaltungsleistungen verlangt. Das hat weitreichende Konsequenzen, da kostspielige Investitionen infrage stehen.²⁰⁵ Teilweise könnte hierin ein Verstoß gegen das begrenzte Einwirkungsrecht des Bundes gesehen.²⁰⁶ Für einen solchen **Durchgriff** auf das Verwaltungsverfahren der Länder, hätte es einer klareren verfassungsrechtlichen Grundlage bedurft,²⁰⁷ da Art. 91c Abs. 5 GG unstrittig dem Wortlaut nach nur die Möglichkeit eines Portalverbundes beinhaltet²⁰⁸ beziehungsweise der „Zugang“ sich sowohl auf bereits bestehende als auch auf noch zu schaffende Lösungen beziehen könnte.²⁰⁹ Umgekehrt ist der Begriff der „IT-Komponente“ in § 2 Abs. 6 OZG besonders unscharf und müsse eher dem verfassungsrechtlichen Regime des Art. 91c Abs. 2 GG zugeordnet werden.²¹⁰

Im Ergebnis sollte Art. 91c Abs. 5 GG im Lichte des OZG sowie seiner Entstehungsgeschichte **weit ausgelegt** werden.²¹¹ Aus den Debatten und Gesetzgebungsmaterialien ergibt sich klar,²¹² dass mit der Grundgesetzänderung und dem ca. einen Monat später erlassenen OZG eine weitreichendere Zentralisierung von Kompetenzen beim Bund beabsichtigt war, die im Bundesrat keinen endgültigen Widerspruch gefunden hat.²¹³ Wenngleich dadurch auch die Verfassung als Rahmenordnung geschwächt werden könnte,²¹⁴ lässt sich aus dem normativen „Gesamtpaket“ die gesetzgeberische Tendenz ablesen.²¹⁵ Hinzu tritt das ebenfalls an den beabsichtigten Folgen orientierte Argument der widersprüchlichen Situation eines eingeführten Portalverbundes, ohne entsprechende Dienste im

20 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 56 (84. EL, Stand: August 2018).

20 Vgl. Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 24 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

20 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 60 f.

20 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 48.

20 Martini/Wiesner, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung - Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, ZG 2017, 193 (201).

21 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 55.

211 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 57 (84. EL, Stand: August 2018); Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 8a.

21 Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) v. 13.2.2017, BT-Drs. 18/11131, S. 16 f.

213 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 60 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 27 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

21 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 35 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

215 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 326; Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 37.

Backend, sodass der Zugang gewissermaßen in eine „Sackgasse“ führen würde.²¹⁶ Auch die parallele Normierungsstruktur in der SDG-VO mit Art. 2, 4 zum Zugang einerseits und Art. 6 zur notwendigen Digitalisierung stützt diese Argumentationslinie.²¹⁷ Zudem gibt es die oben geschilderten (siehe Rn. 2) Argumente für den Bund als „Netzwerkmanager“, der dynamischere Formen der Kooperation zwischen Bund und Ländern eröffnet.²¹⁸ Art. 91c Abs. 5 GG enthält damit eine allgemeine Pflicht zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Ländern und Kommunen (dazu sogleich), die sich über Art. 30 GG hinwegsetzt, ohne gegen Art. 79 Abs. 3 GG zu verstoßen.²¹⁹

III. Einbeziehung der Kommunen

- 49 Die Kommunen werden in Art. 91c Abs. 5 GG nicht ausdrücklich genannt, sind aber auch hier mitadressiert, da sie unter die Staatlichkeit der Länder fallen. Teilweise wird auch dies kritisiert; als Widerspruch zum **Aufträgenübertragungsverbot** aus Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 2 S. 1 GG.²²⁰ Das BVerfG fasst als Aufgabe solche Regelungen, „die den Bestand an kommunalen Aufgaben erweitern oder die Art und Weise ihrer eigenverantwortlichen Erledigung beeinflussen“²²¹. In der Zuweisung der verpflichtenden Digitalisierung der eigenen Verwaltungstätigkeit kann mit guten Gründen eine Aufgabe gesehen werden.²²² Teilweise wird daraus gefolgert, dass die Länder die Kommunen separat verpflichten müssten.²²³
- 50 Allerdings ist Art. 91c Abs. 5 GG hier **lex specialis** und verdrängt das allgemeine Verbot der Aufgabenübertragung. Es ist schon nicht ersichtlich, inwiefern ein größerer Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG aus einer direkten Verpflichtung durch die Länder (anstelle einer Verpflichtung durch den Bund) resultiert.²²⁴ Wiederum lassen sich hier

21 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 322.

217 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 328.

21 Ladeur, Die Einrichtung des „National Once Only Technical System“ in Deutschland. Digitalisierung der Verwaltung und Art. 91c GG, ZG 2025, 34 (44).

21 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 64 (84. EL, Stand: August 2018); Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 28 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

22 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 53.

22 BVerfG, Beschl. v. 7.7.2020 – 2 BvR 696/12, Rn. 68 (kommunales Bildungs- und Teilhabepaket).

22 Martini, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 91c Rn. 63b f.

22 Starosta, Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern, 2022, S. 347 f.

das Telos der Norm und das Gesetzgebungsverfahren anbringen. Art. 91c Abs. 5 GG beinhaltet den oben ausgeführten umfassenden Normierungsauftrag zur Verwaltungsdigitalisierung unter Federführung des Bundes. Es würde demnach dem Sinn der Norm widersprechen, wenn ausgerechnet der Ort, an dem die meisten Kontakte zwischen Verwaltung und Bevölkerung stattfinden, nicht von der Digitalisierungsagenda erfasst wäre.²²⁵ So konnte sich der Bundesrat mit seiner Positionierung zu einem freiwilligen Beitritt der Kommunen nicht durchsetzen.²²⁶ Auch die jüngste OZG-Novelle hat nichts am bisherigen Stand der Debatte geändert; sie hat ihn damit umgekehrt eher gefestigt.²²⁷ Auch wenn durch die Verwaltungsdigitalisierung Kosten entstehen, ist eine Überforderung der Kommunen bisher nicht erkennbar.²²⁸ Dennoch muss das OZG weiterhin an der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG gemessen werden.²²⁹

IV. Inhalte des Onlinezugangsgesetzes

Umgesetzt wurde der Art. 91c Abs. 5 GG mit dem nahezu zeitgleich erlassenen ⁵¹ Onlinezugangsgesetz (OZG). Dieses wurde am 23.2.2024 geändert.²³⁰ Bezugspunkt sind nach § 1 Abs. 1 OZG **alle Verwaltungsleistungen** von Bund und Ländern, welche verpflichtet werden, ihre „Verwaltungsleistungen auch elektronisch“ anzubieten, § 1a Abs. 1 S. 1 OZG. In der ursprünglichen Fassung des OZG wurden konkrete Digitalisierungsziele ausgerufen, die 2022 weitgehend verfehlt worden sind.²³¹ Konkret steht die Digitalisierung von 575 Verwaltungsleistungen an, die nach dem „Einer für Alle“ Prinzip jeweils von einem Bundesland entwickelt und anschließend an die anderen Bundesländer weitergegeben werden, wobei damit noch nicht das Problem fehlender Schnittstellen und Standardisierungen gelöst war.²³² Von den 575 Verwaltungsleistungen wurden 114 Leistungen „umgesetzt“, wenngleich nur ca.

22 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 24.2 (65. Edition, Stand: 1.3.2026); im Ergebnis ebenso Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 53.

22 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 91c Rn. 71 (84. EL, Stand: August 2018).

22 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 91c Rn. 37 (65. Edition, Stand: 1.3.2026).

22 Guckelberger, DÖV 2024, 849 (850).

22 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 38.

22 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 332 f.

23 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), 2023.

231 Rachut/Heckmann, VerwArch 2025, 133 (144).

23 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 56.

33 tatsächlich flächendeckend anwendbar sind.²³³ Als Reaktion darauf wurden im neuen OZG konkrete Ziele gestrichen und umgekehrt ein begleitendes Monitoring in § 11 OZG eingeführt, das jedoch keinerlei Sanktionen enthält und nur der Bundesaufsicht nach Art. 84 Abs. 3, 4 GG unterliegt.²³⁴ Die Abschaffung der starren Ausrichtung an langfristigen Zielen ist dabei im Sinne einer agilen Transformation zu begrüßen,²³⁵ sofern die Koordination, etwa durch die FITKO (siehe Rn. 29) ausreichend (finanziell) unterstützt wird. Für unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen gilt ab 2030 das „Prinzip, wonach Verwaltungsleistungen ausschließlich elektronisch angeboten werden dürfen.“²³⁶

- 52 Um das Tempo etwas anzuheben, kann der Bund nach den §§ 4–6 OZG **Rechtsverordnungen** ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen. Dies erfolgt nach § 4 Abs. 1 S. 1 OZG „im Benehmen mit dem IT-Planungsrat“ und muss für die Anwendungsfälle des § 6 Abs. 1 OZG bis 2026 erfolgen. Hierunter kann teilweise eine unzulässige Umgehung der Länder gesehen werden.²³⁷ Insgesamt steht die Befugnis aber im oben unter 2. geschilderten Kontext einer mit dem OZG angestrebten umfassenderen Digitalisierung durch stärkere Zentralisierung und folgt damit landesrechtlichen Ansätzen wie dem eGovernment-Gesetz in Schleswig-Holstein.²³⁸ Wie oben unter A. I. geschildert, ist die Zentralisierung in vernetzten Zusammenhängen ohnehin abgeschwächt, wenn, wie in § 4 Abs. 3 OZG, offene Lizenzen verwendet werden sollen und diese in transparenter Weise veröffentlicht werden müssen, § 6 Abs. 4 OZG.²³⁹ Gleichzeitig reicht die Verordnungsermächtigung nur so weit wie die Kompetenz zur Einrichtung des Portalverbundes aus Art. 91c Abs. 5 GG.²⁴⁰
- 53 Ein weiterer Anker des OZG ist die Einrichtung eines zentralen Kontos gemäß § 2 Abs. 5 und § 3 OZG, das sowohl als „**Bürgerkonto**“ als auch als „Organisationskonto“ möglich ist. Hier wurde mit der OZG-Änderung 2024 ein Bürgerkonto eingerichtet, dessen Nutzung jedoch gemäß § 3 Abs. 1 S. 2

23 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (340); Guckelberger, DÖV 2024, 849 (849).

23 Guckelberger, DÖV 2024, 849 (860).

23 Vgl. allgemein Johns, The Modern Law Review 2019, 833 (851).

23 Rachut/Heckmann, VerwArch VerwArch 2025, 133 (164).

23 Ruge, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 91c Rn. 56.

23 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (341).

23 Guckelberger, DÖV 2024, 849 (857).

24 Wischmeyer, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 91c Rn. 34.

OZG freiwillig ist. Hinsichtlich der notwendigen Authentifizierung gab es Streit, ob die eID des Bundes oder auch eine ELSTER-Anmeldung über die Finanzbehörden möglich sein soll: Der Kompromiss findet sich nur in § 3 Abs. 4 OZG.²⁴¹ Neu eingeführt wurde auch das sogenannte „Datenschutzcockpit“ in § 10 OZG, welches es einzelnen Bürger:innen ermöglicht, alle staatlichen Datenverarbeitungsvorgänge zentral einzusehen und damit die oben (Rn. 16) aufgestellte These stützt, dass verfassungsrechtliche Vorgaben durch einfachgesetzliche Strukturierungen gestützt werden.

„Bürgerkonto“ und „Datenschutzcockpit“ finden ihre Grundlage in der **eIDAS-VO** zur gemeinsamen europäischen Identität, die seit dem 20.5.2024 in der Version 2.0 vorliegt.²⁴² Nach ihr sollen alle Unionsbürger:innen die Möglichkeit einer eigenständigen Identität haben, über die Teilhabe und Kontrolle zugleich möglich sind (vgl. Erwägungsgrund 5)²⁴³. Kernfunktion der Verordnung ist die Authentifizierung gegenüber digitalen Diensten.²⁴⁴ Wesentlicher Punkt der Neuregelung 2024 war aber zugleich, dass auch die Übermittlung einzelner Attribute (Alterskontrolle, Führerschein usw.) möglich sein müsse.²⁴⁵ Damit hat die einheitliche europäische „Brieftasche“ („Wallet“) zugleich die Option, verbindliche Unterschriften von Verträgen zu leisten und Beweisfunktionen über elektronische Signaturen freizusetzen.²⁴⁶ Das Smartphone soll damit auch zu einem zentralen Kommunikationsmittel gegenüber dem Staat werden und ermöglicht so erst bruchlose Formen des eGovernment.²⁴⁷ Auch an dieser Stelle werden die Schnittstellen zu Grundrechten wie der informationellen Selbstbestimmung deutlich, da über

24 Guckelberger, DÖV 2024, 849 (856).

24 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.7.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-VO), ABl. L 257/73 v. 28.8.2014.

24 Verordnung (EU) 2024/1183 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.4.2024 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Einrichtung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität, ABl. L 2024/1183 v. 30.4.2024.

24 Kociok/Seifert, Die europäische Brieftasche für die Digitale Identität zwischen Pflichten und Potenzial - ein Überblick über die Vorgaben der eIDAS-VO 2.0, DB 2025, 33 (35).

24 Göttler u. a., Die eIDAS-VO 2.0 - Der erweiterte unionsweite Rahmen für Vertrauensdienste (Teil 3), 2025.

24 Kociok/Seifert, Die europäische Brieftasche für die Digitale Identität zwischen Pflichten und Potenzial - ein Überblick über die Vorgaben der eIDAS-VO 2.0, DB 2025, 33 (36).

24 Schliesky, in: Seckelmann, Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, S. 327 (349).

die Architektur der eID Datenschutzrechte in Bewegung gesetzt werden: über das Datenschutz-Dashboard („Cockpit“) in Art. 5a Abs. 4 lit. d) eIDAS-VO 2.0, über die verschlüsselte und lokale Speicherung durch Art. 5a Abs. 4 lit. b) eIDAS-VO 2.0 oder die Notwendigkeit frei lizenzierter und offener Standards in Art. 5a Abs. 3 eIDAS-VO 2.0

- 55 Ein **subjektives Recht** auf digitale Verwaltungsleistungen gibt es gemäß § 1a Abs. 2 S. 1 OZG erst ab 2029 und nur gegenüber den Bundesbehörden.²⁴⁸ Der Anspruch gilt also nicht gegenüber dem Bund, während einige Bundesländer wie Schleswig-Holstein mit ihrem verfassungsrechtlich garantierten Basisanspruch darüber hinausgehen.²⁴⁹ Auch das subjektive Recht aus Art. 6 Abs. 1 SDG-VO geht über die Regelungen im OZG hinaus.²⁵⁰

G. KONTEXT

- 56 Es ist bereits deutlich geworden, dass die europäische Union ein Treiber für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland ist.²⁵¹ Das ist kein Wunder, liegen die Vorteile einer einheitlichen Regulierung im europäischen Binnenmarkt doch auf der Hand. Genauer lässt sich eben jener Binnenmarkt nur verwirklichen, wenn europäische Bürger:innen auf alle Verwaltungen ohne Grenz- und Medienbrüche zugreifen können.²⁵² Zwar hat die EU wegen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung keine Befugnis, dasungsverfahren der Mitgliedsstaaten umfassend zu regeln, aber über die Sachkompetenzen können hier wichtige Impulse gesetzt werden. Namentlich die oben genannten Gesetzgebungsinitiativen zum Single-Digital-Gateway (siehe Rn. 45) oder zur europäischen digitalen Wallet (siehe Rn. 54) seien hervorgehoben. Die Ambitionen der EU finden sich gebündelt in der aktuellen Strategie zur „Europe Digital Decade“ bis 2030, nach welcher gemäß Art. 4 Abs. 1 UAbs. 4 bis dahin, öffentliche Dienste zu 100 % digital vorliegen und der digitale Identitätsnachweis ebenfalls vollständig zur Verfügung stehen soll.²⁵³ Demgegenüber erscheinen die Ziele des „OZG 2.0“ bis 2030 (siehe Rn. 51) eher bescheiden.

24 Kritisch Guckelberger, DÖV 2024, 849 (853).

24 Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR, Band I, § 26 Rn. 15.

25 Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 13a (212. EL, Stand 2021).

251 Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 91c Rn. 18 (212. EL, Stand 2021).

25 Buckler, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023, S. 305.

25 Beschluss (EU) 2022/2481 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.12.2022 über die Aufstellung des Politikprogramms 2030 für die digitale Dekade, ABl. L 323/4 v. 19.12.2022.

H. WEITERFÜHRENDE EMPFEHLUNGEN

- Zahlreiche kostenlose und tiefgreifende Bildungsangebote finden Sie im „eGOVCAMPUS“ des IT-Planungsrates für alle Fragen der Verwaltungsdigitalisierung und speziell zu „Künstlicher Intelligenz“ auf dem KI-Campus des Stifterverbandes

I. LITERATURVERZEICHNIS

- Albers, Marion*, Information als neue Dimension im Recht, Rechtstheorie 33 (2002), S. 61–89
- Albers, Marion*, Informationelle Selbstbestimmung, 2005
- Augsberg, Ino*, Informationsverwaltungsrecht, 2014
- Bender, Emily M./Hanna, Alex*, The AI con: how to fight big tech's hype and create the future we want, New York 2025
- Benkler, Yochai*, A Political Economy of Utopia?, Duke Law & Technology Review 2019, S. 78–84
- Binder, Nadja Braun*, Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren, vollautomatisiert erlassene Verwaltungsakte und elektronische Aktenführung, in: Seckelmann, Margrit (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government, 2024, S. 435–452
- Boes, Andreas/Kämpf, Tobias*, Informatisierung und Informationsraum: Eine Theorie der digitalen Transformation, in: Carstensen, Tanja/Schaupp, Simon/Sevignani, Sebastian (Hrsg.), Theorien des digitalen Kapitalismus: Arbeit, Ökonomie, Politik und Subjekt, 2023, S. 141–164
- Bowker, Geoffrey C./Slota, Stephen C.*, How Infrastructures matter, in: Felt, Ulrike/Rayvon, Fouché/Miller, Clark A./u. a. (Hrsg.), The handbook of science and technology studies, Cambridge (Mass) 2017, S. 529–554
- Bowker, Geoffrey C./Star, Susan Leigh*, Sorting things out. Classification and its consequences, Cambridge (Mass) 2000
- Britz, Gabriele/Eifert, Martin*, § 26 Digitale Transformation der Verwaltung, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), GVwR I, 2022, S. 1888–1999
- Broemel, Roland*, Wie verändert sich das Recht durch Digitalisierung?, in: Schmidt, Mareike/Trute, Hans-Heinrich (Hrsg.), Lehre der Digitalisierung in der Rechtswissenschaft, 2023, S. 37–78
- Buckler, Julius*, Infrastrukturen der Digitalisierung: (Verfassungs)Rechtliche Rahmenbedingungen für Gigabitausbau und Verwaltungsdigitalisierung, 2023

Cohen, Julie E., Between truth and power. The legal constructions of informational capitalism, New York 2019

Cohen, Julie E., Turning Privacy Inside Out, Theoretical Inquiries in Law 2019, S. 1–31

Denkhaus, Wolfgang/Falkhofen, Benedikt, Vom E-Government zur Digitalisierung, in: Seckelmann, Margrit (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government, 2024, S. 49–106

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band III: Art. 83–146, 3. Aufl. 2018

Dürig, Günter (Begr.) /Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), zudem herausgegeben von Herdegen, Matthias/Klein, Hans H., Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung, Band VI: Art. 87a–106b, Stand: 107. Ergänzungslieferung März 2025

Eghbal, Nadia, Roads and Bridges. The Unseen Labor Behind Our Digital Infrastructure, New York 2016

Gehring, Petra, Datensouveränität versus Digitale Souveränität: Wegweiser aus dem konzeptionellen Durcheinander, in: Augsberg, Steffen/Gehring, Petra (Hrsg.), Datensouveränität. Positionen zur Debatte, 2022, S. 19–44

Gießmann, Sebastian/Taha, Nadine, Study the unstudied. Zur medienwissenschaftlichen Aktualität von Susan Leigh Stars Denken, in: Gießmann, Sebastian/Taha, Nadine (Hrsg.), Susan Leigh Star. Grenzobjekte und Medienforschung, Bielefeld 2017, S. 13–80

Göttler, Katharina, Die eIDAS-VO 2.0 - Der erweiterte unionsweite Rahmen für Vertrauensdienste (Teil 3), jurisPR-ITR, 2025

Guckelberger, Annette, E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, in: Sacksofsky, Ute (Hrsg.), Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel, 2019, S. 235–288

Guckelberger, Annette, Das Onlinezugangsgesetz 2.0, DÖV 2024, S. 849–860

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, Band 3: Art. 83–146, 8. Aufl. 2024

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Recht im Sog der digitalen Transformation, 2022

Johns, Fleur, From Planning to Prototypes: New Ways of Seeing Like a State, The Modern Law Review 2019, S. 833–863

Joque, Justin, Revolutionary mathematics. Artificial intelligence, statistics and the logic of capitalism, London 2022

Kelleher, John D./Tierney, Brendan, Data Science, 2018

- Kitchin, Rob*, The data revolution. Big data, open data, data infrastructures & their consequences, London 2021
- Kociok, Carsten|Seifert, Ricarda*, Die europäische Brieftasche für die Digitale Identität zwischen Pflichten und Potenzial - ein Überblick über die Vorgaben der eIDAS-VO 2.0, DB 2025, S. 33–37
- Krönke, Christoph*, Vergaberecht als Digitalisierungsfolgenrecht, Verw 2019, S. 65–98
- Kube, Hanno*, E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?, in: Sacksofsky, Ute (Hrsg.), Gleichheit, Vielfalt, technischer Wandel, 2019, S. 290–332
- Ladeur, Karl-Heinz*, Die Einrichtung des „National Once Only Technical System“ in Deutschland. Digitalisierung der Verwaltung und Art. 91c GG, ZG 2025, S. 34–49
- Lörch, Timo*, Das Vergaberecht des E-Government, 2023
- Martini, Mario|Wiesner, Cornelius*, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung - Quantensprung oder zu kurz gesprungen?, ZG 2017, S. 193–227
- Mauer, Karl*, Datenbanken als Instrument der Informationsverwaltung, 2024
- Möllers, Norma*, Making Digital Territory: Cybersecurity, Techno-nationalism, and the Moral Boundaries of the State, Science, Technology, & Human Values 2021, S. 112–138
- von Münch, Ingo|Kunig, Philip (Begr.)*, herausgegeben von Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus, Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 70–146, 8. Aufl. 2025
- Pasquale, Frank*, From Territorial to Functional Sovereignty. The Case of Amazon, LPE Project, 6.12.2017, <https://lpeproject.org/blog/from-territorial-to-functional-sovereignty-the-case-of-amazon/> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025)
- Petras, Maximilian*, Unsichtbare Infrastrukturen. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Informationsfreiheitsrechts, in: Petras, Maximilian/Voß, Hannah (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 33–51
- Petras, Maximilian*, Vernetzte Autonomie. Die infrastrukturelle Dimension der informationellen Selbstbestimmung, 2026
- Pietrón, Dominik|Gailhofer, Peter|Sommer, Felicitas*, Nachhaltige Daten-Governance in der Daseinsvorsorge. Maßnahmen und Strategien für eine zukunftsfähige Kommunalwirtschaft, 2022

Pohle, Jörg, Datenschutz und Technikgestaltung. Geschichte und Theorie des Datenschutzes aus informatischer Sicht und Folgerungen für die Technikgestaltung, 2018

Rachut, Sarah/Heckmann, Dirk, Verwaltungsdigitalisierung de lege lata und de lege ferenda. Auf dem Weg zu einem impulsgesteuerten Verwaltungsverfahren, *VerwArch* 2025, S. 133–167

Rademacher, Timo, § 212 Organisation der digitalen Verwaltung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, 2025, S. 215–246

Rogers, Michael/Eden, Grace, The Snowden Disclosures, Technical Standards, and the Making of Surveillance Infrastructures, *IJoC* 2017, S. 791–812

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblattsammlung, Stand: 230. Aktualisierung Juni 2025

Sachs, Michael (Begr.), herausgegeben von von Coelln, Christian/Mann, Thomas, *Grundgesetz: Kommentar*, 10. Aufl. 2024

Schliesky, Utz, *Digitale Räume und digitale Souveränität*, 2022

Schliesky, Utz, Der bundesrechtliche Rahmen und die Kooperationstatbestände, in: Seckelmann, Margrit (Hrsg.), *Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government*, 2024, S. 327–351

Schliesky, Utz u. a., *Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet*, 2014

Schmidt-Bleibtreu, Bruno (Begr.), herausgegeben von Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter, *Grundgesetz Kommentar*, 15. Aufl. 2022

Schulz, Sönke E., *Eine Infrastrukturkompetenz des Bundes für die Verwaltungsdigitalisierung*, *RD* 2025, S. 207–213

Schuppert, Gunnar Folke, *Wissen, Governance, Recht. Von der kognitiven Dimension des Rechts zur rechtlichen Dimension des Wissens*, 2019

Schweik, Charles M., Free/Open-Source Software as a Framework for Establishing Commons in Science, in: Hess, Charlotte/Ostrom, Elinor (Hrsg.), *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, Cambridge (Mass) 2007, S. 277–310

Siegel, Thorsten, *Neue Querschnittsaufgaben und Gewaltenteilung*, *Der Staat* 2010, S. 299–322

Starosta, Gina, *Der Portalverbund zwischen Bund und Ländern*, 2022

- Steinmüller, Wilhelm|Lutterbeck, Bernd|Mallmann, Christoph*, Grundfragen des Datenschutzes. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 1971
- Epping, Volker|Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 65. Edition Stand: 1.3.2026
- Teubner, Gunther|Golia, Angelo*, Societal Constitutionalism in the Digital World. An Introduction, SSRN, 1.5.2023, <https://papers.ssrn.com/abstract=4433988> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025)
- Thapa, Basanta|Weidner, Christian|Grosch, Dorian*, Ein Open-Source-Ökosystem für die öffentliche Verwaltung, 2022
- Ulbricht, Lena|Egbert, Simon*, In Palantir we trust? Regulation of data analysis platforms in public security, Big Data & Society 2024
- Vesting, Thomas*, § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das Handeln der Verwaltung, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), GVwR I, 2022, S. 1465–1510
- Viljoen, Salomé*, Democratic Data. A Relational Theory for Data Governance, Yale Law Journal 131 (2021), S. 573–654
- Vorkul, Timur*, Deutschland-Stack: Was ist drin, im Baukausten für die digitale Verwaltung?, netzpolitik.org, 16.10.2025, <https://netzpolitik.org/2025/deutschland-stack-was-ist-drin-im-baukausten-fuer-die-digitale-verwaltung/> (zuletzt abgerufen am 16.10.2025)
- Wollenschläger, Ferdinand*, Register als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, ZHR 2022, S. 474–542
- Ziekow, Jan*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2024