

# BWW



# BUNDESWEHRVERWALTUNG

ZEITSCHRIFT FÜR VERWALTUNG UND RECHT IN DER BUNDESWEHR

## Herausgegeben in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Verteidigung von

Prof. Dr. Klaus Beckmann, Präsident der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg

Prof. Dr. Roland Börger, Präsident des Bundesamtes für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr

Anke Domuradt, Ministerialdirektorin und  
Abteilungsleiterin im BMVg

Marion Felske, Präsidentin des Bildungszentrums  
der Bundeswehr

Dr. Alexander Götz, Ministerialdirektor und  
Abteilungsleiter im BMVg

Prof. Dr. Dr. Eva-Maria Kern, Präsidentin der  
Universität der Bundeswehr München

Annette Lehnigk-Emden, Präsidentin des Bundesamtes für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr

Martina Rosenberg, Präsidentin des Bundesamtes für den Militärischen Abschirmdienst

Klaus-Michael Spieß, Direktor an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und Dekan/  
Fachbereichsleiter des Fachbereichs Bundeswehrverwaltung

Dr. Jan Stöß, Staatssekretär und Amtschef des BMVg

Mareike Wittenberg, Erste Direktorin beim Operativen Führungskommando der Bundeswehr

## SCHRIFTLEITUNG

Dr. Christian Raap, Ministerialrat und Referatsleiter  
im BMVg

Karl-Heinz Dittrich, Regierungsdirektor a.D.

Heft 10  
Oktober 2025  
Seiten 217-240  
BWW 69. Jahrgang

ISSN 0007-5957  
Art.-Nr. 56392510  
PVSt 2006

# 10

## AUS DEM INHALT

Frühwirth  
Einflussnahme russischer Desinformation: Die Vielfalt  
der Gegenmaßnahmen S. 217

Schmidt  
Im Behörden-Dschungel – Teil 1 S. 221

KURZBEITRÄGE S. 226

## RECHTSPRECHUNG

BVerfG, Urt. v. 15.07.2025- 2 BvR 508/21-  
Verfassungsrecht S. 230

AUS DEM GESCHÄFTSBEREICH DES BMVG S. 236

BUCHBESPRECHUNGEN S. 238

IMPRESSUM S. 240

Carl Heymanns Verlag

**Exkurs: Behörden**

Bis auf die eingangs unter der Hauptüberschrift »B. Behörden und Stellen« bereits erwähnte Definition findet sich nichts Brauchbares im VwVfG und in der VwGO – und das, obwohl das Wort Behörde(n) im VwVfG satte 322 und in der VwGO zusätzlich 87-mal vorkommt. Eine (Verwaltungs) Behörde ist eine in den Organismus der Staatsverwaltung einverleibte Einheit/Stelle, die zur Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig ist. Eine Behörde vertritt als handelndes Organ den Staat bzw. andere Träger der öffentlichen Verwaltung nach außen und nimmt Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Macht sie dies ohne Makel, leistet sie einen Beitrag, das Vertrauen in den Staat zu stärken. Denn das Vertrauen in einen funktionstüchtigen Staat ist auch entscheidend für das Vertrauen in unser demokratisches System. Behörden sichern die Handlungsfähigkeit des Staates und können im Zuge der Eingriffsverwaltung zur Durchsetzung öffentlicher Interessen ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangen bzw. durchsetzen (= Eingriff in Freiheit, Rechte oder Eigentum der Bürger) oder im Zuge

der Leistungsverwaltung unterschiedlichste (Dienst)Leistungen oder Förderungen i.d.R. zur Daseinsvorsorge gewähren (z.B. Bürgergeld, Förderdarlehen, diverse Hilfen etc.). Sämtliche Maßnahmen dürfen nur auf gesetzliche Grundlagen hin ergehen (= Gesetzesvorbehalt, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung).

Grob unterscheiden kann man Behörden nach Funktionen (= Ressorts/Fach-/Sachgebiete) oder auch ihren Trägern: so gibt es einerseits z.B. Aufsichts-, Widerspruchs-, Zoll- oder Finanzbehörden usw.; andererseits auch die vier Ebenen der unmittelbaren Bundesverwaltung: oberste Bundesbehörden, Bundesoberbehörden/obere Bundesbehörden, mittlere und untere Behörden.

Und als Wortspiel seien mir zum Ende von Teil 1 noch die »Behördengänge« erlaubt, womit nicht die schmucklos-kargen Flure in den Dienstgebäuden gemeint sind ... sondern die lästigen, oftmals schwer zu terminierenden und nicht selten mit gefühlt endlosen Wartezeiten vor Ort verbundenen Besuche der jeweilig hoheitlichen Administration.

**Kurzbeiträge**

## Verwaltungsinformatik als Schlüssel zur digitalen Transformation des Staates: Ein transdisziplinärer Qualifikationsansatz

Professor Dr. Dr. Uwe M. Borghoff und Dr. Nicol Matzner-Vogel, MBA\*

### A. Einleitung: IT-Großprojekte und die Notwendigkeit strategischer Ausbildung

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung verlangt weit mehr als die Einführung moderner Technologien. Sie fordert ein umfassendes Verständnis für die komplexen rechtlichen, organisatorischen und technologischen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns. Zahlreiche Großprojekte wie das IT-Konsolidierungsvorhaben des Bundes, das Onlinezugangsgesetz (OZG), das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) oder das Herkules-Projekt der Bundeswehr machen deutlich, wie tiefgreifend die Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung sind. Das Herkules-Projekt, mit dem die Bundeswehr über ein Jahrzehnt hinweg ihre gesamte nicht-militärische IT-Infrastruktur modernisierte, demonstriert eindrucksvoll, wie wichtig Standardisierung, Zentralisierung und nachhaltiger Betrieb von Informationssystemen für die Handlungsfähigkeit des Staates geworden sind.<sup>1</sup> Diese Projekte zeigen aber auch, dass die Herausforderungen nicht nur technischer Natur sind. Vielmehr müssen alle Entwicklungen juristisch tragfähig, organisatorisch eingebettet und für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein. In diesem Spannungsfeld zwischen Technik, Recht und Verwaltung entsteht ein neues Berufsbild: jenes der

Verwaltungsinformatikerin bzw. des Verwaltungsinformatikers. Der Bachelor- und Masterstudiengang Verwaltungsinformatik (B.Sc. und M.Sc.) an der Universität der Bundeswehr München wurden konzipiert, um genau diesen Bedarf durch eine praxisnahe und akademisch fundierte Ausbildung zu decken.<sup>2</sup>

### B. IT-Strategie des Bundes als Bezugsrahmen

Die IT-Strategie der Bundesverwaltung dient als zentraler Orientierungsrahmen für die Digitalisierung der öffentlichen

\* Der Autor Borghoff ist Professor am Institut für Softwaretechnologie an der Fakultät für Informatik der Universität der Bundeswehr München und Gründungsvorstand des Weiterbildungsinstituts Campus Advanced Studies Center (CASC). Die Autorin Matzner-Vogel ist Geschäftsführerin des Weiterbildungsinstituts CASC an der Universität der Bundeswehr München.

1 Richter, Nutzerzufriedenheit HERKULES/BWI IT: Ergebnisse der Befragung der Dienststellenleiter und -leiterinnen 2011, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, November 2011. <https://d-nb.info/1197536248/34>.

2 Borghoff/Matzner-Vogel/Rapp, in: Pidun/Auth(Hrsg.), Praxishandbuch Verwaltungsinformatik, transcript Verlag, 2025, S. 203–219. <https://elibrary.utb.de/doi/10.36198/9783838564319-204-221>. Den Bedarf an richtigen Aus- und Weiterbildungsangeboten, die für die Verwaltung benötigt werden, unterstreicht der Artikel von Wiemers, Verwaltungsdigitalisierung praxisnah und kompakt, in: justament online. <https://justament.de>.

Hand. Sie definiert grundlegende Ziele wie Effektivität, Qualität, digitale Teilhabe, Offenheit für Innovationen, Informationssicherheit und Datenschutz, aber auch die Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber sowie die Notwendigkeit einer nachhaltigen und wirtschaftlichen IT-Infrastruktur.<sup>3</sup> Zur Umsetzung dieser Ziele wurden konkrete Handlungsfelder formuliert, in denen sich die Verwaltung in den kommenden Jahren weiterentwickeln soll. Der Bachelor- und Masterstudiengang Verwaltungsinformatik an der Universität der Bundeswehr München orientieren sich eng an diesen Vorgaben und integrieren die damit verbundenen Anforderungen systematisch in ihre Curricula. Besonders das Handlungsfeld der digitalen Kompetenzen bildet dabei einen Kernbereich. Dabei geht es darum, Verwaltungsmitarbeitende so zu qualifizieren, dass sie die digitale Transformation nicht nur begleiten, sondern aktiv gestalten können.

### C. Aufbau und Zielsetzung des berufsbegleitenden Masterstudiengangs Verwaltungsinformatik

Der berufsbegleitende Masterstudiengang Verwaltungsinformatik (M.Sc.) wurde analog zum Bachelorstudiengang in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem ITZBund entwickelt. Ziel ist es, IT-nahes Fachwissen mit einem tiefen Verständnis für Verwaltungsstrukturen und juristische Rahmenbedingungen zu verbinden. Die Ausbildung folgt einem transdisziplinären Ansatz, der sich aus den drei Bereichen Informatik, Verwaltungsmanagement sowie Verwaltungslehre und -recht zusammensetzt. Die erworbenen Kompetenzen der Studierenden sind explizit auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten. In der Informatik werden Kenntnisse zur Softwareentwicklung, zu Datenbanken und Netzwerken, zu IT-Management und IT-Governance, Logik und KI, Softwareengineering, zur Sicherheit in der IT und zur Planung und dem Betrieb zentralisierter IT-Services und Infrastrukturen vermittelt. Die technische Ausbildung geht dabei bewusst nicht so tief wie in einem klassischen Informatikstudium, sondern bleibt anwendungs- und praxisorientiert und auf den Verwaltungsbedarf zugeschnitten. Im Bereich Verwaltungsmanagement lernen die Studierenden u.a. Instrumente des Public Managements, des Personalmanagements sowie der Organisationsentwicklung kennen. Arrondiert wird das Curriculum durch Module des IT-Rechts und Datenschutzes, des Vergabe- und Hausrechts sowie Grundlagen des Staats- und Verwaltungsrechts. Diese juristische Fundierung ist notwendig, um die Digitalisierung der Verwaltung nicht nur effizient, sondern auch rechtsicher zu gestalten und unterstreicht nochmals den transdisziplinären Ansatz des Studiengangs.

### D. Praxisorientierung und Verzahnung mit den Bedarfsträgern

Der als Aufstiegsstudiengang für den höheren technischen und nichttechnischen Dienst konzipierte Master Verwaltungsinformatik ist als berufsbegleitendes Studium im Blended-Learning-Prinzip organisiert.<sup>4</sup> Das Lehr-Lern-Konzept verbindet kurze ganztägige Phasen an der Universität der Bundeswehr München, während denen die Prüfungsleistungen abgenommen werden, mit tutoriell begleiteten Selbstlernphasen. Während diesen fördern Aufgaben in virtueller Gruppenarbeit die differenzierte und transdisziplinäre Reflexion der Inhalte, individuell zu erarbeitende Themen erlauben eine freie Zeiteinteilung und tragen zur Studierbarkeit

des Masters neben dem Beruf bei. In den Präsenzphasen werden neben den klassischen Lehrmethoden verstärkt neuartige Konzepte eingesetzt. Häufig treten Workshops mit Lehrenden, die sich als Moderatorinnen und Moderatoren verstehen, an die Stelle von klassischen Vorlesungen. Der modulare Aufbau des Studiums ermöglicht einen unmittelbaren Transfer des erworbenen Wissens in die entsendenden Behörden des Bundes, so dass eine enge Verzahnung zwischen wissenschaftlichem Studium und der gewünschten Anwendungs- und Praxisorientierung mit den Bedarfsträgern entsteht. Die Bearbeitung konkreter Aufgaben- und Fragestellungen aus dem Berufsalltag und ihre akademisch begleitete Reflexion sind integraler Bestandteil des Studiums und fließen in die weitere Studiengestaltung ein. Ziel ist es, Theorie und Praxis eng miteinander zu verzahnen. Durch diese enge Kooperation mit den Bedarfsträgern gelingt es, die Ausbildung stets aktuell und praxisnah zu halten. Gleichzeitig wird der spätere Aufstieg in den höheren Dienst erleichtert, da sich Studierende und Behörden bereits gut kennen.

Mittlerweile wurde der Masterstudiengang Verwaltungsinformatik in enger Absprache mit den Bedarfsträgern für alle Interessierte geöffnet.<sup>5</sup> Die Universität der Bundeswehr München erhofft sich dadurch die Erschließung neuer Zielgruppen für den Studiengang und die Erweiterung der Vernetzungsmöglichkeiten innerhalb von Ministerien, Behörden, Ländern und Kommunen.

### E. Transdisziplinarität und Design Thinking

Ein zentrales didaktisches Prinzip des Studiengangs Verwaltungsinformatik ist die erwähnte Transdisziplinarität.<sup>6</sup> Anstatt die Disziplinen Informatik, Verwaltungslehre und Recht isoliert zu lehren, werden sie durch Querschnittsthemen wie Projektarbeit, Systemdenken und nutzerzentriertes Design miteinander verbunden. Besonders deutlich wird dies in der Anwendung des Design Thinking, einem Innovationsansatz, der Studierende dazu befähigt, bürgernahe und zugleich rechtssichere digitale Verwaltungsprozesse zu gestalten. In der idealtypischen Ausgestaltung praxisnaher Lehrprojekte bearbeiten interdisziplinär zusammengesetzte Studierendenteams reale Problemstellungen aus der Bundesverwaltung, entwickeln tragfähige Lösungskonzepte und setzen diese in funktionsfähige, prototypische Anwendungen um. Dabei stehen nicht nur die technische Machbarkeit, sondern auch die rechtliche Zulässigkeit, Nutzerfreundlichkeit und ihre organisatorische Integrationsmöglichkeit im Fokus.

Diese methodischen Ansätze lassen sich unmittelbar mit der IT-Strategie der Bundesverwaltung verzahnen. Die dort formulierten Ziele (bspw. »Offenheit für Innovationen«, »Digitale Kompetenzen«, »Kooperation« oder »Attraktivität als

3 IT-Strategie Bund, <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitaler-wandel/it-strategie/it-strategie-node.html>.

4 Die Workload des Studiengangs ist an die zur Verfügung stehenden Zeitkontingente berufstätiger Teilnehmenden mit durchschnittlich 40 ECTS pro Studienjahr angepasst. Die Arbeitsbelastung der Studierenden von ca. 20 Stunden pro Woche wird i.d.R. nicht überschritten.

5 Weitere Informationen sind zu finden unter: [https://www.unibw.de/casc/programm/masterstudium-verwaltungsinformatik-m-sc/flyer\\_mvmt\\_2025.pdf](https://www.unibw.de/casc/programm/masterstudium-verwaltungsinformatik-m-sc/flyer_mvmt_2025.pdf).

6 Albrecht/Nitzl/Borghoff, Transdisciplinary Software Development for Early Crisis Detection, in: EUROCAST 2022, LNCS 13789, 2022, 3–10. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-25312-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-25312-6_1).

Arbeitgeber«) erfordern ein Denken über disziplinäre Grenzen hinaus. Transdisziplinarität ermöglicht es den Studierenden, IT-Lösungen im Kontext rechtlicher Vorgaben und verwaltungsspezifischer Anforderungen systemisch zu durchdringen. Design Thinking stärkt die Sichtweise der Nutzerinnen und Nutzer. Diese Perspektive ist grundlegend für die Entwicklung von Verwaltungsangeboten, die nicht nur digital bereitgestellt, sondern auch verständlich, zugänglich und tatsächlich in Anspruch genommen werden. Beide Ansätze tragen damit wesentlich dazu bei, die im Leitbild der IT-Strategie geforderte ganzheitliche digitale Verwaltungskompetenz auszubilden.

### F. Strategische Einbindung in die Digitalisierungsziele

Der Studiengang Verwaltungsinformatik adressiert die zentralen Herausforderungen der Digitalisierung des öffentlichen Sektors. Dies betrifft nicht nur den Bereich der E-Government-Umsetzung, sondern auch die Entwicklung sicherer IT-Infrastrukturen, den Schutz personenbezogener Daten, die effiziente Vergabe öffentlicher Aufträge im IT-Bereich sowie die barrierefreie Gestaltung digitaler Dienstleistungen. In der aktuellen Fassung der IT-Strategie der Bundesverwaltung sind zahlreiche Handlungsfelder formuliert, die durch das Studienprogramm abgedeckt werden. Dazu gehören insbesondere die Handlungsfelder IT-Sicherheit, Cloud Computing, digitale Souveränität, Kooperation zwischen Verwaltungsebenen und die Steuerung komplexer IT-Prozesse. Die Absolventinnen und Absolventen des Masterstudiengangs Verwaltungsinformatik sind damit in der Lage, als Fach- und Führungskräfte sowohl operative Aufgaben in Projekten zu steuern als auch zielgerichtete Planungen zu initialisieren und zu forcieren. Sie verstehen die Sprache der Technik ebenso wie die Logik von Rechtsvorschriften und die Anforderungen an bürgernahe Verwaltungsprozesse und erkennen, dass die Chancen der künstlichen Intelligenz gerade im Software-Engineering nicht verpasst werden dürfen.<sup>7</sup>

### G. Perspektiven und Weiterentwicklung

Seit seiner Einführung im Jahr 2023 hat sich der Masterstudiengang Verwaltungsinformatik an der Universität der Bundeswehr München stets weiterentwickelt. Seine Öffnung für Zielgruppen außerhalb des BMF/ITZBund ist hier besonders zu erwähnen. Sie trägt auch der Dynamik Rechnung, dass der größte IT-Dienstleister des Bundes, das ITZBund, in das neu gegründete Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung wechselt. Das Ministerium will Motor sein für »konkrete, sichtbare Fortschritte bei der Digitalisierung und für eine moderne, handlungsfähige Verwaltung.«<sup>8</sup> Für die Fortentwicklung des Curriculums sind neben diesen organisationalen Veränderungen mehrere Dimensionen von Bedeutung. Neben aktuellen technischen Entwicklungen, wie etwa der Integration künstlicher Intelligenz<sup>9</sup> in verwaltungsbezogene Entscheidungs- und Unterstützungsprozesse, gewinnt insbesondere die europäische Perspektive zunehmend an Relevanz, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der durch die derzeitige US-Regierung ausgelösten globalen

Veränderungen mit weltwirtschaftlichen Konsequenzen. Verwaltungsprozesse in Bereichen wie Zoll, Steuerwesen, Finanzkontrolle, Außenhandel oder E-Government machen nicht an nationalen Grenzen halt. Der Zugang zu europäischen Datenräumen, die gegenseitige Anerkennung digitaler Nachweise, die Harmonisierung von Registerstrukturen oder die Interoperabilität von Identitäts- und Authentifizierungsdiensten wie eIDAS sind Beispiele für Herausforderungen, die über Deutschland hinausreichen. Auch im Kontext von EU-Förderprogrammen, elektronischer Rechnungsstellung (z.B. XRechnung, PEPPOL) oder der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Geldwäsche und Steuervermeidung wird deutlich: Verwaltungsinformatik braucht ein Verständnis für europäische Normierungsinitiativen, technische Standards und rechtliche Rahmenbedingungen. Das Curriculum des Studiengangs wird künftig stärker darauf ausgerichtet, diesen Anforderungen gerecht zu werden – sowohl durch inhaltliche Vertiefungen als auch durch internationale Fallstudien und Kooperationen.

### H. Fazit

Die öffentliche Verwaltung befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel, der nicht zuletzt durch den zunehmenden Einsatz künstlicher Intelligenz vorangetrieben wird.<sup>10</sup> Um diesen aktiv und kompetent zu gestalten, braucht es fundiert ausgebildete Fach- und Führungskräfte mit einem breiten Kompetenzprofil. Der Masterstudiengang Verwaltungsinformatik (M.Sc.) an der Universität der Bundeswehr München ist ein gelungenes Beispiel für eine solche zukunftsorientierte Ausbildung. Er verknüpft technische, juristische und administrative Inhalte zu einem transdisziplinären Qualifikationsprofil, das gezielt auf die Herausforderungen der digitalen Transformation ausgerichtet ist. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern und die Orientierung an den Vorgaben der IT-Politik des Bundes leistet der Studiengang einen relevanten Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung. Die zunehmende Bedeutung europäischer Standards und digitaler Datenräume, die über Deutschland hinausreichen, verdeutlicht zudem den internationalen Anspruch des Studiengangs und seine Relevanz über nationale Verwaltungsgrenzen hinweg.

7 Borghoff/Minas/Mönch, Using Automatic Program Assessment in a Software Development Project Course, in: ECSEE 2023, ACM, 2023, 22–30 <https://doi.org/10.1145/3593663.3593669>; Borghoff/Minas/Schopp, Generative AI in Student Software Development Projects: A User Study on Experiences and Self-Assessment, in: ECSEE 2025, ACM, 2025, 161–170. <https://doi.org/10.1145/3723010.3723012>.

8 <https://bmds.bund.de>.

9 Nay, J. J.: Law Informs Code: A Legal Informatics Approach to Aligning Artificial Intelligence with Humans, arXiv:2209.13020, 2022. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2209.13020>.

10 V. Lucke, Disruptive Modernisierung von Staat und Verwaltung durch den gezielten Einsatz von smarten Objekten, cyberphysischen Systemen und künstlicher Intelligenz, in: LNI P-291, GI, 2019. <https://dl.gi.de/server/api/core/bitstreams/78d3c334-1ba7-4535-9a27-e74345b39008/content>.