

EA, OZG, DSGVO – k. O.?

Die Veränderung der Verwaltung im Zeichen der digitalen Transformation

Margrit Seckelmann

A. Einleitung

„Die Spanne zwischen einer möglichen oder antizipierten und einer gegenwärtig [festzustellenden, M.S.] Digitalisierung im öffentlichen Sektor könnte kaum größer sein“, so lautete noch Anfang des Jahres 2019 die Bilanz zweier Autoren zum Thema „Führung in der digitalisierten Verwaltung“.¹ Viel ist seitdem passiert. Ortsverteiltes Arbeiten und die Nutzung digitaler Kollaborationstools gehören seit Frühjahr 2020 zu unserem Arbeitsalltag. Digitale Prozesse werden neu strukturiert – oder zumindest ist das Bemühen dazu erkennbar.²

Was ist seither geschehen? Zum einen entstand durch die Covid19-Pandemie äußerer Handlungsdruck, der bereits angedachte, aber immer wieder zurückgestellte Prozesse ganz nach oben auf die Prioritätenliste setzte. Zum anderen entfalteten zwei Rechtsakte ihre Wirkung, nämlich das Onlinezugangsgesetz³ von 2017, das bis Ende des Jahres 2022 umzusetzen war und die europäische Single Digital Gateway-Verordnung⁴ (SDG-VO),

-
- 1 M. Misgeld/M. Wojtczak, Führung in der Netzwerkverwaltung, in: M. Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, Berlin 2019, S. 635 (636).
 - 2 D. Catakli, Verwaltung im digitalen Zeitalter. Die Rolle digitaler Kompetenzen in der Personalakquise des höheren Dienstes, Wiesbaden 2022, S. 126 unter Bezugnahme auf die Forderung von M. Brüggemeier, Digitale Prozesse, in: S. Veit/C. Reichard/G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2019, S. 581 (586).
 - 3 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122), zuletzt geändert am 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2261). Derzeit befindet sich ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für ein „OZG 2.0“ in der Ressortabstimmung.
 - 4 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verord-

nach der (vereinfacht gesagt) bestimmte, besonders relevante Verwaltungsleistungen bis Ende 2023 „ins Netz“ gebracht werden müssen.

B. Verwaltung und Gestaltung

I. Verwaltung: Bloßer Gesetzesvollzug oder mehr?

Das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ vom 14. August 2017 (Onlinezugangsgesetz, OZG) führt die Verwaltungsleistungen bereits im Normtitel. Doch auch das Gesetz steht vor der Schwierigkeit, die Begriffe der Verwaltung und der Verwaltungsleistungen zu definieren. Was eine Leistung „der Verwaltung“ ist, dazu schweigt das Gesetz bislang, es ist aber klar, dass es sich auf die *öffentliche* Verwaltung bezieht.⁵

An einer Definition des Begriffs der „öffentlichen Verwaltung“ haben sich schon viele versucht – und die meisten mussten eingestehen, dass dieser Begriff am ehesten *ex negativo* definiert werden kann, nämlich als diejenige Staatsgewalt, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.⁶ *Ernst Forsthoff* machte aus der Not eine Tugend und konstatierte, Verwaltung lasse sich nicht definieren, sondern nur beschreiben.⁷ Obwohl sich gerade *Forsthoff* in den verschiedenen Phasen seines Lebens mit der leistenden Verwaltung, also der Daseinsfür- oder -vorsorge beschäftigte,⁸ ist das deutsche Verständnis von Verwaltung, auch von der „digitalisierten Verwaltung“, immer noch stark vom Verwaltungsakt her gedacht. So betrifft eine der wenigen Regeln der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes bzw. der Länder, die sich mit dem Einsatz neuer Technologien beschäftigen, den Er-

nung (EU) Nr. 1024/2012, ABl. L 295/1 S. 1 (Single Digital Gateway-Verordnung, SDG-VO).

5 So lautet § 1 Abs. 1 OZG: „Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre *Verwaltungsleistungen* auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ (eigene Hervorhebung).

6 „Alle Staatstätigkeit, die weder Justiz noch Gesetzgebung ist, ist Verwaltung“, *J. Hatschek*, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, Leipzig u. a. 1931, S. 5.

7 *E. Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., München/Berlin 1973.

8 *F. Meinel*, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft: Ernst Forsthoff und seine Zeit, Berlin 2011.

lass von Verwaltungsakten „durch automatische Einrichtungen“ (§ 35a VwVfG).⁹

Die öffentliche Verwaltung ist aber viel mehr als das. Sie ist – so schon *Max Weber* – gleichsam die Form, in der uns der Staat im Alltag begegnet.¹⁰ Anders gewendet ist sie die stetige Konkretisierung „des Staatszwecks für den Einzelfall“.¹¹ Während diese Definition von *Hans Peters* bei den Aufgaben ansetzt, kann man mit *Bernd Becker* auch die öffentliche Verwaltung als Organisation in den Blick nehmen, die den „gemeinschaftlichen Willen“ vollzieht.¹²

Wie auch immer man ansetzen möchte: Verwaltung ist nicht nur auf Gesetzesvollzug, sondern auch auf *Gestaltung* ausgerichtet.¹³ Genau das macht es so schwer, Verwaltungsabläufe zu digitalisieren (bzw. die menschliche Entscheidungsfindung zu „automatisieren“¹⁴).¹⁵ Denn es geht oftmals darum, widerstreitende Interessen zu ermitteln und den Untersuchungsrahmen abzustecken (man denke etwa an das Scoping nach § 4 BauGB oder § 15 UVPG).¹⁶

II. Besondere Bindungen

Die öffentliche Verwaltung ist nach Art. 20 Abs. 3 GG zudem an die Verfassung und die Gesetze bzw. nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte ge-

9 Sofern nicht anders angegeben, ist mit „VwVfG“ stets das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes gemeint. Zu § 35a VwVfG vgl. *N. Braun Binder*, Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren, vollautomatisiert erlassene Verwaltungsakte und elektronische Aktenführung, in: *M. Seckelmann* (Hrsg.) Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government, Berlin 2019, S. 311 ff.

10 *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Studienausgabe, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 545.

11 *H. Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949, S. 5.

12 *B. Becker*, Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Starnberg 1989, S. 35.

13 *O. H. von der Gablentz*, Einführung in die Politische Wissenschaft, Köln/Opladen 1965, S. 209.

14 Zu diesem Begriff der 1960er Jahre vgl. *N. Luhmann*, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966 sowie *H. P. Bull*, Verwaltung durch Maschinen. Rechtsprobleme der Technisierung der Verwaltung, Köln 1964.

15 Dazu eingehend *M. Seckelmann*, Algorithmenkompatibles Verwaltungsrecht? Juristische und sprachwissenschaftliche Überlegungen zu einer ‚Standardisierung von Rechtsbegriffen‘, VERW (Die Verwaltung) 2021, 251 ff.

16 *M. Seckelmann*, Grundzüge eines verwaltungswissenschaftlichen Curriculums, Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft 2017, 158 ff.

bunden. Und die Bindung an das Rechtsstaatsprinzip bzw. an den Allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG begrenzt die Möglichkeiten der Verwaltung, bei ihren nach außen gerichteten Vorgängen zu experimentieren.

Intern können Methoden aus der Privatwirtschaft zum „Lean-Workflow-Management“ wie Kanban oder „Online-Whiteboards“ durchaus ausprobiert werden – aber nach außen hin kann Verwaltung immer nur so „agil“ sein,¹⁷ wie es die berechtigten Kontinuitätserwartungen der Bürger:innen zulassen.¹⁸

„Agilität“, also eine bewusste Inkaufnahme von Fehlern zum Zwecke eines institutionalisierten Lernvorgangs, mag bei der Softwareentwicklung durch Private möglich und sogar zielführend sein¹⁹ – aber dort, wo der Staat mit Regelungswirkung den Bürger:innen gegenübertritt, ist die Verwaltung vollkommen zu Recht auf Fehlerminimierung ausgerichtet. Wie kann also ein „agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat“ möglich sein?²⁰

Eine Möglichkeit hierfür ist die Schaffung von Laboren zur „experimentellen Rechtsetzung“.²¹ Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, also zur Herstellung eines erleichterten Zugangs zur Verwaltung, wurden sog. Digitalisierungslabore eingerichtet.²² Diese bestehen aus „Fachleuten der Verwaltung[,] [die] mit teilweise fachfremden Experten zusammen [...] neue

17 D. Rölle, Agile Verwaltung, in: T. Klenk/F. Nullmeier/G. Wewer (Hrsg.), Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, 1. Aufl., Wiesbaden 2020, S. 137-146; einen breiten internationalen Überblick gibt I. Mergel, Agile innovation management in government: A research agenda, 33 Government Information Quarterly (2016), 516 ff.

18 So auch W. Abromeit, Digitalisierte Verwaltungsrechtsverhältnisse, in: R. Grewe/Benjamin Gwiasda u. a. (Hrsg.), Der digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, 60. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2020, S. 333 (334).

19 V. Lévesque/W. Steinbrecher, Agile Arbeitsmethoden in der öffentlichen Verwaltung, Innovative Verwaltung 2017, Heft 5, 28 ff.

20 Vorschläge dazu bei H. Hill, Wirksam verwalten – Agilität als Paradigma der Veränderung, Verwaltungsarchiv 2015, 397 ff.; ders., Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat, DÖV 2018, 497 ff.

21 Zu dieser und den damit verbundenen Problemen vgl. M. Seckelmann, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen 2018, S. 190 ff.

22 B. Bünzow, Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neue Formen der Zusammenarbeit, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2021, S. 383 sowie R. Zern-Breuer, Innovationslabore als Experimentierfelder für die digitale Verwaltung?, in: ebd., S. 401.

Perspektiven zur Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen konzipieren und gestalten“.²³ Bei der Entwicklung von Prototypen für elektronische Angebote werden bewusst auch „agile[,] und kreative[,] Arbeitsmethoden wie Design-Thinking und SCRUM“ eingesetzt.²⁴ Die Prototypen werden sodann durch Nutzer:innen getestet; auf der Basis dieser Erkenntnisse entwirft das Digitalisierungslabor dann eine Beta-Version, die in den nächsten Testlauf geht – solange, bis ein stabiles und rechtssicheres Angebot vorliegt, das für die Öffentlichkeit freigeschaltet werden kann.²⁵

III. Kompetenzen

Dass man für ein derartig komplexes Mitwirken in interdisziplinär zusammengesetzten Digitalisierungslaboren²⁶ in der juristischen Ausbildung nicht unmittelbar ausgebildet werden kann, liegt auf der Hand.²⁷ Aber was müssen Verwaltungsmitarbeiter:innen künftig für Kompetenzen mitbringen?

Diese Frage war Gegenstand des Projekts „Qualifica Digitalis“,²⁸ das unter Federführung des Landes Bremen vom IT-Planungsrat finanziert wurde. Dieses Projekt sattelte auf ein zuvor vom IT-Planungsrat finanziertes Projekt zu „E-Kompetenzen“ auf.²⁹ In diesem waren die Autor:innen zu

23 <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/ozg-lexikon/#c241013> (22.10.2022).

24 Zu Scrum und anderen Methoden vgl. K. Förster/R. Wendler, Theorien und Konzepte zu Agilität in Organisationen, *Dresdner Beiträge zur Wirtschaftsinformatik* 63/12, Dresden 2013, online unter: <http://www.nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-129603> (29.09.2022). Vgl. auch den „Ausgangstext“ für agile Softwareentwicklung: Manifest für Agile Softwareentwicklung [2001], online: <https://agilemanifesto.org/iso/de/manifesto.html> (22.10.2022).

25 <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/ozg-lexikon/#c241013> (22.10.2022).

26 R. Mohabbat Kar/B. E. P. Thapa/S. S. Hunt/P. Parycek, *Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen*, Berlin 2019, online: <http://publica.fraunhofer.de/documents/N-561777.html> (20.10.2022); dazu *Seckelmann*, *Algorithmenkompatibles Verwaltungsrecht?* (Fn. 15).

27 Allerdings hat der Freistaat Bayern erklärt, einen Schwerpunkt „Digitalisierung und LegalTech“ für das Rechtsreferendariat einzurichten, vgl. <https://www.lto.de/karriere/jura-referendariat/stories/detail/referendariat-bayern-legal-tech-it-digitalisierung> (12.02.2023).

28 <https://qualifica-digitalis.de/> (04.11.2022).

29 O. Heger/K. Jahn/B. Niehaves, *E-Kompetenz stärken – Bildungsangebote für die digitale Verwaltung gestalten*. Studie im Auftrag des IT-Planungsrats, Berlin/Siegen 2016.

dem Ergebnis gekommen, dass es sich beim Kompetenzerwerb von Verwaltungsmitarbeiter:innen künftig um eine Art lebenslanges Lernen handeln werde, das aus einem Mix aus Praxiserfahrung, kontinuierlicher Fortbildung und einem punktuellen, tätigkeitbezogenen Erwerb neuer Kompetenzen (wie einer neuen Arbeitsmethode) geprägt sei.³⁰ Wie dieses geschehen soll, dafür steckt der „Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen“³¹ einen (nicht näher auf Digitalisierung oder Verwaltung bezogenen) Handlungsrahmen ab.

In einer Metastudie hat das Projekt „Qualifica Digitalis“ sich dem Begriff der Kompetenzen im digitalisierten Handlungsumfeld genähert. Forschungsleitend war dabei die Frage, „welche Kompetenzen es braucht, um souverän und handlungsfähig in einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung zu sein“.³² Dabei wurde zwischen verschiedenen Kompetenzarten differenziert, zunächst einmal war das die Unterscheidung zwischen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen, wie sie auch § 1 Abs. 3 des Berufsbildungsgesetzes vornimmt.³³ Während mit Fertigkeiten und Kenntnissen eher fachliche Kompetenzen gemeint ist, bezeichnet der Begriff „Fähigkeiten“ personale Komponenten, zu denen auch sozialkommunikative Aspekte zu zählen sind.³⁴ Zu dem letztgenannten Begriff gehört die Befähigung zum Kooperieren und Kommunizieren mit anderen.³⁵

Im Rahmen des Projekts „Qualifica Digitalis“, dessen Projektergebnisse in Kürze publiziert werden, hat sich mithilfe von Vorgesetztenbefragungen herausgestellt, dass immer wieder ein „digitales Mindset“ gefordert wird, über das die Beschäftigten verfügen müssten und das die Fähigkeit zur Selbstmotivation bei ortsverteilterm Arbeiten („Homeoffice“) umfasst.³⁶ Spiegelbildlich hierzu wird von Führungskräften immer stärker die Fähigkeit zur Leitung ortsverteilter Teams erwartet, welche besonders hohe An-

30 Heger/Jahn/Niehaves, E-Kompetenz (Fn. 28), insbes. S. 16 f.

31 https://www.dqr.de/dqr/de/home/home_node.html (02.11.2022).

32 J. Schmeling/L. Bruns, Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor (Metastudie für das Projekt Qualifica Digitalis), Berlin 2020.

33 Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1174).

34 Für Letzteres plädieren zumindest J. Erpenbeck/W. Sauter, Kompetenzentwicklung im Netz. New Blended Learning mit Web 2.0, Köln 2007.

35 Schmeling/Bruns, Kompetenzen (Fn. 32), S. 16.

36 Teilweise vorab wiedergegeben bei M. Seckelmann/M. Humberg, Dienstrechtliche Rahmenbedingungen der digitalen Transformation, Teil 1, Verwaltungsarchiv 2022, Jg. 113, 97 (101 f.).

forderungen an die Fähigkeit zur Entwicklung einer gemeinsamen Vision, der Aufrechterhaltung der Motivation und dem Ertragen von ambivalenten Situationen erfordert.³⁷ Das im Rahmen der Initiative „Neue Qualität der Arbeit“ durchgeführte Projekt „Führung in der digitalisierten öffentlichen Verwaltung“ (FührDiv)³⁸ hat hierzu einen Handlungsleitfaden entwickelt, der die digitale Transformation der Verwaltung als eine Gestaltungsaufgabe beschreibt, in der es wesentlich darum gehe, „für alle Beteiligten gute Regelungen zu finden“.³⁹ Mit der digitalen Transformation der Verwaltung wird übrigens gemeinhin die Vorstellung verbunden,

„dass eine stärkere Vernetzung sowohl bei der Erstellung wie auch für die Abgabe von öffentlichen Leistungen eine besondere Rolle spielt. Vernetzung bedeutet, dass mehrere Akteure bei der öffentlichen Leistungserbringung arbeitsteilig über Behördengrenzen hinweg zusammenarbeiten. Mithin entstehen Organisationsnetzwerke, die erst durch die IT-Vernetzung ermöglicht werden, so dass sich die Handlungsspielräume für die Verbesserung öffentlicher Leistungserbringung wesentlich erhöht haben.“⁴⁰

Die Aufgabe des Führungspersonals sei es, Vertrauen aufzubauen, obwohl sich das Team nicht (oder zumindest nicht mehr so häufig) sehe.⁴¹ Die Entwicklung strategischer Ziele für die Organisation, die Entwicklung des Personals und die „Förderung sozialer Vernetzung unter den Teammitgliedern“ seien zentrale Aufgaben für das Führungspersonal.⁴²

Das sind beeindruckende Worte, aber in kleineren Behörden gehört man als Jurist:in mit A13 aufwärts schon nahezu automatisch zum Führungspersonal. Immerhin konstatieren die Autor:innen des Handlungsleitfadens, dass diese neuen Führungsaufgaben auch mit einem „größere[n] Organisationsaufwand für die Führungskraft“ einhergehen, die mehr Zeit für „Moderation und Konfliktmanagement, Koordination, Planung und Kommunikation“ aufwenden muss.⁴³

37 *Misgeld/Wojtczak*, Führung (Fn. 1), S. 650.

38 <https://www.fuehrdiv.org/projekt-fuehrdiv.html> (01.11.2022).

39 <https://www.fuehrdiv.org/handlungsleitfaden.html> (01.11.2022), dort S. 21.

40 *T. Schuppan*, Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government), in *S. Veit/C. Reichard/G. Wewer* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2019, S. 1 (1 f.).

41 <https://www.fuehrdiv.org/handlungsleitfaden.html> (01.11.2022), dort S. 21.

42 <https://www.fuehrdiv.org/handlungsleitfaden.html> (01.11.2022), dort S. 21.

43 <https://www.fuehrdiv.org/handlungsleitfaden.html> (01.11.2022), dort S. 21.

Und auch das Zusammenarbeiten in interdisziplinären Teams, in Laboren und mit Methoden des Design-Thinkings⁴⁴ ist nicht nur inspirierend, sondern „erfordert von den Beschäftigten ein hohes Maß an Selbstorganisation“.⁴⁵

Können wir Jurist:innen das überhaupt (noch) leisten oder ist der Burn-out schon vorprogrammiert? Hier wird es wohl entscheidend darauf ankommen, ob die Jurist:innenausbildung auf diese neuen Anforderungen reagiert, beispielsweise im Rahmen der Ausbildungsmaßnahmen im Referendariat oder in Traineeprogrammen der öffentlichen Verwaltung. Sinnvoll wären auch regelmäßige Supervisionsangebote für junge Verwaltungsmitarbeiter:innen.

IV. Beispiele für „digitale“ Anforderungen

Bislang ist das diesbezügliche Angebot allerdings eher überschaubar.⁴⁶ Wie aber sollen Verwaltungsmitarbeiter:innen (unabhängig von ihrer Statusgruppe) dann in der Lage sein, bei ihrem Verwaltungshandeln nicht nur dem Verwaltungsverfahrenrecht, sondern auch den Sollvorschriften zur Führung elektronischer Akten (EAs, vgl. namentlich § 6 des E-Government-Gesetzes des Bundes⁴⁷) Genüge zu tun? Verschärft wird die Problematik durch die Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einstellung aller dazu geeigneten Verwaltungsleistungen in ein Nutzerportal (§ 1 Abs. 1 OZG), zur Verknüpfung dieser Portale zu einem Portalverbund (§ 1 Abs. 2 OZG) und der Verbindung derselben mit dem einheitlichen europäischen Zugangstor (§ 2 SDG-VO). Und selbstverständlich sind dabei auch die Gebote des Datenschutzes, namentlich diejenigen aus der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), zu beachten.

44 Vgl. auch den entsprechenden Beitrag von → N. Al Haider in diesem Band.

45 R. Stich/F. Schwiertz, Digitale Transformation: Der Wandel der Arbeitswelt und der Führung, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2021, S. 441 (450).

46 Vgl. auch Catakli, Verwaltung (Fn. 2), S. 308.

47 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941).

Im Laufe des Umsetzungsprozesses zum OZG wurde zudem das „Einer-für-Alle-Prinzip“ vereinbart.⁴⁸ Das „Einer-für-Alle“ oder kurz „EfA“-Prinzip bezeichnet die Möglichkeit (manche sagen auch: die Verpflichtung) zur Nachnutzung der Digitalisierungsangebote, die im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gemacht werden. Eine Verknüpfung mit der Covid19-Pandemie erfuhr das OZG durch das sogenannte WUMMS-Paket der Bundesregierung aus dem Jahr 2020: Die Freigabe der enormen Investitionen in die Verwaltungsdigitalisierung, mit denen die pandemiebedingte Kaufzurückhaltung kompensiert werden sollte, erfolgt gegen Verpflichtung der Mittelempfänger:innen zur Einhaltung des EfA-Prinzips.⁴⁹ Hierdurch sollte auch bei der Digitalisierung der Verwaltungsangebote ein besonderer Nachdruck entfaltet werden.

Das hat auch alles seine Berechtigung – man möchte sich ja auch gar nicht wünschen, dass es anders sei. Und doch droht es bald zu heißen „EA, OZG, DSGVO – k. O.“, wenn die Verwaltungsmitarbeiter:innen direkt vom Lockdown in den Burnout übergehen – es sei denn, hier werden künftig (Stichwort OZG 2.0) entsprechende Erleichterungen (oder zumindest Priorisierungen) vorgesehen.

V. Das bisherige System der Bestenauslese

Um dieses zu vermeiden, sollte der der Erwerb neuartiger Arbeits- und Führungsmethoden (wie der agilen oder der transformationalen Führung⁵⁰) angemessen be- bzw. entlohnt werden. Für junge Jurist:innen stellt sich sonst die Frage: „Lohnt“ es sich überhaupt, sich mit den neuen Techniken der digitalen Transformation auseinanderzusetzen⁵¹ – oder wird dieses Engagement gar nicht in der Logik des Öffentlichen Dienstrechts abgebildet?

48 Gute Erklärungen des EfA-Prinzips finden sich unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Web/0ZG/DE/grundlagen/nachnutzung/efa/efa-node.html> (22.09.2022).

49 Dazu u. a. A. Berger, Die Entfesselung von D'Artagnan, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2021, S. 75 (77 f.); M. Seckelmann/M. Brunzel, OZG – Notwendig, aber auch hinreichend?, Innovative Verwaltung 2021, Vol. 43, Heft 7/8, 20 ff.

50 Misgeld/Wojtczak, Führung (Fn. 1), S. 652 ff.

51 I. Mergel, Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung, der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms) 2019, Jg. 12, 162 ff.

Die etwas ernüchternde Antwort lautet bislang: Es lohnt sich kaum. Denn der Erwerb sog. *microdegrees* ist bei den Beamt:innen bislang kein Beförderungskriterium. Entsprechende Weiterqualifikationen gehören zu- meist eher in den Bereich der „Anpassungsfortbildung“. Diese konkretisiert jedoch nur die allgemeine, aus dem beamtenrechtlichen Treueverhältnis folgende Pflicht, sich „dienstlich und ggf. auch außerdienstlich fortzubilden“. ⁵² Neuen Anforderungen müssen Beamt:innen dadurch begegnen, dass sie „Inhalt und Qualität [ihrer] Kenntnisse und Fähigkeiten immer auf der Höhe der Zeit“ halten. ⁵³ Aber auch bei der anderen Statusgruppe des öffentlichen Dienstes, den Angestellten, sieht die Situation kaum anders aus: Auch hier wird der Erwerb von sog. *microdegrees* eher der Anpassungs- als der Aufstiegsfortbildung zuzurechnen sein (daran ändert auch der Digitalisierungstarifvertrag des Bundes wenig ⁵⁴). Die Preisfrage lautet daher, wie man hier mehr Wertschätzung für digitalisierungsbezogenes Engagement in das Beförderungssystem implementieren kann. Hier ist erneut die Führungsebene gefordert, denn es ist durchaus möglich, entsprechende Zielvereinbarungen mit den Beschäftigten ⁵⁵ abzuschließen – es besteht nur eben kein „Automatismus“. ⁵⁶

C. Bilanz

Und so ist gegen die Zusammensetzung interdisziplinärer Teams bei der „E-Gesetzgebung“ ⁵⁷ ebensowenig zu sagen wie gegen eine Zugrundelegung der Bürger:innenperspektive bei der (Fort-)Entwicklung öffentlicher Angebote. Ganz im Gegenteil: Die Zugrundelegung dieser Perspektive ist über-

52 Seckelmann/Humberg, Dienstrechtliche Rahmenbedingungen, Teil 1 (Fn. 36), 118.

53 Das gilt nach wie vor, vgl. J. Monhemius, Beamtenrecht – Eine Darstellung der beim Bund und in den Bundesländern geltenden Regelungen, München 1995, Rn. 409; Seckelmann/Humberg, Dienstrechtliche Rahmenbedingungen, Teil 1 (Fn. 36), 118.

54 Das ist zumindest unsere Interpretation in Seckelmann/Humberg, Dienstrechtliche Rahmenbedingungen, Teil 1 (Fn. 36), 137 f.

55 Sofern im jeweiligen Beamtenrecht so geregelt, wäre dieses auch mit Beamt:innen möglich.

56 M. Seckelmann/M. Humberg, Dienstrechtliche Rahmenbedingungen der digitalen Transformation, Teil 2, Verwaltungsarchiv 2022, Jg. 113, 248 (251 f.).

57 Zu dieser H. Kühn, Recht als Gestaltungsinstrument einfacher, digitaler Verwaltungsleistungen – Bessere Rechtsetzung als Voraussetzung vollzugs- und digitaltauglicher Gesetze, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz. Potenziale – Synergien – Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2021, S. 18 (38 ff.).

fällig.⁵⁸ Der demographische Wandel wird zudem dazu führen, dass der Öffentliche Sektor verstärkt nach Möglichkeiten suchen wird, weitere Automatisierungsschritte, und sei es durch den Einbau „schwacher“ Künstlicher Intelligenz als vorbereitende Arbeitsschritte, vorzunehmen.⁵⁹

Das Ziel dieses Artikels war es jedoch, darauf hinzuweisen, dass weder das Beamtenrecht von Bund und Ländern (auch infolge von Art. 33 Abs. 2 GG) noch das Tarifrecht bislang angemessen auf den Erwerb digitaler Kompetenzen der öffentlichen Verwaltung in Form von *microdegrees* zugeschnitten ist. Das Fortbildungsangebot von Bund und Ländern wird gerade erst entwickelt (positiv sind hier der e-Gov-Campus⁶⁰ des IT-Planungsrats, die Digitalakademien des Bundes⁶¹ und Baden-Württembergs⁶², der südwestdeutsche KommunalCampus⁶³ und der vom Stifterverband für die deutsche Wissenschaft geförderte KI-Campus⁶⁴ zu nennen).

Da das digitalisierungsbezogene Fort- und Weiterbildungsangebot der öffentlichen Verwaltung bislang noch in den Kinderschuhen steckt, wird es wohl eher um die Personalakquise aus den Fachhochschulen⁶⁵ und den Universitäten⁶⁶ gehen. Und jetzt kommt die gute Nachricht: Jurist:innen sind an dieser Stelle alles andere als schlecht aufgestellt. Denn das juristische Studium vermittelt – bei allen berechtigten Vorschlägen zur Fortentwicklung der juristischen Fachdidaktik – immerhin hervorragende Kenntnisse und Fertigkeiten im Sine von § 1 Abs. 3 BBiG und zudem Frustrations- und Selbstorganisationsfähigkeit, also gerade diejenigen Tu-

58 So schon M. Seckelmann, e-Government: Chancen und Risiken für Bürgerinnen und Bürger, in: H. Hill/U. Schliesky (Hrsg.), Herausforderung e-Government. E-Volution des Verwaltungssystems, Baden-Baden 2009, S. 285.

59 Diese ist auch in der deutschen öffentlichen Verwaltung durchaus schon im Einsatz, etwa bei der Identifizierung von Delikten geflüchteter Menschen – auf die Probleme eines möglichen Bias hierbei kann an dieser Stelle leider nicht näher eingegangen werden, vgl. aber C. Gentgen-Barg, Fairnessmetriken bei algorithmischen Entscheidungen aus juristischer Perspektive, in C. Heinze (Hrsg.), Daten, Plattformen und KI als Dreiklang unserer Zeit – Tagungsband der Herbstakademie der Deutschen Stiftung für Recht und Informatik, Oldenburg 2022, S. 543 (543 ff.).

60 <https://egov-campus.org/> (02.11.2022).

61 https://www.digitalakademie.bund.de/DE/Home/home_node.html (02.11.2022).

62 <https://www.digitalakademie-bw.de/> (02.11.2022).

63 <https://www.kommunalcampus.net/> (02.11.2022).

64 https://ki-campus.org/themen/daten?gclid=EA1aIQobChMIgKv_3IyV-wIVGI1oCR3USAMVEAAYASAAEgJ5NvD_BwE (02.11.2022).

65 Dazu Catakli, Verwaltung (Fn. 2), S. 217 ff.

66 Sowie der Referendarausbildung und entsprechenden Traineeprogrammen, vgl. Abschnitt B. III.

genden, auf die es beim „ortsverteilten Arbeiten“ in der Verwaltung ankommt.