

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
 Einführung: Grundlagen der Digitalisierung im Bundesstaat	 1
A. Infrastrukturen der Digitalisierung als Herausforderung in tatsächlicher Hinsicht	 1
B. Infrastrukturen der Digitalisierung im Bundesstaat	6
 1. Teil: Gigabitfähige Netze als Rückgrat der Digitalisierung	 15
<i>Einführung: Ausbaustand und -bedarf</i>	17
A. Bestandsaufnahme	17
B. Ausbaubedarf und -hindernisse nach dem Gigabit-Ziel	25
C. Fazit	35
<i>1. Kapitel: Die Rolle des Staates beim Auf- und Ausbau gigabitfähiger Netze</i>	 37
A. Horizontale Aufgabenverteilung und Privatwirtschaftlichkeitsgebot als Ausgangspunkt	 38
B. Grundzüge der gigabitbezogenen Kompetenzverteilung im Bundesstaat	51
C. Unionsrechtlicher Rahmen	92
D. Die Gewährleistung des Auf- und Ausbaus gigabitfähiger Netze als staatliche Pflicht?	 106
E. Fazit	190
<i>2. Kapitel: Instrumente der Steuerung des Gigabitausbaus</i>	193
A. Rahmensetzung für den Auf- und Ausbau gigabitfähiger Netze	195
B. Finanzielle Förderprogramme	231
C. Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand	262
D. Das „Recht auf schnelles Internet“ nach dem modernisierten Universaldienstregime des TKG als Schlüssel für den Gigabitausbau in der Fläche?	 273
E. Fazit	289

2. Teil: Verwaltungsdigitalisierung im Bundesstaat	291
<i>Einführung: Stand und Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung</i>	293
A. Die Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung	293
B. ... und die Herausforderungen bei ihrer Umsetzung im Bundesstaat . .	296
<i>1. Kapitel: Die Verwaltungsdigitalisierung zwischen bundesstaatlicher Kompetenzverteilung und Digitalisierungslogik</i>	301
A. Unionsrechtliche Vorgaben: Vom einheitlichen Ansprechpartner zum Single Digital Gateway	305
B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Verwaltungs- digitalisierung: Von der ungeordneten Dezentralisierung zur kompetenzausschöpfenden Zentralisierung	313
C. Art. 91c Abs. 5 GG und das OZG als Schlüssel der erfolgreichen Verwaltungsdigitalisierung?	336
D. Fazit	350
<i>2. Kapitel: Infrastrukturelle Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung</i> . .	353
A. Die Ebene des Bundesrechts: Verbindungsnetz und Portalverbund	354
B. Das fortbestehende Kooperationsbedürfnis als Folge der fragmentarischen Zentralisierung	402
C. Der IT-Staatsvertrag als normatives Zentrum des deutschen Digitalisierungsföderalismus?	421
D. Fazit	453
Zusammenfassung und Fazit	459
A. Zusammenfassung	459
B. Fazit: Technische Innovationen als Herausforderungen für den Bundesstaat	463
Literaturverzeichnis	471
Sachregister	497

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII

Einführung: Grundlagen der Digitalisierung im Bundesstaat . . .	1
<i>A. Infrastrukturen der Digitalisierung als Herausforderung in tatsächlicher Hinsicht</i>	<i>1</i>
<i>B. Infrastrukturen der Digitalisierung im Bundesstaat</i>	<i>6</i>
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen	6
II. „Digitalisierung“ im öffentlichen Recht	9
III. Offene Fragen	11
<i>C. Gang der Untersuchung</i>	<i>13</i>

1. Teil

Gigabitfähige Netze als Rückgrat der Digitalisierung

Einführung: Ausbaustand und -bedarf	17
<i>A. Bestandsaufnahme</i>	<i>17</i>
I. Zum Begriff des „Breitband-Internets“	18
II. Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland	19
1. Der Breitbandatlas als maßgeblicher Indikator der Breitbandverfügbarkeit	19
2. Aktuelle Breitbandverfügbarkeit und entsprechende Nutzungsmöglichkeiten	20
a) Die Breitbandverfügbarkeit in Deutschland	20
b) Das Verhältnis von Übertragungsraten und Nutzungsmöglichkeiten	22
3. Fazit	23
<i>B. Ausbaubedarf und -hindernisse nach dem Gigabit-Ziel</i>	<i>25</i>
<i>C. Fazit</i>	<i>35</i>

1. Kapitel: Die Rolle des Staates beim Auf- und Ausbau gigabitfähiger Netze	37
<i>A. Horizontale Aufgabenverteilung und Privatwirtschaftlichkeitsgebot als Ausgangspunkt</i>	<i>38</i>
I. Die Reichweite des Privatwirtschaftlichkeitsgebots	40
II. ... und seine Bedeutung für den Ausbau gigabitfähiger Netze	43
1. Konfliktpunkte von Privatwirtschaftlichkeitsgebot und Gigabitusbau	43
2. Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG als telekommunikationsspezifische Grenze für die Betätigung der öffentlichen Hand	47
III. Zwischenfazit	50
<i>B. Grundzüge der gigabitbezogenen Kompetenzverteilung im Bundesstaat</i>	<i>51</i>
I. Die Konzentration der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund	53
1. Art. 87f Abs. 1 und Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG als telekommunikationsspezifische Gesetzgebungskompetenzen	54
a) Der Telekommunikationsbegriff des Grundgesetzes	54
b) Die Gewährleistungskompetenz des Bundes aus Art. 87f Abs. 1 GG	56
aa) Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz	56
bb) Zur Reichweite der Gewährleistungskompetenz	60
2. Verbleibende Anwendungsbereiche der Telekommunikationskompetenz und die Abgrenzung zum Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	65
3. Zwischenfazit	69
II. Verwaltungs(förder)kompetenzen:	
Verbleibende Spielräume der Länder und Gemeinschaftsaufgaben	71
1. Bezugspunkt und Reichweite von Art. 87f Abs. 2 S. 2 GG	72
a) Der Telekommunikationsbereich als Gegenstand der Verwaltungskompetenz	73
b) Art. 87f Abs. 2 S. 2 GG als normativer Ausgangspunkt einer parallelen Förderzuständigkeit	74
aa) Art. 87f Abs. 2 S. 2 GG als umfassende ausschließliche Verwaltungskompetenz des Bundes?	75
bb) Stattdessen: Bestimmung der Reichweite der Förderkompetenzen in Abhängigkeit von Art. 87f Abs. 1 GG	76
(1) Finanzielle Förderung als Mittel der Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung?	76
(2) Zur Kompetenz des Bundes im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung	78

cc) Reichweite und Koordination der Bundes- und Länderkompetenzen im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung	79
(1) Die Verdrängungswirkung gesetzlicher Förderregelungen	79
(2) ... und die Parallelität der Kompetenzen im Bereich der gesetzessfreien Förderung	83
c) Zwischenfazit	87
2. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder nach Art. 91a GG sowie die gemeinsame Finanzierung nach Art. 104b GG	88
III. Zwischenfazit	90
<i>C. Unionsrechtlicher Rahmen</i>	92
I. Primärrechtlich-kompetenzielle Rahmenbedingungen	92
II. Sekundärrecht	96
1. Das europäische Gigabit-Ziel als politisches Leitbild	97
2. Investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für den Ausbau gigabitfähiger Infrastrukturen	99
3. Inhalt und Reichweite des Universaldienstkonzepts	101
III. Zwischenfazit	105
<i>D. Die Gewährleistung des Auf- und Ausbaus gigabitfähiger Netze als staatliche Pflicht?</i>	106
I. Art. 87f Abs. 1 GG als verfassungsrechtliche Absicherung einer Gigabit-Internetversorgung?	107
1. Art. 87f Abs. 1 GG als Untermaßverbot und Zuweisung der Gewährleistungsverantwortung	108
2. Inhalt und Reichweite der telekommunikationsspezifischen Gewährleistungsverantwortung	116
a) Die objektiv-faktische Bestimmung des Grundversorgungs- standards nach Art. 87f Abs. 1 GG als Ausgangspunkt	117
aa) Die Flächendeckung als räumliches Element	117
bb) Quantitative und Qualitative Vorgaben	120
(1) Das Verhältnis beider Kriterien als Ausgangspunkt	120
(2) Die Maßgeblichkeit des tatsächlichen Verbreitungsgrades als Indiz für die normative Erforderlichkeit	122
(3) Differenzierungsmöglichkeiten im Kernbereich des Art. 87f Abs. 1 GG?	125
(4) Das Verhältnis zu den unionsrechtlichen Vorgaben	126
(5) Parameter für die Bestimmung der Nachfrage	128
(6) Grenzen des marktzentrierten Ansatzes	130
cc) Zwischenfazit: Die begrenzte Steuerungskraft von Art. 87f Abs. 1 GG	132
b) Möglichkeiten einer weitergehenden Auslegung des Art. 87f Abs. 1 GG?	138

aa) Grundrechte	139
bb) Staatszielbestimmungen: Sozialstaatsprinzip	140
cc) Sperrwirkung für die gesetzgeberische Ausgestaltung?	141
3. Zwischenfazit	143
II. Vorgaben für die Ausübung des Gestaltungsauftrages	146
1. Die Gewährleistungs- als Legislativverantwortung	147
a) Der gesetzgeberische Spielraum bei der Bestimmung der Internet-Grundversorgung	148
aa) Untermaßverbot und Vorbehalt des Möglichen als verfassungsrechtliche Koordinaten	148
bb) Der Konkretisierungsspielraum des Gesetzgebers	150
cc) Unionsrechtliche Vorgaben	152
dd) Art. 87f Abs. 1 GG als materiell-rechtliche Grenze für die Festlegung ambitionierter Versorgungsstandards?	154
b) Der Gesetzgebungsauftrag aus Art. 87f Abs. 1 GG	158
c) Wahrnehmungsmodalitäten	162
aa) Universaldienst	162
bb) Zur Zulässigkeit des Einsatzes von Fördermitteln	165
cc) Von der Gewährleistungs- zur Auffangverantwortung? . . .	167
d) Zwischenfazit	169
2. Staatszielbestimmungen und Grundrechte als weitere Parameter für die gesetzgeberische Ausgestaltung jenseits der verfassungsrechtlichen Grundversorgung	171
a) Sozialstaatsprinzip	174
b) Grundrechte	176
3. Grenzen	178
4. Zwischenfazit	184
III. Zur (verbleibenden) Rolle der Länder und Kommunen	185
<i>E. Fazit</i>	190
 2. Kapitel: Instrumente der Steuerung des Gigabitausbaus	193
<i>A. Rahmensetzung für den Auf- und Ausbau gigabitfähiger Netze</i>	195
I. Rahmenbedingungen für Netzausbau und -aufbau: Beschleunigung und Kostenreduzierung	196
1. Informations- und Transparenzregelungen	199
2. Synergienutzende Regelungen, insbesondere: Mitnutzung und -verlegung	204
3. Die Optimierung der Endkundenanbindung	208
4. Streitbeilegungsverfahren als institutionelle Absicherung	209
5. Zwischenfazit	210
II. Regulierungsrechtliche Anreize und Mechanismen für die Schaffung gigabitfähiger Netze	212

1. Der unionsrechtliche Begriff des Netzes mit sehr hoher Kapazität	214
2. Verpflichtungszusagen als Instrument zur Förderung des Ausbaus von VHC-Netzen	217
3. Die Privilegierung von VHC-Netzen im Rahmen symmetrischer Zugangsregulierungen	223
4. Die Abrundung durch mobilfunkspezifische Regelungen	225
III. Zwischenfazit	230
<i>B. Finanzielle Förderprogramme</i>	<i>231</i>
I. Beihilfenrechtlicher Rahmen	233
1. Fördermaßnahmen als Beihilfen i.S.v. Art. 107 Abs. 1 AEUV	233
2. Beihilfenrechtliche Privilegierungen durch die AGVO	235
3. Die ungebrochene Relevanz der Einzelfallgenehmigungen	240
4. Zwischenfazit	245
II. Förderarten und -programme in Bund und Ländern	246
1. Normative Grundlagen und Grundzüge der Förderarchitektur	247
2. Fördervoraussetzungen	253
3. Fördergegenstand und -arten	257
4. Förderhöhe und förderfähige Kosten	259
III. Zwischenfazit	261
<i>C. Die unternehmerische Betätigung der öffentlichen Hand</i>	<i>262</i>
I. Verfassungs- und kommunalrechtliche Vorgaben	264
II. Kommunalwirtschaftsrechtliche Schranken	267
1. Öffentlicher Zweck	268
2. Subsidiaritätsvorbehalt	270
III. Zwischenfazit	272
<i>D. Das „Recht auf schnelles Internet“ nach dem modernisierten Universaldienstregime des TKG als Schlüssel für den Gigabitausbau in der Fläche?</i>	<i>273</i>
I. Das „Recht auf schnelles Internet“ im Universaldienst	275
II. Vorgaben für die Festlegung	279
1. Die unionsrechtliche Einhegung des Gestaltungsspielraums über die Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten	279
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Ausfüllung des bestehenden Spielraums	285
<i>E. Fazit</i>	<i>289</i>

2. Teil

Verwaltungsdigitalisierung im Bundesstaat

Einführung: Stand und Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung	293
A. <i>Die Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung</i>	293
B. <i>... und die Herausforderungen bei ihrer Umsetzung im Bundesstaat</i>	296
1. Kapitel: Die Verwaltungsdigitalisierung zwischen bundes- staatlicher Kompetenzverteilung und Digitalisierungslogik	301
A. <i>Unionsrechtliche Vorgaben: Vom einheitlichen Ansprechpartner zum Single Digital Gateway</i>	305
B. <i>Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Verwaltungs- digitalisierung: Von der ungeordneten Dezentralisierung zur kompetenzausschöpfenden Zentralisierung</i>	313
I. Dezentralisierung und Heterogenität als Ausgangspunkt	314
II. Die (vordergründig) beschränkte Steuerungskraft der Neuregelung . .	318
III. Art. 91c Abs. 5 GG als Grundlage einer zentral gesteuerten Digitalisierung im Bundesstaat?	323
1. Möglichkeiten einer einfachgesetzlichen Verpflichtung zur Verwaltungsdigitalisierung für Länder	324
2. ... und Kommunen	328
3. Grenzen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitskonzentration: Art. 79 Abs. 3 GG	333
IV. Zwischenfazit	334
C. <i>Art. 91c Abs. 5 GG und das OZG als Schlüssel der erfolgreichen Verwaltungsdigitalisierung?</i>	336
I. Art. 91c Abs. 5 GG als ausschließliche Bundeskompetenz	337
II. Zur Reichweite der Kompetenz	339
1. Die „Portalverbundfinalität“ der Bundeskompetenz	339
2. Die verbleibende Regelungsautonomie der Länder	342
III. (Subjektiv-rechtliche) Grenzen der Verwaltungsdigitalisierung	344
D. <i>Fazit</i>	350
2. Kapitel: Infrastrukturelle Grundlagen der Verwaltungsdigitalisierung	353
A. <i>Die Ebene des Bundesrechts: Verbindungsnetz und Portalverbund</i>	354

I. Das Verbindungsnetz als Rückgrat eines einheitlichen digitalen Verwaltungsraumes	356
1. Art. 91c Abs. 4 GG als verfassungsrechtliche Grundlage des Verbindungsnetzes	357
a) Hintergrund und Zielsetzung	357
b) Das Verbindungsnetz als Gegenstand weitgehend zentralisierter Entscheidung	360
2. Die Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags durch das IT-NetzG . . .	363
3. Zwischenfazit	366
II. Der Portalverbund: Wechselseitige Zugänglichkeit und Standardisierung zwischen Interoperabilität und Verfassungsrecht . . .	368
1. Wiederanknüpfung: Pflichtige Verwaltungsdigitalisierung nach Art. 91c Abs. 5 GG und das OZG	369
a) Die Verpflichtung zum Angebot elektronischer Verwaltungsleistungen und die Bedeutung des OZG-Umsetzungskataloges	370
b) Die Verpflichtung zur Bündelung digitaler Verwaltungsangebote der jeweiligen Verwaltungsträger in Verwaltungsportalen	377
2. Der Portalverbund als Instrument der Verknüpfung der digitalen Verwaltung im Bundesstaat	378
3. Nutzerkonten als Schlüssel zur kompetenz- und medienbruchfreien Verwaltungsdigitalisierung	384
4. Standardisierung und Interoperabilität als Bedingung der Funktionsfähigkeit des Portalverbundes	394
III. Zwischenfazit	398
<i>B. Das fortbestehende Kooperationsbedürfnis als Folge der fragmentarischen Zentralisierung</i>	<i>402</i>
I. Das „Verbot der Mischverwaltung“	404
II. ... und seine Bedeutung für die Kooperation im IT-Bereich	409
1. Die Zulässigkeit einstimmig getroffener Entscheidungen als Ausgangspunkt	409
2. Mehrheitsentscheidungen als Problem?	412
a) Vorbilder aus dem Bereich der Medien- und Glücksspielaufsicht	412
b) Die Beteiligung des Bundes als Kategorienwechsel	414
3. Zurechnungs- und Legitimationsfragen	416
III. Zwischenfazit	418
<i>C. Der IT-Staatsvertrag als normatives Zentrum des deutschen Digitalisierungsföderalismus?</i>	<i>421</i>
I. Der IT-Staatsvertrag als Grundlage der IT-Koordination und -Kooperation im Bundesstaat	422
II. Der IT-Planungsrat als Motor des Digitalföderalismus?	425

1. Institutionelle Rahmenbedingungen	426
2. Aufgabenzuweisungen	426
3. Handlungsformen	432
a) Die Handlungsformen des IT-Planungsrates	433
b) ... und ihre Rechtsnatur	438
c) Rechtsschutzfragen	442
4. Zwischenfazit	444
III. Die Föderale IT-Kooperation (FITKO) als institutioneller Unterbau des IT-Planungsrates	445
1. Institutionelle Aspekte	446
2. Aufgabenbereich	449
3. Zwischenfazit	452
<i>D. Fazit</i>	453
 Zusammenfassung und Fazit	459
<i>A. Zusammenfassung</i>	459
<i>B. Fazit: Technische Innovationen als Herausforderungen für den Bundesstaat</i>	463
 Literaturverzeichnis	471
Sachregister	497