

Rechtsfragen kooperativer Prozessmodellierung
am Beispiel der Trinkwasserhausanschlusserstellung
sowie der Hydrantenprüfung
des Zweckverbandes Grevesmühlen

Prof. Dr. Alexander Roßnagel /

Steffen Kroschwald, LL.M. /

Ass. Jur. Magda Wicker



Juni 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtliche Fragestellungen	4
2	Grundlagen	5
2.1	<i>Rechtsstellung des Zweckverbands Grevesmühlen</i>	5
2.2	<i>Rechtgrundlage für die Bereitstellung von Informationen</i>	5
3	Datenschutz	8
3.1	<i>Datenschutz im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters</i>	8
3.2	<i>Anwendbares Datenschutzrecht</i>	9
3.3	<i>Datenverarbeitung im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters</i>	9
3.3.1	Datenverarbeitung im Rahmen der Modellierung eines Prozesses	10
3.3.1.1	Datenschutzrechtliche Relevanz.....	10
3.3.1.2	Automatisierte Protokollierung	11
3.3.1.3	Verarbeitung von Daten externer Modellierer.....	12
3.3.1.3.1	Zweckbestimmung	13
3.3.1.3.2	Beschäftigtendaten.....	14
3.3.1.4	Tarifvertrag oder Dienstvereinbarung	15
3.3.1.5	Einwilligung	15
3.3.1.6	Gestaltungsvorschläge	16
3.3.2	Bereitstellung eines genehmigten Prozessmodells	17
3.3.2.1	Zugriff von Bürgern zur Einsicht in genehmigte Prozessmodelle	17
3.3.2.1.1	Allgemeine Datenerhebung von Webseitenbesuchern	20
3.3.2.1.2	Registrierung und Anmeldung	21
3.3.2.2	Einsicht und Kommentierung von genehmigten Prozessmodellen	22
3.3.3	Datenverarbeitung im Rahmen der Durchführung eines Prozesses	24
3.3.3.1	Datenverarbeitung im Rahmen der Hydrantenprüfung	24
3.3.3.2	Verarbeitung von Mitarbeiterdaten über das mobile Endgerät	25

4	Haftungsrecht	28
4.1	<i>Haftungsnormen</i>	28
4.1.1	Vertragliche oder vertragsähnliche Haftung.....	28
4.1.2	Amtshaftung gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG	29
4.2	<i>Fallkonstellationen</i>	30
4.2.1	Fehlerhafte Prozessmodellierung	30
4.2.2	Umsetzung eines Prozessmodells zu einer Applikation	31
4.2.2.1	Fehlerhafte Applikation aufgrund eines fehlerfreien Prozessmodells	31
4.2.2.2	Fehlerhafte Applikation aufgrund eines fehlerhaften Prozessmodells	32
4.2.3	Fehler bei der Anwendung der Applikation	32
4.3	<i>Gestaltungsempfehlung zur Vermeidung von Haftungsfällen</i>	32
5	Beweisrecht.....	34
5.1	<i>Grundlagen der Beweisführung mit elektronischen Dokumenten.....</i>	34
5.1.1	Urkunden	34
5.1.1.1	Privaturkunden	34
5.1.1.2	Öffentliche Urkunden	35
5.1.2	Elektronische Dokumente.....	35
5.1.2.1	Private elektronische Dokumente.....	36
5.1.2.2	Öffentliche elektronische Dokumente	36
5.1.3	Beweiskraft nicht qualifiziert signierter Dokumente.....	37
5.2	<i>Daten des ZVG als Beweisobjekte</i>	37
5.2.1	Prozessmodelle	38
5.2.1.1	Genehmigte Prozessmodelle.....	38
5.2.1.2	Ungenehmigte Entwürfe von kooperativen Prozessmodellen.....	38
5.2.2	Anwendungsdaten auf Grundlage der Prozessmodelle	39
5.2.2.1	Verfahren über die Trinkwasserhausanschlusses	39
5.2.2.2	Messwertprotokoll bei der Hydrantenprüfung	39
5.3	<i>Gestaltungsempfehlungen.....</i>	40

1 Rechtliche Fragestellungen

Das Projekt „Kooperatives Prozess-Register: Serviceorientierte Modellierung und Nutzung von Prozess-Wissen durch Bürger, Unternehmen und Sachbearbeiter im Zweckverband Grevesmühlen (KPR. Grevesmühlen)“ ist ein gemeinsames Forschungsvorhaben des Zweckverbands Grevesmühlen (ZVG), des Fraunhofer IGD Rostock, der Coninto GmbH sowie der Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) der Universität Kassel.

Der Zweckverband Grevesmühlen (ZVG) führt eine kooperative Modellierung von Prozessmodellen von Verwaltungsaufgaben durch. Dabei sind neben Mitarbeitern des ZVG auch Teilnehmer aus den Verbandsgemeinden sowie ausgewählten Institutionen wie bestimmten Bauunternehmen oder betroffenen Landesbehörden beteiligt. Die kooperativ erarbeiteten und vom ZVG erstellten Prozessmodelle werden den Verbandsgemeinden, den Bürgern sowie zahlreichen unmittelbar Beteiligten öffentlich bereitgestellt.

Im Rahmen des Projekts wird in einem ersten Schritt die kooperative Prozessmodellierung an den Fachbeispielen der Erstellung eines Trinkwasserhausanschlusses und der Prüfung von Hydranten umgesetzt. Ziel des Vorhabens ist es, Verwaltungsprozesse für den interessierten Bürger sowie für die Verbandsgemeinden und betroffene Unternehmen abzubilden.

Darüber hinaus wird in einem zweiten Schritt die erfolgreiche Prozessmodellierung im Rahmen einer mobilen Applikation umgesetzt. Ein mobiles Endgerät zur Durchführung der Hydrantenprüfung erhält eine Software-Applikation auf Basis des kooperativ erstellten Prozessmodells zur Hydrantenprüfung. Ziel ist es, die Durchführung der Hydrantenprüfung sowie die diesbezügliche Dokumentation zu erleichtern.

Bei der gemeinsamen Gestaltung und Fortentwicklung innerhalb von Verwaltungsaufgaben, der sogenannten kooperativen Prozessmodellierung, sind zahlreiche rechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Diese liegen zunächst im jeweiligen Fachrecht begründet. Darüber hinaus sind jedoch allgemeine juristische Voraussetzungen zu erfüllen, wie die Anforderungen des Datenschutzrechts, sowie Rechtsfragen zu klären, wie die nach der Haftung der Beteiligten und die Sicherung von Beweisen. Konkret gilt es zu klären, welche Datenschutzvorgaben bei der kooperativen Prozessmodellierung zu berücksichtigen sind. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit die Bereitstellung von Prozessmodellen durch den ZVG eine Haftung nach sich ziehen kann. Schließlich sind Fragen der Beweissicherung zu beantworten, insbesondere soweit elektronische Dokumente vorliegen.

2 Grundlagen

2.1 Rechtsstellung des Zweckverbands Grevesmühlen

Der Zweckverband Grevesmühlen (ZVG) ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit gem. § 10 Abs. 1 LOG M-V und § 1 Abs. 1 Satz 1 ZVG-Verbandsatzung. Beim Zweckverband handelt sich um einen verselbständigten und mitgliederschaflich organisierten rechtsfähigen Verwaltungsträger, der dauerhaft Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnimmt.

Die Aufgaben des ZVG bestehen gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 ZVG-Verbandssatzung in der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, -reinigung sowie der Geodatenerfassung und -nutzung durch Errichtung und Betrieb eines Geodatenfachinformationssystems.¹ Für die Tätigkeit des Zweckverbandes gelten die einschlägigen Landesgesetze Mecklenburg-Vorpommerns sowohl für die Trinkwasserversorgung als auch für den Brandschutz.

2.2 Rechtgrundlage für die Bereitstellung von Informationen

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG M-V) hat jede natürliche und juristische Person des Privatrechts Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen. Gemäß § 1 Abs. 1 IFG M-V ist Zweck dieses Gesetzes, den freien Zugang zu in den Behörden vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

Informationen sind gemäß § 2 Satz 1 Nr. 1 IFG M-V alle amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen in Form von Schrift, Bild, Ton oder in sonstigen Daten. Darunter fallen auch die vom ZVG kooperativ erstellten Prozessmodelle, die die Verwaltungsabläufe beim ZVG abbilden. Gemäß § 3 Abs. 1 IFG M-V gelten die Vorschriften über den Zugang zu Informationen auch für den ZVG.

Soweit der ZVG seine Informationen öffentlich und barrierearm zugänglich macht, ist ein Anspruch auf Einzelauskunft gemäß § 4 Abs. 4 IFG M-V ausgeschlossen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Behörde dem Antragsteller in einer entsprechenden Verweisungsmittelteilung die Fundstelle angibt. Die Möglichkeit, Prozessmodelle für Verwaltungsaufgaben per Webbrowser im Internet anzurufen, ist dann als ausreichende Informationsbereitstellung anzusehen, wenn die Vorgaben der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Landesbehindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung Mecklenburg-Vorpommern – BITVO M-V) vom 17. Juli 2007² erfüllt sind. Die Veröffentlichung der Prozessmodelle auf einer barrierearmen Website des ZVG erfüllt somit den Gesetzeszweck des freien Zu-

¹ *Roßnagel/Hoss*, TRUFFLE 2010, Rechtsfragen bei Geoportalen, S. 2.

² GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 860 - 9 - 1.

gangs zu in den Behörden vorhandenen Informationen und befreit den ZVG von der Notwendigkeit, Einzelauskünfte zu erteilen.

Bestimmte Informationen unterfallen nicht der Auskunftspflicht. Für die Prozessmodelle relevant könnte § 6 IFG M-V sein, nach dem solche Informationen zurückzuhalten sind, die den behördlichen Entscheidungsprozess beeinträchtigen können. Soweit die Prozessmodelle in verschiedenen Bearbeitungsstadien sind, sei es dass Alt-Versionen ohne eine abschließende Freigabe durch den ZVG vorgenommen wurde, oder sei es dass bereits in Überarbeitung stehende Entwürfe vorliegen, besteht keine Informationspflicht durch den ZVG gegenüber dem Bürger. Eine öffentliche und barrierefreie Zugänglichmachung gemäß § 4 Abs. 4 IFG M-V sowie eine Einzelauskunft im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG M-V ist hinsichtlich kooperativer, nicht genehmigter Prozessmodelle nicht erforderlich.

Ebenso gilt dies gemäß § 7 IFG M-V für Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten. Ein Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden. Eine Ausnahme besteht dann, wenn eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt, eine Rechtsvorschrift die Offenbarung erlaubt, die Offenbarung zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist, die Einholung der Einwilligung des Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist und es offensichtlich ist, dass die Offenbarung im Interesse des Betroffenen liegt, oder der Antragsteller ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend macht und überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen der Offenbarung nicht entgegen stehen. Innerhalb der durch den ZVG kooperativ erstellten Prozessmodelle sind insbesondere bei der Trinkwasserhausanschlusserrstellung als auch bei der Hydrantenprüfung keine personenbezogenen Daten enthalten. Soweit die Prozessmodelle jedoch Rückschlüsse auf einen aktuellen Vorgang ermöglichen und der Vorgang einer bestimmten oder bestimmbar Person zuordenbar ist, sind die Informationen zurückzuhalten. Ein entsprechender Antrag wäre gemäß § 7 IFG M-V abzulehnen, soweit die Offenbarung der Angaben nicht anderweitig datenschutzrechtlich zugelassen ist. Gleiches gilt gemäß § 8 IFG M-V für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. § 9 IFG M-V regelt die Möglichkeit für die zur Auskunft verpflichtete Behörde, den in §§ 7 und 8 IFG M-V betroffenen Dritten um Stellungnahme zur ersuchen und ihn im Falle der Informationsgewährung darüber in Kenntnis zu setzen. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, muss der ZVG auch vermeiden, die Prozessmodelle im Sinne von § 4 Abs. 4 IFG M-V öffentlich zugänglich zu machen.

Die Zurverfügungstellung der kooperativ erstellten Prozessmodelle auf einer Website des ZVG verwirklicht den Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, nämlich den freien Zugang von Bürgern zu in den Behörden vorhandenen Informationen, umfassend. Darüber hinaus können mithilfe der Prozessmodelle und vor allem mithilfe ihrer Veröffentlichung Einzelanfragen und der Verwaltungsaufwand bei ihrer Beantwortung seitens des ZVG vermieden werden.

Soweit der ZVG übertragene Kommunalaufgaben, wie die in den Fachbeispielen genannte Wasserversorgung oder die Hydrantenprüfung erfüllt, führt er kein Bundesrecht aus. Für ihn gilt in diesen Fällen daher das E-Government-Gesetz des Bundes nicht. Das Land Mecklenburg-Vorpommern verfügt noch nicht über ein eigenes E-Government-Gesetz, so dass der ZVG keine entsprechenden Regelungen berücksichtigen muss.

3 **Datenschutz**

Das Datenschutzrecht regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche und nicht-öffentliche Stellen. Dabei zielt es darauf ab, dem einzelnen Betroffenen eine größtmögliche Selbstbestimmung hinsichtlich der Verarbeitung von Informationen, die sich auf ihn beziehen, zu ermöglichen. Im sogenannten „Volkszählungsurteil“ hat das Bundesverfassungsgericht dem Datenschutz in Form des „Rechts auf informationellen Selbstbestimmung“ als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts sogar einen Grundrechtsrang zuerkannt. Der Bürger soll vor allen Dingen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten durch staatliche Stellen – mittelbar aber auch durch private Unternehmen oder Personen – geschützt werden.³ Weiter noch: der Einzelne soll grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen können.⁴

Das Datenschutzrecht schützt somit nur die Daten, die einer natürlichen Person zugeordnet werden können (personenbezogene Daten). Ist dies der Fall, soll dem Betroffenen eine größtmögliche Selbstbestimmung über die Verarbeitung seiner Daten ermöglicht werden.⁵

Da jede Verarbeitung personenbezogener Daten ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist, darf dieser nur erfolgen, wenn

- der Betroffene sein Selbstbestimmungsrecht unmittelbar ausübt und in die Datenverarbeitung der (staatlichen) Stelle einwilligt oder
- eine Rechtsvorschrift einer (staatlichen) Stelle die Verarbeitung der Daten erlaubt.

Damit die Einwilligung aber auch tatsächlich Ausdruck einer Selbstbestimmung ist, muss sichergestellt sein, dass sie vom Einwilligenden freiwillig, das heißt ohne direkten oder mittelbaren Zwang, sowie unter Kenntnis aller Umstände, das heißt informiert, erfolgt.⁶ Im Fall einer gesetzlichen Erlaubnis muss der Gesetzgeber in der Rechtsvorschrift die Interessen des Einzelnen am Schutz seiner Daten ausreichend berücksichtigen.

3.1 **Datenschutz im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters**

Soweit es im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters Grevesmühlen zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten kommt, sind Regelungen des Datenschutzrechts einschlägig. Für das Kooperative Prozessregister stellt sich die Frage, ob, an welcher Stelle

³ BVerfGE 65, 1, 43.

⁴ BVerfGE 65, 1, 43.

⁵ Zum Schutzkonzept des Datenschutzrechts allgemein *Simitis*, in: *Simitis* (Hrsg.), *BDSG*, 7. Aufl. 2011, § 1 Rn. 23 ff.

⁶ Zu Anforderungen und Grenzen von Einwilligungen statt vieler *Kroschwald/Wicker*, *DSB-Newsletter* 2013, 12 f.

und mit welcher Konsequenz das Datenschutzrecht auf die projizierten Fragestellungen einwirkt. Es ist im Folgenden zu prüfen,

- welche gesetzlichen Grundlagen für die Fragestellungen im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters Grevesmühlen einschlägig sind,
- ob und in welchem Zusammenhang es zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten kommt,
- inwiefern Betroffene nach dem einschlägigen Datenschutzrecht zu schützen sind,
- unter welchen Bedingungen folglich eine Datenverarbeitung im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters zulässig ist,
- und wie gegebenenfalls durch Gestaltungen innerhalb des Projekts Datenschutzrechtskonformität bei der Prozessmodellierung und -ausführung hergestellt werden kann.

3.2 Anwendbares Datenschutzrecht

Sowohl auf internationaler als auch auf europäischer und nationaler Ebene bestehen normative Vorgaben zum Datenschutzrecht.

Für das Kooperative Prozessregister Grevesmühlen und die dem Gutachten zugrundeliegenden Fragestellungen kommt allein das nationale Datenschutzrecht zur Anwendung. Für den Bereich der neuen Medien finden sich spezielle Datenschutznormen vor allem im Telekommunikationsgesetz (TKG)⁷ und im Telemediengesetz (TMG).⁸ Subsidiär gilt für den ZVG als öffentliche Stelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Landesdatenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 28.3.2002 (DSG-MV).⁹

3.3 Datenverarbeitung im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters

Das DSG-MV knüpft an den Begriff der personenbezogenen Daten an. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person. Nur soweit eine Person aufgrund eines Datums identifiziert ist oder zumindest identifiziert werden kann und damit auch thematisch persönlich betroffen ist,¹⁰ regelt das DSG-MV die Verarbeitung dieser Daten.¹¹

⁷ Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190.

⁸ Telemediengesetz vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 179.

⁹ Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten (Landesdatenschutzgesetz) vom 28. März 2002, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Mai 2011, GVOBl. M-V S. 277, 278.

¹⁰ *Dammann*, in: Simitis (Hrsg.), BDSG, 7. Auf. 2011, § 3 Rn. 20 bezeichnen dies als „hinreichende Bedingung“ des Personenbezugs.

¹¹ *Kroschwald*, ZD 2014, 75 f.

Personenbezogene Daten können beispielsweise Adressen von Bürgern oder Hauseigentümern sein. Auch Log-Daten, die Handlungen von Mitarbeitern nachvollziehbar machen und die sich auf einzelne Mitarbeiter beziehen lassen, sind personenbezogene Daten.¹²

Gemäß § 7 Abs. 1 DSGVO ist die Verarbeitung von personenbezogenen Daten nur zulässig, soweit die Vorschriften dieses Gesetzes oder eine andere Rechtsvorschrift es zulässt oder zwingend voraussetzt oder der Betroffene eingewilligt hat. Der ZVG ist immer dann als „Normadressat des Gesetzes“ von der Einwilligung des Betroffenen oder einer Erlaubnisvorschrift abhängig, wenn er als datenverarbeitende Stelle nach § 3 Abs. 5 DSGVO personenbezogene Daten für sich selbst verarbeitet oder durch andere in seinem Auftrag verarbeiten lässt oder über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet.¹³ Nach § 3 Abs. 4 DSGVO ist unter Datenverarbeitung jede Verwendung personenbezogener Daten im Sinne des Gesetzes, also das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen und Nutzen personenbezogener Daten zu verstehen.

Zur Verarbeitung personenbezogener Daten könnte es im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters sowohl bei der Modellierung von Prozessen, deren Bereitstellung als auch während der Durchführung von Prozessen kommen.

3.3.1 Datenverarbeitung im Rahmen der Modellierung eines Prozesses

Die Erstellung von Prozessmodellen (Modellierung) erfolgt im Rahmen des KPR über eine Softwareanwendung. Diese ermöglicht die optische Gestaltung und Visualisierung von geplanten Verwaltungsprozessen. Die Modellierung soll dabei nicht zwingend nur von einer einzigen Person (Modellierer) durchgeführt werden. Die Modellierung soll vielmehr kooperativ zwischen Mitarbeitern des Zweckverbands und der einzelnen Verbandsgemeinden sowie weiteren ausgewählten Kooperationspartnern erfolgen.

Fraglich ist, ob und unter welchen Bedingungen bereits bei einer solchen Modellierung eines Prozesses im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters eine Verarbeitung personenbezogener Daten stattfindet und, ob dieser zulässig ist. Angaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person können sich sowohl aus dem Inhalt eines Prozessmodells als auch aus den dazugehörigen Metadaten des elektronisch erstellten Modells ergeben.

3.3.1.1 Datenschutzrechtliche Relevanz

Die inhaltliche Beschreibung des Modells ist in der Regel abstrakt und bezeichnet zumindest nicht ausdrücklich eine natürliche Person. Beteiligte in den modellierten Prozessen sollen in der Regel nicht als Personen namentlich genannt werden, sondern die

¹² S. hierzu *Kort*, NZA 2011, 1319 f.

¹³ LDI-MV 2011, zu § 3 Abs. 5.

Prozesse lediglich einer Stelle (etwa durch die Bezeichnung einer bestimmten, zuständigen Fachabteilung) zugeordnet werden. Während der Modellierung werden in die Prozessmodelle folglich keine konkreten Namen von Aufgabenträgern eingetragen und so ein Bezug zu diesen Personen hergestellt. Ein Personenbezug kann bei der Modellierung allenfalls dadurch entstehen, dass im Modell durch einen Modellierer bestimmte Stellen benannt werden, die sich später einer konkreten Person zuordnen lassen – beispielsweise, wenn zwar eine Abteilung benannt wird, aber offensichtlich ein konkreter Mitarbeiter gemeint ist. Soweit die Bezeichnungen, die in den Modellen von den Modellierern vergeben werden, demgegenüber hinreichend abstrahiert und nicht untrennbar mit einer bestimmten Person verbunden sind, sind die Angaben innerhalb des Prozessmodells an sich nicht personenbezogen und damit datenschutzrechtlich irrelevant.

An datenschutzrechtlicher Relevanz gewinnt der Vorgang der Prozessmodellierung allerdings dann, wenn die Tätigkeiten der Modellierer während der Modellierung protokolliert werden. Während der elektronischen Gestaltung oder Änderung des Prozessmodells werden durch die Modellierungssoftware die einzelnen Arbeitsschritte, Fortschritte und Veränderungen durch regelmäßige „Zwischenspeicherung“ laufend mithilfe von Log-Daten protokolliert, um die einzelnen Arbeitsschritte und Veränderungen später einem konkreten Bearbeiter zuordnen zu können. Indem hierzu auch der jeweilige Modellierer anhand seiner Anmeldedaten identifiziert und mitgeloggt wird, lassen sich alle Eingaben und sonstige Veränderungen anhand des Zeitpunkts rekonstruieren und einem konkreten Modellierer zuordnen. Bei den Log-Daten über Eingaben und sonstige Handlungen sowie den damit erfassten Momentaufnahmen des Modells zu einem bestimmten Zeitpunkt handelt es sich somit um personenbezogene Daten des Modellierers.

3.3.1.2 Automatisierte Protokollierung

Fraglich ist, inwiefern der ZVG durch die Protokollierung des Modellierungsvorgangs als datenverarbeitende Stelle nach § 7 Abs. 5 DSGVO personenbezogene Daten für sich selbst verarbeitet oder durch andere in ihrem Auftrag verarbeiten lässt oder über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Durch die Erstellung von Log-Daten werden personenbezogene Daten elektronisch erfasst und aufgenommen, zur späteren Dokumentation auf einem Datenträger (etwa einer Festplatte) aufbewahrt sowie gegebenenfalls bei Bedarf ausgewertet. Damit erfolgt im Rahmen der Modellierung zumindest eine Datenerhebung nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 DSGVO und eine Speicherung im Sinne des § 3 Abs. 4 Nr. 2 DSGVO sowie – im Rahmen einer späteren Auswertung – gegebenenfalls auch eine Veränderung nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 DSGVO oder gar eine Übermittlung nach § 3 Abs. 4 Nr. 4 DSGVO. Als Bereitsteller und Betreiber der Modellierungssoftware nimmt der Zweckverband Grevesmühlen die Datenverarbeitung entweder selbst oder – im Rahmen eines Auftragsdatenverarbeitungsverhältnisses – durch einen Dienstleister vor. Unabhängig von der konkreten technischen Durchführung bestimmt der Zweckverband folglich als Softwarebetreiber über die Zwecke und zumindest die wesentlichen Mittel der Datenverarbeitung im Rahmen

des elektronischen Protokolls.¹⁴ Als datenverarbeitende Stelle ist der Zweckverband damit für die Datenverarbeitung im Rahmen der Prozessmodellierung verantwortlich.

3.3.1.3 Verarbeitung von Daten externer Modellierer

Die Datenverarbeitung im Rahmen der Protokollierung des Modellierungsvorgangs ist somit nach § 7 Abs. 1 DSGVO nur zulässig, soweit die Vorschriften der DSGVO sie zulassen, eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder zwingend voraussetzt oder der Betroffene eingewilligt hat.

Die Erhebung von Daten der Modellierer während des Modellierungsvorgangs zur Protokollierung könnte nach § 9 DSGVO zulässig sein. Erfasst sind hiervon insbesondere externe Modellierer, die nicht als Mitarbeiter des Zweckverbands unter die Spezialregelung des § 35 DSGVO fallen. Das Erheben personenbezogener Daten ist nach § 9 Abs. 1 DSGVO zulässig, wenn deren Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung einer in der Zuständigkeit der Daten verarbeitenden Stelle liegenden Aufgabe erforderlich ist, der Zweck der Erhebung hinreichend bestimmt ist und die Daten ohne Verstoß gegen Rechtsvorschriften offenbart werden können. Erforderlich ist die Datenerhebung nur, wenn ohne die Erhebung die konkrete Aufgabe des Zweckverbandes sonst nicht, nicht vollständig oder nicht in rechtmäßiger Weise erfüllt werden kann.¹⁵ Es genügt dabei nicht, dass die Datenerhebung lediglich nützlich ist – sie muss vielmehr ohne vernünftige Alternative sein, die Aufgabe also nicht mit einem anderen Mittel auch ohne Datenerhebung ebenso gut erfüllt werden können.¹⁶

Dem Kooperativen Prozessregister liegt grundsätzlich die Aufgabe des Zweckverbands zugrunde, seine Verwaltungsabläufe festzulegen und zu beschreiben. Die Modellierung von Prozessen unter Zusammenarbeit mit den einzelnen Verbandsgemeinden dient dazu, Verwaltungsprozesse durch eine gemeinschaftliche Gestaltung zu effektivieren und zu vereinheitlichen. Da im Rahmen der kooperativen Modellierung aber mehrere Beteiligte Zugriff auf ein zukünftiges Prozessmodell haben und an dem entstehenden Modell Veränderungen vornehmen können, besteht die Gefahr für den Zweckverband, später einzelne Veränderungen an dem gemeinsamen Dokument nicht mehr nachvollziehen oder die Veränderung einem bestimmten Beteiligten zuordnen zu können. Sind die fertiggestellten Prozessmodelle später fehlerhaft und führen entsprechend zu haftungsbe gründenden Fehlern, müsste die Entstehung des Prozessmodells als Nachweis einer korrekten Betriebsorganisation im Nachhinein nachvollziehbar und einzelnen Verbandsgemeinden zuordenbar sein.¹⁷ Die Protokollierung durch Log-Daten kann insofern für

¹⁴ In der Art. 2 Abs. 1 lit. d der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG wird die verantwortliche Stelle als „die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“ definiert.

¹⁵ LDI-MV 2011, zu § 9 Abs. 1.

¹⁶ S. zur Erforderlichkeit *Gola/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 28 Rn. 15; *Simitis*, in: *Simitis* (Hrsg.), BDSG, 7. Aufl. 2011, § 28 Rn. 108.

¹⁷ Hierzu Kap. 4.

die Bereitstellung einer kooperativen Prozesssoftware erforderlich sein. Die Erforderlichkeit muss sich allerdings auch auf Art und Umfang der Daten beziehen.¹⁸ Es ist beispielsweise fraglich, ob Protokolldaten zwingend einen Bezug zu einer einzelnen Person aufweisen müssen oder ob es genügt, lediglich die jeweils handelnde Verbandsgemeinde zu erfassen. Zwar kann in Einzelfällen auch die Kenntnis der konkreten Person relevant sein. In den meisten Fällen jedoch wird es zur Protokollierung der kooperativen Modellierung genügen, Modellierungsarbeiten einer abstrakten Stelle, beispielsweise einer Verbandsgemeinde oder einem anderen Kooperationspartner statt einer konkreten Person zuzuordnen. Zwar lassen sich auch solche abstrakten Angaben möglicherweise mittelbar einer Person zuordnen. Zumindest eine Erhebung von Angaben zum Modellierer selbst, die eine unmittelbare Herstellung des Personenbezugs ermöglichen würde, wäre vor diesem Hintergrund jedoch nicht erforderlich.

3.3.1.3.1 Zweckbestimmung

Nach § 9 Abs. 1 DSGVO muss der Erhebungszweck eindeutig bestimmt sein. Eine Erhebung von Daten ohne die Zweckbestimmung, gewissermaßen auf Vorrat oder über das erforderliche Maß hinaus, wäre damit nicht zulässig.¹⁹ Sollen folglich im Rahmen des Modellierungsvorgangs Daten erhoben werden, so kann dies ausschließlich zu Zwecken und in dem Umfang erfolgen, die zur Erfüllung einer Aufgabe dienen, die die Datenerhebung unerlässlich macht. Diese Zwecke sind im Vorfeld der Datenerhebung abschließend festzulegen.

Sollen die Daten im Anschluss an ihre Erhebung während des Modellierungsvorgangs gespeichert oder genutzt werden, so setzt sich diese Zweckbindung fort.²⁰ Eine Nutzung nach § 10 DSGVO sowie eine Speicherung nach § 11 DSGVO ist ebenso wie die Erhebung nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung einer in der Zuständigkeit der Daten verarbeitenden Stelle liegenden Aufgabe erforderlich ist. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 DSGVO dürfen die Daten aber wiederum nur für den Zweck genutzt werden, für den sie erhoben worden sind; nach § 11 Abs. 2 DSGVO ist die Speicherung und Veränderung nur zu Zwecken ihrer zulässigen Nutzung nach § 10 DSGVO und in dem dafür notwendigen Umfang zulässig. Die Erforderlichkeit der Speicherung und Nutzung ist überdies zeitlich begrenzt. Nach § 13 Abs. 2 Nr. 4 DSGVO sind personenbezogene Daten zu löschen, sobald ihre Speicherung zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Daten verarbeitenden Stelle liegenden Aufgabe nicht mehr erforderlich ist. Ist demnach die Speicherung der Daten nicht mehr erforderlich – etwa weil der Zweck der Speicherung entfallen ist, ist die weitere Speicherung unzulässig und die Daten sind zu löschen.²¹

¹⁸ *Gola/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 13 Rn. 3; das Erheben von Daten über den erforderlichen Umfang hinaus ist nicht zulässig, LDI-MV 2011, zu § 9 Abs. 1.

¹⁹ LDI-MV 2011, zu § 9 Abs. 1; s. auch *Gola/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 13 Rn. 4; *Simitis*, in: *Simitis* (Hrsg.), BDSG, 7. Aufl. 2011, § 13 Rn. 26.

²⁰ LDI-MV 2011, zu § 9 Abs. 1.

²¹ Hier empfiehlt sich die Einführung standardisierter Löschfristen, LDI-MV 2011, zu § 13 Abs. 2.

Der Betroffene der Datenverarbeitung – hier in der Regel der Modellierer als Benutzer der mitprotokollierten Anwendung – ist nach § 9 Abs. 3 Satz 1 DSGVO über den Zweck der Erhebung, die Art und den Umfang der Verarbeitung, über Empfänger beabsichtigter Übermittlungen der Daten sowie über das Bestehen von Auskunfts- oder Berichtigungsansprüchen zu unterrichten. Im konkreten Fall könnte dies beispielsweise schriftlich bei Aufnahme der Beschäftigung oder regelmäßig elektronisch, etwa beim Öffnen der Anwendung durch ein Benachrichtigungsfenster, geschehen.

3.3.1.3.2 Beschäftigtendaten

Die Modellierer auf Seiten des Zweckverbands Grevesmühlen stehen in der Regel in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zum ZVG. Beziehen sich die bei der Protokollierung anfallenden Daten auf diese Modellierer, handelt es sich bei diesen Daten um sogenannte Beschäftigtendaten im Sinne des § 35 DSGVO. Soweit sich aus § 35 DSGVO abweichende Vorschriften zur Zulässigkeit des Umgangs mit den Daten des Beschäftigten ergeben, werden die allgemeinen Zulässigkeitsvorschriften durch § 35 DSGVO als *lex specialis* verdrängt.²²

Aus Sicht des Arbeitgebers mag es beispielsweise nahe liegen, Protokolldaten, die während der Modellierung anfallen, etwa zur Beurteilung und Bewertung oder Überwachung des Mitarbeiters zu nutzen. Nach § 35 Abs. 1 DSGVO ist die Verarbeitung von Beschäftigtendaten jedoch nur zulässig, wenn dies zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung innerdienstlicher organisatorischer, sozialer und personeller Maßnahmen erforderlich ist oder eine Rechtsvorschrift, ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung es vorsieht.

Eine Protokollierung der Modellierung zu diesen Zwecken scheidet jedoch regelmäßig aus. Zwar gehört zur Durchführung eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses auch die Erfassung des Mitarbeiters bei der Durchführung bestimmter Arbeitsschritte – etwa das Abzeichnen eines getätigten Arbeitsgangs durch die Signatur des Mitarbeiters. Auch sind Datenverwendungen zum Zwecke der Bewertung und Beurteilung eines Mitarbeiters damit nicht völlig ausgeschlossen.²³ Die im Rahmen der Protokollierung der Modellierung erhobenen Daten eignen sich unter Umständen auch zur Bewertung und Überwachung von Mitarbeitern – anhand der Log-Daten lassen sich möglicherweise die Arbeitsgeschwindigkeit, -dauer, -präzision oder allgemein auch die Anwesenheitszeiten erfassen. Eine solche Protokollierung ist aber in aller Regel nicht erforderlich in dem Sinne, dass für die Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung innerdienstlicher organisatorischer, sozialer und personeller Maßnahmen nicht andere, datenschutzrechtlich mildere Mittel ebenso genügen würden. So könnte statt einer Mitarbeiterbeurteilung auf Basis einer automatisierten Protokollierung auch die regelmäßige manuelle Beurteilung der Arbeitsergebnisse durch Vorgesetzte in gleicher Weise zum Ziel führen.

²² LDI-MV 2011, zu § 35.

²³ *Gola/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 32 Rn. 11 ff.

Wie bei externen Mitarbeitern kann die Datenerhebung auch dazu dienen, den Entstehungsprozess von Prozessmodellen in einem kooperativen Verfahren beweissicher dokumentieren und den einzelnen Beitragenden zuordnen zu können. Auch eine Protokollierung der jeweiligen Arbeitsstände oder Handlungen der Mitarbeiter zu Beweis Zwecken oder zur Qualitätssicherung der Betriebsorganisation kann für die Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung innerdienstlicher organisatorischer, sozialer und personeller Maßnahmen erforderlich sein. Allerdings ist auch für diese Zwecke die Datenverarbeitung auf den erforderlichen Umfang zu begrenzen²⁴ und es ist zu fragen, ob mögliche mildere Mittel zumindest bei der Gestaltung der Protokollierung Berücksichtigung finden müssen. Eine solche Protokollierung könnte als milderer Mittel beispielsweise statt durchgehend nur sporadisch und nur nach vorangehender Ankündigung gegenüber dem Mitarbeiter im Einzelfall, vielleicht sogar nur unter Speicherung pseudonymer Daten oder zumindest unter Einhaltung einer kurzen Löschfrist erfolgen. Auch eine Protokollierung auf ausschließliche Veranlassung des Mitarbeiters, beispielsweise durch eine manuelle Speicherung des Modells (ohne automatische Zwischenspeicherungen), können im Einzelfall mildere Mittel darstellen. Die ununterbrochene automatisierte Protokollierung des Modellierungsvorgangs ist vor diesem Hintergrund nicht zulässig, wenn sich die Protokoll Daten unmittelbar oder mittelbar einem Beschäftigten des Zweckverbands Grevesmühlen zuordnen lassen.

3.3.1.4 Tarifvertrag oder Dienstvereinbarung

Eine automatisierte Protokollierung wäre nach § 35 Abs. 1 DSG-MV darüber hinaus zulässig, wenn ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung dies vorsieht. In diesem Fall ist die Datenverarbeitung in dem Rahmen zulässig, der durch die Dienstvereinbarung beschrieben wird.

3.3.1.5 Einwilligung

Abgesehen von den Vorgaben der §§ 9 ff. sowie § 35 DSG-MV könnte eine Datenverarbeitung zur Protokollierung des Modellierungsprozesses auch aufgrund einer Einwilligung des betroffenen Modellierers zulässig sein. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass Einwilligungen in Abhängigkeitsverhältnissen, wie etwa Dienst- und Arbeitsverhältnissen, häufig an der objektiv feststellbaren Freiwilligkeit scheitern.²⁵ Soweit Mitarbeiter in die Erstellung und Speicherung eines Modellierungsprotokolls etwa zur Mitarbeiterbeurteilung einwilligen sollen, ist insbesondere für angestellte Mitarbeiter oder auch für solche, die im Rahmen ihrer Bewerbung um eine

²⁴ LDI-MV 2011, zu § 35 Abs. 1.

²⁵ S. hierzu *Roßnagel/Pfitzmann/Garstka*, Modernisierung des Datenschutzrecht, 2001, 92; *Golla/Schomerus*, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 4a Rn. 22; *Kroschwald/Wicker*, DSB-Newsletter 2013, 12 f.

Einwilligung gebeten werden, eine wirklich freiwillige und auch informierte Einwilligung zumindest zweifelhaft.²⁶

3.3.1.6 Gestaltungsvorschläge

Im Ergebnis ist die Erhebung, Speicherung und Nutzung von Log- und Protokolldaten nur sehr begrenzt zulässig. Eine Protokollierung des Modellierungsvorgangs bei externen Modellierern ist datenschutzrechtlich aufgrund § 9 Abs. 1 DSGVO nur zulässig, wenn sie entweder vollständig anonymisiert, also ohne Möglichkeit einer Zuordnung zu einzelnen Modellierern erfolgt oder zumindest mildere Mittel, wie etwa die zeitbegrenzte oder nur sporadische Protokollierung unter der strengen Zweckbindung berücksichtigt werden. Die Protokollierung müsste beispielsweise streng darauf beschränkt werden, dass Daten nur für einen kurzen Zeitraum und auch nur etwa zum Zwecke der gerichtlichen Beweissicherung gespeichert und verwendet werden dürfen. Für die Protokollierung der Modellierung durch Mitarbeiter des Zweckverbands wird nach § 35 Abs. 1 DSGVO außerdem eine Dienstvereinbarung unter Heranziehung des Personalrats erforderlich sein. Einwilligungslösungen sind demgegenüber weder praktikabel noch in der Regel, zumindest ohne Beteiligung eines Betriebs- oder Personalrats, zulässig.

Die Protokollierung und die Verwendung während der Modellierung müssen die Prinzipien der Datensparsamkeit und Vermeidung, Transparenz sowie Datensicherheit berücksichtigen und stehen unter dem Vorbehalt einer strengen Zweckbindung. Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Gestaltungsansätze für die Protokollierung des Modellierungsvorgangs:

- Datensparsamkeit
 - Lediglich stichprobenartige Protokollierung durch Log-Daten,
 - Automatisierte Löschung von Daten bei Entfall des Speichererfordernisses (zum Beispiel bei Erstellung einer neuen Modellversion, die die vorangehenden Veränderungen übernimmt),
 - Reduktion der erhobenen Daten (zum Beispiel: Erstellung von Log-Daten nicht von jeder Aktion, sondern nur automatische Speicherung nach einem bestimmten Zeitfenster oder bei manueller Speicherung durch den Modellierer),
 - Möglichkeit einer pseudonymen Nutzung für Fälle, in denen die Herstellung eines Personenbezugs zum Modellierer nicht zwingend erforderlich ist (zum Beispiel: Möglichkeit einer Nutzung der Modellierungssoftware mit einem ausschließlich dem Prozesspartner und nicht dem einzelnen Modellierer zugeordneten Nutzerkonto).

- Zweckbindung

²⁶ Zur Freiwilligkeit von Einwilligungen in Abhängigkeitsverhältnissen auch *Däubler*, in: *Däubler/Klebe/Wedde/Weichert* (Hrsg.), *BDSG*, 3. Aufl. 2010, § 4a Rn. 23; *Simitis*, in: *Simitis* (Hrsg.), *BDSG*, 7. Aufl. 2011, § 4a Rn. 62; *Kroschwald/Wicker*, *DSB-Newsletter* 2013, 12 f.

- Festlegung eines engen Erhebungs-, Speicherungs- und Nutzungszwecks der Daten (zum Beispiel: Erhebung und Speicherung ausschließlich zum Zwecke der Beweissicherung),
 - Löschung der Daten nach Wegfall des Zwecks (zum Beispiel: Löschung nach erfolgreicher Durchführung eines Prozesses, nach Ablauf von Einspruchsfristen, Verjährungsfristen),
 - Begrenzung des Zugangs auf die erhobenen und gespeicherten Log-Daten auf wenige Berechtigte, deren Kenntnisnahme für den konkreten Zweck erforderlich ist (zum Beispiel: Zugriff nur durch Administrator, der bestimmte Daten im Falle eines Rechtsstreits an das mit dem Rechtsstreit betraute Justizariat herausgeben darf).
- **Transparenz und Organisation**
 - Unterrichtung des Mitarbeiters im Vorfeld und idealerweise bei jedem Start der Anwendung über Zweck der Erhebung, die Art und den Umfang der Verarbeitung, über Empfänger beabsichtigter Übermittlungen der Daten sowie über das Bestehen von Auskunfts- oder Berichtigungsansprüchen,
 - Benachrichtigung eines Log-Vorgangs, etwa durch Anzeige eines entsprechenden Symbols in der Anwendungsoberfläche,
 - Ermöglichung der Einflussnahme auf das „Logging“ (zum Beispiel: Möglichkeit des Mitarbeiters das Logging ausschließlich durch ihn manuell – etwa beim Speichern des Modells – auszulösen),
 - Einbindung des Personalrats und Abschluss einer Dienstvereinbarung.
- **Maßnahmen der Datensicherheit**
 - Datensicherheitsmaßnahmen während der Erhebung am Arbeitsplatz des Modellierers (zum Beispiel: Maßnahmen der Zugangs-, Zutritts- und Zugriffskontrolle),
 - Datensicherheitsmaßnahmen während der Speicherung und Nutzung auf dem Gesamtsystem.

3.3.2 Bereitstellung eines genehmigten Prozessmodells

Das kooperative Prozessregister Grevesmühlen will nicht nur die Erstellung eines Prozessmodells unterstützen, sondern auch verschiedenen Interessensgruppen Zugang zu den fertiggestellten, genehmigten und zur Anwendung freigegebenen Prozessmodellen und im Einzelfall sogar die Möglichkeit der Mitwirkung, Änderung oder anderweitiger Einflussnahme in einem kooperativen Prozess ermöglichen. In diesem Zusammenhang ergeben sich weitere Datenverarbeitungen.

3.3.2.1 Zugriff von Bürgern zur Einsicht in genehmigte Prozessmodelle

Das Kooperative Prozessregister soll Bürgern die Einsicht in die vom Zweckverband erstellten Prozessmodelle ermöglichen. Die Prozessmodelle sollen hierfür in einem Bürgerportal des Zweckverbands online zur Einsicht bereitgehalten werden.

Datenschutzrechtliche Ansatzpunkte ergeben sich insbesondere hinsichtlich personenbezogener Daten, die im Rahmen der Verwendung des Bürgerportals anfallen. Bei dem Bürgerportal könnte es sich um ein Telemedium im Sinne des Telemediengesetzes handeln. Ein Telemedium ist nach § 1 Abs. 1 TMG jeder Informations- und Kommunikationsdienst, der weder Telekommunikationsdienst oder telekommunikationsgestützter Dienst im Sinne des Telekommunikationsgesetzes noch Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages ist. Ein online-basiertes Bürgerportal, das Bürgern die Einsicht in Prozessmodelle bietet, dient in erster Linie der Information, je nach Ausgestaltung zum Teil aber auch der Kommunikation zwischen Bürgern und der Verwaltung. Als eine auf Servern gehostete Internetplattform nimmt das Bürgerportal an keinerlei Signalübertragung im kommunikationsrechtlichen Sinne teil. Es ist folglich weder ein Dienst im Sinne des Telekommunikationsgesetzes²⁷ noch Rundfunk,²⁸ sondern ein typischer Telemediendienst und insofern vom Telemediengesetz erfasst.

Nach § 2 Nr. 1 TMG ist Diensteanbieter jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt.²⁹ Als Betreiber eines online-basierten Bürgerportals ist somit der Zweckverband als Diensteanbieter einzuordnen. Nutzer im Sinne des § 2 Nr. 3 TMG ist jede natürliche oder juristische Person, die Telemedien nutzt, insbesondere um Informationen zu erlangen oder zugänglich zu machen – in diesem Fall also der Bürger.³⁰ Das Telemediengesetz regelt nach § 11 ff. TMG unter anderem datenschutzrechtliche Rechte und Pflichten eines Telemediendiensteanbieters gegenüber den Nutzern des Dienstes. Soweit sich in den Regelungsbereichen, etwa bei Zulässigkeitsfragen, Überschneidungen ergeben, gehen die datenschutzrechtlichen Regelungen des Telemediengesetzes denen der Landesdatenschutzgesetze vor.³¹

§ 12 Abs. 1 TMG normiert, ebenso wie § 7 Abs. 1 DSGVO, das Erfordernis eines Erlaubnistatbestands: Der Diensteanbieter darf personenbezogene Daten zur Bereitstellung von Telemedien nur erheben und verwenden, soweit dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift, die sich ausdrücklich auf Telemedien bezieht, es erlaubt oder der Nutzer eingewilligt hat. Die Daten unterliegen außerdem nach § 12 Abs. 2 TMG einem Zweckbindungsgebot.³²

²⁷ Zur Abgrenzung zwischen Telemedien und Telekommunikationsdiensten s. *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, Einl. TMG, Rn. 29 ff.; *Gitter*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 1 TMG, Rn. 33 ff.; *Schütz*, in: *Geppert/Schütz* (Hrsg.), *TKG*, 4. Aufl. 2013, § 3 TKG Rn. 79; *Piepenbrock*, in: *Geppert/Piepenbrock/Schütz/Schuster* (Hrsg.), *TKG*, 3. Aufl. 2006, § 3 Rn. 45, 47 ff.; *Schmitz*, *DuD* 2001, 396; *Boos/Kroschwald/Wicker*, *ZD* 2013, 205 f.

²⁸ Zur Abgrenzung zwischen Telemedien und Rundfunk s. *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, Einl. TMG, Rn. 28 ff.; *Gitter*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 1 TMG, Rn. 43 ff.

²⁹ *Gitter*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 1 TMG, Rn. 14 ff.

³⁰ *Gitter*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 1 TMG, Rn. 20.

³¹ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, Einf. Rn. 91.

³² S. hierzu *Bizer/Hornung*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 12 TMG, Rn. 35 ff., 86 ff.

Als Diensteanbieter ist der Zweckverband beim Betrieb des Bürgerportals an die datenschutzrechtlichen Pflichten des § 13 TMG gebunden. Hierzu zählt unter anderem:

- den Bürger als Nutzer des Dienstes zu Beginn des Nutzungsvorgangs über Art, Umfang und Zwecke (ggf. auch Ort) der Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten in allgemein verständlicher Form zu unterrichten und den Inhalt der Unterrichtung für den Nutzer jederzeit abrufbar zu machen.³³
- Datenschutzrechtliche Einwilligungen etwa durch Protokollierung des Einwilligungsvorgangs und Möglichkeiten des Widerrufs technisch zu gewährleisten.³⁴
- Technische und organisatorische Maßnahmen vorzusehen, die sicherstellen, dass
 - der Nutzer die Nutzung des Dienstes jederzeit beenden kann,
 - die anfallenden personenbezogenen Daten zeitnah gelöscht werden,
 - der Nutzer bei der Nutzung gegen Kenntnisnahme Dritter geschützt ist,
 - die personenbezogenen Daten über die Nutzung verschiedener Telemedien durch denselben Nutzer getrennt verwendet werden können und
 - eine mögliche Pseudonymisierung durch Unbefugte nicht zuordenbar ist.³⁵
- Mögliche Weiterleitungen zu einem anderen Diensteanbietern (etwa anderen Prozessregistern oder einzelnen Gemeindehomepages etc.) dem Nutzer anzuzeigen.³⁶
- Auskunftspflichten – gegebenenfalls auch elektronisch nachzukommen.³⁷
- Die Einwilligung kann elektronisch erklärt werden, wenn der Diensteanbieter sicherstellt, dass
 - der Nutzer seine Einwilligung bewusst und eindeutig erteilt hat,
 - die Einwilligung protokolliert wird,
 - der Nutzer den Inhalt der Einwilligung jederzeit abrufen kann und
 - der Nutzer die Einwilligung jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen kann.³⁸

³³ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 24 ff.

³⁴ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 76 ff.

³⁵ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 89 ff.

³⁶ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 117 ff.

³⁷ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 134 ff.

³⁸ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 66 ff.

Als Diensteanbieter treffen den Zweckverband außerdem noch weitere telemedienrechtliche Pflichten, etwa die Informationspflichten nach § 5 TMG, darunter die Pflichtangaben für das Impressum.³⁹

Der Diensteanbieter darf – auch ohne Einwilligung des Nutzers – Daten bestimmter Kategorien, die im Rahmen eines Telemediendienstes anfallen, erheben, verarbeiten oder nutzen. Zulässigkeitstatbestände ergeben sich aus § 14 und § 15 TMG. Nach § 14 TMG darf der Diensteanbieter sogenannte Bestandsdaten des Nutzers nur erheben und verwenden, soweit sie für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem Nutzer über die Nutzung von Telemedien erforderlich sind. Unter Bestandsdaten fallen regelmäßig Daten wie Name, Adresse und auch die Rufnummer, sowie ein Benutzername und Passwort des Nutzers.⁴⁰ Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 TMG darf der Diensteanbieter außerdem sogenannte Nutzungsdaten erheben und verwenden soweit dies erforderlich ist, um die Inanspruchnahme von Telemedien zu ermöglichen und abzurechnen. Unter Nutzungsdaten fallen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 TMG Merkmale zur Identifikation des Nutzers, Angaben über Beginn und Ende sowie des Umfangs der jeweiligen Nutzung und Angaben über die vom Nutzer in Anspruch genommenen Telemedien. In der Praxis sind typische Beispiele für Nutzungsdaten etwa Angaben, wann sich in welches Benutzerkonto ein- und ausgeloggt wurde oder mit welcher IP-Adresse⁴¹ wann im Internet eine bestimmte Seite besucht wurde.

Im Rahmen eines Bürgerportals darf der Zweckverband als Diensteanbieter nach § 14 und § 15 TMG Bestands- und Nutzungsdaten erheben, wenn sie für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem Nutzer über die Nutzung von Telemedien erforderlich sind beziehungsweise, wenn der Datenumgang erforderlich ist, um die Inanspruchnahme von Telemedien zu ermöglichen und abzurechnen.⁴²

3.3.2.1.1 Allgemeine Datenerhebung von Webseitenbesuchern

Bereits beim ersten Aufruf der Webseite des Bürgerportals hinterlässt der Nutzer – wie beim Besuch jeder Webseite – Daten, wie beispielsweise seine IP-Adresse oder Datum und Uhrzeit des Besuchs. Das Vorliegen dieser Daten ergibt sich aus den technischen Gegebenheiten der Internetnutzung, etwa bei einer HTTP-Anfrage an einen Server.⁴³ Ruft der Nutzer die Webseite auf, sendet die Webseite ihre Informationen an die jeweilige IP-Adresse des Nutzers.⁴⁴ Hierbei handelt es sich regelmäßig um Nutzungsdaten

³⁹ S. hierzu *Brönnecke*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 5 TMG, Rn. 39 ff.

⁴⁰ S. hierzu *Dix*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 14 TMG, Rn. 22.

⁴¹ Soweit eine Zuordnung möglich ist und deshalb ein Personenbezug anzunehmen ist.

⁴² S. *Dix*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 14 TMG, Rn. 19 ff.; *Dix/Schaar*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 15 TMG, Rn. 41 ff.

⁴³ *Sachs*, CR 2010, 547; *Boos/Kroschwald/Wicker*, ZD 2013, 207.

⁴⁴ *Krüger/Maucher*, MMR 2011, 433; *Meyerdierks*, MMR 2009, 8.

nach § 15 Abs. 1 Satz 1 TMG, die im Rahmen der Inanspruchnahme des Dienstes anfallen. Die Zulässigkeit des Umgangs mit diesen Nutzungsdaten durch den Cloud-Anbieter ergibt sich entsprechend aus § 15 TMG.⁴⁵

3.3.2.1.2 Registrierung und Anmeldung

Um die Prozessmodelle einsehen zu können, könnte von einer Registrierung des Bürgers als Nutzer abhängig gemacht werden. Hierzu müsste er regelmäßig verschiedene personenbezogene Daten angeben. Dazu zählen in der Regel der Name, die Anschrift und das Geburtsdatum. Manchmal kann zusätzlich oder alternativ zum Namen ein Pseudonym angegeben werden. Meistens werden zudem verschiedene Kontaktdaten, wie E-Mail-Adresse und Telefonnummer, abgefragt. Im konkreten Anbieter-Nutzer-Verhältnis werden dann Bestandsdaten nach § 14 TMG übertragen.⁴⁶

Der Zweckverband darf diese Daten nach § 14 Abs. 1 TMG nur erheben, wenn sie für die Begründung, inhaltliche Ausgestaltung oder Änderung eines Vertragsverhältnisses zwischen dem Diensteanbieter und dem Nutzer über die Nutzung von Telemedien erforderlich sind. Im Rahmen der Registrierung sollen regelmäßig (beispielsweise urheberrechtliche) Nutzungsvereinbarungen über die Nutzung des Bürgerportals mit dem Bürger als Nutzer getroffen werden. Hierzu sind zumindest Grundangaben des Nutzers als Bestandsdaten erforderlich. Um sich als registrierter Nutzer authentifizieren zu können, wird die Angabe eines Benutzernamens und eines Passwortes erforderlich sein. Um mit dem Nutzer in Kontakt treten zu können ist außerdem regelmäßig die Angabe einer gültigen E-Mail-Adresse erforderlich.⁴⁷ Sofern der Dienst nur einem eingeschränkten Personenkreis zugänglich sein soll, etwa nur volljährigen Nutzern oder solchen mit Wohnsitz innerhalb der Verbandsgemeinden, werden außerdem noch Angaben zur Authentifizierung (etwa Alter, Anschrift, Personalausweisnummer) erforderlich.

Fraglich ist allerdings, ob eine Registrierung zur Einsicht in die Prozessmodelle an sich überhaupt erforderlich ist. Der Diensteanbieter hat nach § 13 Abs. 6 TMG die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist.⁴⁸ Soweit sich das Angebot lediglich an einen beschränkten Personenkreis richten soll und aus diesem Grund eine Identitätsprüfung erforderlich ist, wird eine anonyme Nutzung technisch kaum umsetzbar sein – eine Registrierung wäre erforderlich. Immerhin aber ließe sich gegebenenfalls eine pseudonyme Nutzung einrichten, die jedenfalls technisch umsetzbar wäre: Möglichkeiten, sich gegenüber dem Diensteanbieter trotz Verwendung eines Pseudonyms authentifizieren zu können, sind beispielsweise der Einsatz eines vertrauenswürdigen Dritten, bei dem sich der Nutzer identifiziert und dann mittels eines Pseudonyms beim Bürgerportal authentifiziert. Beispielfhaft sei hier die Verwendung des neuen Personalausweises ge-

⁴⁵ S. *Dix/Schaar*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 15 TMG, Rn. 41 ff.

⁴⁶ S. *Dix*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 14 TMG, Rn. 19 ff.

⁴⁷ S. zur Registrierung bei Cloud-Diensten *Boos/Kroschwald/Wicker*, ZD 2013, 207.

⁴⁸ S. hierzu *Jandt/Schaar/Schulz*, in: Roßnagel (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 13 TMG, Rn. 120 ff.

nannt. Richtet sich das Bürgerportal demgegenüber an alle potentiellen Nutzer könnte eine Registrierung allenfalls dazu dienen, mit dem Nutzer konkrete Nutzungsvereinbarungen, etwa urheberrechtliche Absprachen zu treffen.⁴⁹

Im Rahmen des KPR sollen Prozessmodelle allerdings – auch vor dem Hintergrund des Informationsfreiheitsrechts – allen Bürgern gleichermaßen und ohne weitere Barrieren zugänglich gemacht werden. Sowohl die Eingrenzung des Berechtigtenkreises als auch das Abhängigmachen vom Abschluss von Nutzungsvereinbarungen widerspräche diesem umfassenden Informationsansatz. Eine Pflicht zur Registrierung zum Zwecke der Einsicht in Prozessmodelle ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich. In der Folge ergibt sich dann aber auch keine Erforderlichkeit für die den Umgang mit Bestandsdaten nach § 14 TMG. Die Prozessmodelle müssten ohne Registrierung und ohne weitere Angaben durch den Nutzer einsehbar sein.

3.3.2.2 Einsicht und Kommentierung von genehmigten Prozessmodellen

Fertiggestellte, genehmigte und zur Anwendung freigegebene Prozessmodelle sollen im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters auch den Kooperationspartnern, Verbandsgemeinden und weiteren Partnern, zur Verfügung stehen. Diese sollen ebenso wie Bürger als Nutzer eines SharePoints Einsicht auf die fertiggestellten Prozessmodelle erhalten. Die Zugriffsmöglichkeit auf einen SharePoint ist ein Telemediendienst. Daher gilt für die Verarbeitung der Nutzerdaten das Gleiche wie für Einsicht in die Prozessmodelle durch Bürger.⁵⁰

Entsprechend der Bezeichnung soll auch das fertiggestellte Prozessmodell nicht nur der bloßen Information dienen. Kooperationspartner des Zweckverbands sollen die Möglichkeit erhalten, an der Weiterentwicklung von Prozessmodellen mitzuwirken. Sie sollen über den SharePoint folglich nicht nur Einsicht auf fertiggestellte Prozessmodelle nehmen, sondern auch Kommentierungen und eigene Gestaltungsvorschläge einbringen können. Diese Kommentierungen sollen lediglich von einem beschränkten Berechtigtenkreis – im Wesentlichen von den Modellierern des Zweckverbands und der Kooperationspartner – vorgenommen werden und einsehbar sein, nicht aber von Bürgern oder anderen Mitarbeitern der Verwaltung.

Komentierungen an fertiggestellten Prozessmodellen sind, ebenso wie Log-Daten während der Modellierung, personenbezogene Daten des Kommentators, sofern sie auf ihn beziehbar sind. Solche personenbezogenen Daten, wie etwa das automatisch miterfasste Kalenderdatum und die Uhrzeit des Kommentars, der Name des Kommentators oder weitere, sich aus den Kommentaren ergebende Informationen mit Personenbezug werden vom ZVG primär gespeichert und für die Berechtigten zum Abruf und zur Einsicht bereitgehalten, könnten jedoch auch noch für weitere Zwecke verwendet werden. Vorstellbar ist auch hier die spätere Nutzung für Beweis Zwecke. Technisch nicht ausge-

⁴⁹ Ein anonymes Vertragsverhältnis muss der Diensteanbieter nicht eingehen, *Müller-Broich*, in: Müller-Broich (Hrsg.), TMG, 2012, § 13 Rn. 10.

⁵⁰ S. Kap. 3.3.2.1.

geschlossen wäre auch eine Kontrolle und Beurteilung von Mitarbeitern. Für die Speicherung und weitere Verarbeitung der sich aus den Kommentaren ergebenden personenbezogenen Daten durch den ZVG bedarf es wiederum einer Erlaubnistatbestands. Hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit kann grundsätzlich auf die entsprechenden Ausführungen Protokollierung des Modellierungsvorgangs verwiesen werden.⁵¹

Da die Betroffenen, wie schon im Rahmen der Protokollierung von Modellierungsvorgängen, kaum wirksam in die Datenverarbeitung einwilligen können,⁵² ist deren Zulässigkeit abhängig von einer gesetzlichen Erlaubnis. Eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten der Kooperationspartner, die sich aus den Kommentierungen ergeben, könnte nach § 9 ff. DSGVO zulässig sein, wenn der Datenumgang zur Erfüllung einer in der Zuständigkeit des Zweckverbands liegenden Aufgabe erforderlich ist. Die Verarbeitung der Daten von ZVG-Mitarbeitern kann jedoch nur nach Maßgabe des § 35 DSGVO zulässig sein. Die Erforderlichkeit des Datenumgangs könnte sich dabei wiederum aus der Aufgabe des Zweckverbands, seine Verwaltungsprozesse zu definieren und dem Ziel der Kooperation mit weiteren Stellen, ergeben. Sollen zur kooperativen Prozessbeschreibung auch Kommentarfunktionen ermöglicht werden, ist es schon zur Vermeidung von Haftungsansprüchen unabdingbar, dass sich der Zweckverband als Betreiber die Kommentare nicht zu eigen macht und insbesondere nicht den Eindruck erweckt, die Kommentare seien Gegenstand eines aktualisierten, genehmigten Prozessmodells.⁵³ Insofern wird die Kennzeichnung des Kommentars als unverbindlicher, externer Beitrag erforderlich sein. Um einen echten Informationsaustausch zu ermöglichen, müssen die Beteiligten außerdem zumindest feststellen können, welcher Kooperationspartner einen Kommentar hinterlassen hat.

Die Datenverarbeitung ist jedoch auf das erforderlich Maß zu beschränken. Ebenso wie bei der Protokollierung des Modellierungsvorgangs könnte es beispielsweise genügen, statt Angaben einem einzelnen Kommentator zuzuordnen, lediglich den kommentierenden Kooperationspartner, etwa einer Verbandsgemeinde zu erfassen. So könnten beispielsweise Anmeldeinformationen lediglich einer Stellenfunktion beim Kooperationspartner („Modellierer der Gemeinde XY“) statt einer konkreten Person zugeordnet werden. Statt die genaue Uhrzeit einer Kommentierung zu erfassen, wird in der Regel auch das Kalenderdatum des Kommentars ausreichen. Einschränkungen können sich auch hinsichtlich der Speicherdauer und Löschfristen ergeben. Die Kommentare sollen eine andauernde Verbesserung des Prozessmodells ermöglichen. Hierzu werden die einzelnen Kommentare regelmäßig ausgewertet und, sofern sich hieraus Verbesserungsmöglichkeiten an bestehenden Prozessmodellen ergeben, in ein neues Prozessmodell übernommen. Spätestens nach Einbindung dieser Kommentierungen in ein neues genehmigtes Prozessmodell hat sich der Zweckverband diese Vorschläge zu eigen gemacht oder verworfen. Kommentierungen und die hierzu gespeicherten personenbezogenen Daten der Kommentatoren sind nicht mehr erforderlich und folglich mit Übernahme in ein neues Modell zu löschen. Auch hinsichtlich des Umgangs mit Daten aus Kommentie-

⁵¹ S. Kap. 3.3.1.

⁵² S. Kap. 3.3.1.5.

⁵³ S. hierzu Kap. 4.

rungen empfiehlt sich im Hinblick auf die Beschäftigten der Abschluss einer Dienstvereinbarung.⁵⁴

3.3.3 Datenverarbeitung im Rahmen der Durchführung eines Prozesses

Datenschutzrechtliche Fragestellungen im Rahmen des Kooperativen Prozessregisters sind nicht auf den Prozess der Modellierung und der Bereitstellung zur Einsicht begrenzt. Durch Prozessmodelle wird auch die Durchführung des Prozesses, also die jeweiligen Prozessschritte und im Einzelnen die Tätigkeiten und Handlungen von Mitarbeitern und weiteren Beteiligten des Prozesses, determiniert. Dementsprechend beeinflusst das Modell die Verarbeitung personenbezogener Daten während der Prozessdurchführung. So könnte das Prozessmodell beispielsweise die Erhebung von Daten bei einem Bürger oder die Weitergabe von Daten an eine andere Stelle vorsehen. Das Modell könnten aber auch technische und organisatorische Maßnahmen vorgeben, etwa indem das Prozessmodell die Weitergabe von Daten explizit untersagt, Datenwege minimiert oder im Rahmen von Nebenerläuterungen bestimmte Sicherheitskriterien modelliert. Schließlich könnten Modelle auch datenschutzrechtlich vorgegebene Maßnahmen, wie etwa die Berücksichtigung von Betroffenenrechten abbilden – beispielsweise indem das Prozessmodell infolge einer Datenerhebung als Folgeschritt ausdrücklich die Benachrichtigung des Betroffenen durch eine bestimmte Stelle vorsieht.

Die Möglichkeiten der Prozessmodellierung für Verwaltungsprozesse sind – auch bei ausschließlicher Betrachtung möglicher Prozesse des Zweckverbands Grevesmühlen – praktisch unbegrenzt. Beispielhaft kann an dieser Stelle lediglich das vorliegende, bereits modellierte Praxisszenario der Hydrantenprüfung mithilfe einer mobilen Einheit datenschutzrechtlich untersucht werden.

3.3.3.1 Datenverarbeitung im Rahmen der Hydrantenprüfung

Nach Angabe des ZVG werden öffentliche Hydranten einmal jährlich einer Durchflussprüfung unterzogen.⁵⁵ Im Rahmen der Prozessdurchführung könnte es unter Umständen zur Verarbeitung personenbezogener Daten kommen. Anders als bei nach außen gerichteten Verwaltungsverfahren handelt es sich bei der Hydrantenprüfung um schlichtes Verwaltungshandeln⁵⁶ ohne Außenwirkung. Dementsprechend wird das Verfahren weder durch den Antrag eines Bürgers angestoßen, noch gibt es sonstige direkte Verfahrensbeteiligte, deren personenbezogene Daten im Rahmen des Antrags oder des Verfahrens erhoben oder verarbeitet werden könnten. Dennoch könnten zumindest mittelbar Bürger betroffen sein und so im Laufe des Verfahrens Daten mit Bezug zu diesen Personen anfallen. Vorstellbar ist beispielsweise, dass sich Hydranten in direkter Nachbarschaft zu privaten Grundstücken befinden. Im Rahmen des Prüfprozesses werden zumindest die Ortsdaten des zu prüfenden Hydranten erfasst und beispielsweise auf Kar-

⁵⁴ S. Kap. 3.3.1.4.

⁵⁵ Zu technischen Anforderungen an die Inspektion DVGW-Arbeitsblatt W 400-3, Kap. 7.8.

⁵⁶ S. hierzu *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG*, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 264 f.

ten vermerkt. Umliegende Grundstücke lassen sich, sofern sie im Privateigentum sind, durch den Zweckverband zumindest mittelbar einem Eigentümer als natürlicher Person, zuordnen. Als Wasserversorger verfügt der Zweckverband schon aus anderen Tätigkeitsbereichen, etwa zum Zwecke der Trinkwasserhausanschlussstellung,⁵⁷ über Informationen zu den meisten Grundstücken und den zugehörigen Grundstücksinhabern. Eine entsprechende Zuordnung wäre für den Zweckverband faktisch jederzeit möglich. Angaben über (angrenzende oder umliegende) Grundstücke, die im Rahmen der Hydrantenprüfung erhoben, verarbeitet oder genutzt werden sind insofern personenbezogene Daten.

Die Zulässigkeit des Umgangs mit diesen Daten, beispielsweise die Frage, ob der Zweckverband Grundstücksangaben mit bestehenden Registern abgleichen darf, ist wiederum abhängig davon, ob hierfür ein Erlaubnistatbestand vorliegt. Die Verarbeitung von Daten umliegender Grundstücke zur Erfüllung der Aufgabe „Hydrantenprüfung“ kann im Einzelfall zulässig sein. So könnte beispielsweise die Erhebung und Speicherung der Flurnummer und des Eigentümers nach § 9 ff. DSGVO zulässig sein, wenn die Kenntnis umliegender Grundstücke zur Planung der Anfahrts- und Parkplatzsituation erforderlich ist. Statt die Daten direkt beim Grundstückseigentümer zu erheben, besteht unter Umständen technisch die Möglichkeit, Grundstücksdaten mit bestehenden Registern abzugleichen. Die in den Registern vorliegenden Daten sind zu dem Zweck erhoben worden, sie für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben einsehen oder abzugleichen zu können. Im jeweiligen Fall ist allerdings die Zweckbestimmung des Registers zu beachten.⁵⁸ Ein Abgleich ist dann möglich, wenn die Verwaltungsaufgabe, zu deren Erfüllung der Abgleich erfolgt, von dem Zweck des Registers erfasst wird.

3.3.3.2 Verarbeitung von Mitarbeiterdaten über das mobile Endgerät

Für die Bearbeitung von Prozessen sollen technische Mitarbeiter mit mobilen Endgeräten ausgestattet werden. Dieses kann sowohl online als auch offline betrieben werden. Im Online-Modus ist es mit einem zentralen Server verknüpft. Wird es im Offline-

⁵⁷ Gemäß § 5 ZVG-WS ist jeder Eigentümer eines Grundstückes auf dem Trinkwasser verbraucht wird verpflichtet, dieses an die öffentliche Versorgungsleitung anzuschließen, wenn das Grundstück durch eine solche erschlossen wird oder für das Grundstück ein Recht zur Durchleitung durch ein anderes erschlossenes Grundstück besteht. Die Zulassung der Errichtung eines solchen Anschlusses muss der Grundstückseigentümer gemäß § 5 Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 1 ZVG-WS „unter Benutzung des beim ZVG erhältlichen Vordrucks zu beantragen. Im Rahmen des Antrags werden personenbezogene Daten, wie etwa Name, Anschrift, Flurstück und Eigentumsverhältnisse erhoben.

⁵⁸ Ein Erlaubnistatbestand kann sich allenfalls für den Abgleich mit dem Melderegister ergeben. Nach § 31 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 MeldeG-MV darf die Meldebehörde ohne Rücksicht auf den Grundsatz der Datenerhebung beim Betroffenen, anderen Landesbehörden und Stellen bestimmte, dort aufgelistete Angaben übermitteln, soweit dies zur Erfüllung von in ihrer Zuständigkeit oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Regelmäßige Datenübermittlungen, wie sie bei einem solchen Prozessmodell wohl üblich wären, sind jedoch nach § 31 Abs. 5 MeldeG-MV ohne eine – hier für die Hydrantenprüfung nicht ersichtliche – spezielle Erlaubnisvorschrift ebenso nicht zulässig.

Modus betrieben, kann es regelmäßig oder auf Befehl des Nutzers mit dem Server synchronisiert werden. Mit Hilfe der mobilen Endgeräte sollen die Mitarbeiter zum einen Einblick in den aktuellen Prozessstand erhalten und das Modell als Arbeitsanweisung befolgen. Zum anderen soll in ihm die Prozessbearbeitung durch den Mitarbeiter protokolliert werden. Die Bearbeitung des Prozesses lässt sich somit automatisiert und beinahe zeitgleich nachverfolgen.

Mit dem Einsatz der mobilen Endgeräte ist jedoch eine nicht unerhebliche Verarbeitung personenbezogener Daten, möglicherweise auch sensibler personenbezogener Daten verbunden. So könnten die Geräte einzelne Arbeitsschritte des Mitarbeiters manuell oder automatisiert durch Log-Daten protokollieren und mit weiteren Daten, beispielsweise der Uhrzeit und Ortsdaten, verknüpfen. Die Daten sollen sodann zeitgleich oder zumindest sobald eine Internetverbindung verfügbar ist auf Initiative des Mitarbeiters hin an das zentrale Register übermittelt und dort gespeichert werden.

Im Hinblick auf die Erhebung von Mitarbeiterdaten durch automatisiertes Logging von Tätigkeiten durch eine Software gilt das Gleiche wie für die Protokollierung der Modellierungsanwendung.⁵⁹ Insbesondere müsste die Erhebung von personenbezogenen Log-Daten des Mitarbeiters nach § 35 DSG-MV erforderlich sein oder alternativ eine Rechtsvorschrift, ein Tarifvertrag, eine Dienstvereinbarung oder die Einwilligung des Mitarbeiters die Datenverarbeitung erlauben. Im Einzelfall kann die Erhebung und Speicherung von Daten beispielsweise zur Durchführung des Arbeitsverhältnisses oder innerdienstlicher Maßnahmen erforderlich sein. So könnte es etwa erforderlich sein, die Erledigung von bestimmten Arbeitsschritten durch den Mitarbeiter bei der Erfüllung dienstlicher Aufgaben zu dokumentieren. Hierzu wäre eine Datenerhebung (etwa im Sinne eines Vermerks „Arbeitsschritt erledigt“ in Verbindung mit dem Namen oder einem persönlichen Kennzeichen, wie Namenskürzel oder Personalnummer) zulässig. Eine entsprechende Dokumentation könnte dabei grundsätzlich auch, statt analog auf Papier, auf einem elektronischen Endgerät erfolgen. Die Datenverarbeitung ist jedoch auch in diesem Fall nach Art und Umfang auf das im Einzelfall Erforderliche begrenzt. Statt Daten (unbemerkt) automatisiert zu erheben und zu speichern, könnten sie in manchen Fällen möglicherweise ebenso gut vom Mitarbeiter selbst eingegeben werden oder (etwa die Uhrzeit eines Arbeitsschritts) erst auf Initiative des Mitarbeiters im Einzelfall erhoben werden. Ebenso entspricht die Synchronisation des Endgeräts mit dem zentralen Server auf Initiative des Mitarbeiters statt einer automatischen Synchronisation dem Prinzip der Erforderlichkeit.

Der Einsatz eines mobilen Endgeräts als „mobiles Datenverarbeitungssystem“ unterliegt darüber hinaus § 36 DSG-MV. Mobile Datenverarbeitungssysteme dürfen nach § 36 Abs. 1 DSG-MV nur eingesetzt werden, wenn eine Rechtsvorschrift, eine tarifvertragliche Regelung oder eine Dienstvereinbarung dies zulässt oder der Betroffene eingewilligt hat. In Ermangelung einer spezifischen Rechtsvorschrift und aufgrund nur begrenzt wirksamer Einwilligungen im Beschäftigungsverhältnis wird für die Anwendung eines mobilen Endgeräts eine Dienstvereinbarung erforderlich sein.

⁵⁹ S. Kap. 3.3.1.

Nach § 36 Abs. 2 DSGVO-MV muss für den Betroffenen – hier also den technischen Mitarbeiter – außerdem jederzeit erkennbar sein, ob Datenverarbeitungsvorgänge auf dem mobilen Datenverarbeitungssystem oder durch dieses veranlasst durchgeführt werden, welche seiner personenbezogenen Daten betroffen sind und welcher Verarbeitungsvorgang im Einzelnen abläuft oder angestoßen wird. Hierzu muss der Mitarbeiter beispielsweise bei der Erfassung von Daten und der Synchronisierung des Geräts konkret informiert sein, dass ein Datenaustausch gerade stattfindet.⁶⁰ Auch ist er nach § 36 Abs. 2 DSGVO-MV über seine Rechte aufzuklären. Außerdem ist durch geeignete Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass er sich über Datenverarbeitungsvorgänge informieren kann.⁶¹ Bereits im Vorfeld muss der Mitarbeiter informiert sein, welche einzelnen Daten in welcher Weise dabei verarbeitet werden.⁶² Die erforderliche Transparenz wird insbesondere dadurch erfüllt, dass der Mitarbeiter den Datenverarbeitungsvorgang, also etwa die Synchronisierung, selbstständig aktiviert.⁶³

Im Einzelnen ergeben sich hieraus folgende Gestaltungsansätze:

- Abschluss einer Dienstvereinbarung über die Zulässigkeit und die Bedingungen der Nutzung des mobilen Geräts.
- Maßnahmen zur Datensparsamkeit (zum Beispiel: Erhebung von Uhrzeit und Geodaten nur, soweit zwingend erforderlich).
- Datenerhebung und Synchronisation als Einzelfallentscheidung des Mitarbeiters.
- Bereitstellung von Informationen und Benachrichtigung des betroffenen Mitarbeiters nach § 36 Abs. 2 und Abs. 3 DSGVO-MV, insbesondere ob und wann Datenverarbeitungsvorgänge durchgeführt werden, welche seiner personenbezogenen Daten betroffen und welcher Verarbeitungsvorgang im Einzelnen abläuft oder angestoßen wird, sowie welche datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte (Auskunft, Löschung, Sperrung etc.) dem Mitarbeiter zustehen.
- Sichere Verbindung zwischen Endgerät und Server (zum Beispiel verschlüsselte Verbindung oder Einsatz eines Virtual Private Networks).
- Datensicherheit am zentralen Server: Einhaltung von Maßnahmen nach § 21 DSGVO-MV sowie entsprechende technische Normen (zum Beispiel ISO 27001).
- Pseudonyme Nutzung des Endgeräts (zum Beispiel: Erfassung der Gerätenummer statt des Mitarbeiters. Sichere Verwahrung einer Zuordnungstabelle und Zuordnung der Gerätenummer zu dem nutzenden Mitarbeiter nur soweit es im Einzelfall erforderlich wird).

⁶⁰ LDI-MV 2011, zu § 36 Abs. 2.

⁶¹ LDI-MV 2011, zu § 36 Abs. 3.

⁶² LDI-MV 2011, zu § 36 Abs. 2.

⁶³ LDI-MV 2011, zu § 36 Abs. 2.

4 Haftungsrecht

Sowohl bei der Prozessmodellierung als auch bei der darauf aufbauenden Applikationserstellung für die Hydrantenprüfung und der späteren Anwendung der Prozessmodelle können Schäden eintreten und eine Haftung des ZVG begründen. Für die verschiedenen Fallkonstellationen kommen unterschiedliche Haftungstatbestände in Betracht.

4.1 Haftungsnormen

Die rechtliche Beziehung zwischen dem Bürger und dem ZVG sowie den Verbandsgemeinden des ZVG ist meist öffentlich-rechtlicher Natur, da die Aufgabe der Grundversorgung mit Wasser sowie der Bereitstellung von Löschwasser originäre Gemeindeaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge sind. Selten liegt ein zivilrechtlicher Vertrag vor. Gleiches gilt für die Beziehung des ZVG zu den Verbandsgemeinden.

4.1.1 Vertragliche oder vertragsähnliche Haftung

Soweit ein zivilrechtlicher Vertrag zwischen dem Bürger und dem ZVG vorliegt, sind für die Frage der Haftung für eingetretene Schäden die vertraglichen Regelungen heranzuziehen und, soweit diese nicht ausreichend sind, das gesetzliche Leitbild der Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) anzuwenden. §§ 280 ff. BGB sowie die jeweiligen Vertragstypen enthalten zahlreiche Regelungen für Schadensersatzvoraussetzungen.

In den hier näher zu betrachtenden Fällen wie der Trinkwasserbereitstellung oder der Hydrantenprüfung liegen zwischen dem ZVG und den Grundstückseigentümern oder den Mitgliedsgemeinden jeweils ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis vor, das vertragsähnliche Natur hat. Für diese öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse gelten die Vorschriften der §§ 280 ff. BGB sowie §§ 276, 278 BGB ebenfalls, soweit diese schuldrechtsähnliche Leistungsbeziehungen begründen und die Eigenart der öffentlichen Rechts nicht entgegensteht.⁶⁴ Soweit eine einem privatrechtlichen Verhältnis vergleichbare Leistungsbeziehung vorliegt, sind die Schadensersatzvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches auch nicht nur auf öffentliche Verträge, sondern auch bei sonstigen öffentlichen Sonderbeziehungen anwendbar.⁶⁵ Die für einen Anspruch nach § 280 BGB erforderlich Pflichtverletzung muss dabei über die Amtspflichtverletzung des § 839 BGB hinausgehen, zwischen der Körperschaft und dem Bürger muss also ein besonders enges Verhältnis bestehen.⁶⁶ Die vorausgesetzte besondere enge Beziehung zwischen Bürger und der jeweiligen Behörde besteht im Bereich der Daseinsvorsorge beispielsweise bei der Benutzung gemeindlicher Versorgungsbetriebe mit Wasser- und Gas oder Leistungen der Feuerwehr oder die Beziehung des Jugendamtes und dem bei einer Pflegefamilie untergebrachten Kind.⁶⁷

⁶⁴ *Grüneberg*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 280 BGB, Rn. 10.

⁶⁵ St. Rspr., statt vieler BGH, NJW 2006, 1121, 1123.

⁶⁶ BGH, NJW 1963, 1828

⁶⁷ *Grüneberg*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 280 BGB, Rn. 11.

Die Beweislastverteilung bei Ansprüchen aus §§ 280 ff. BGB ist günstig für den Geschädigten, das Verschulden wird gemäß § 280 Abs. 1 Satz 2 BGB vermutet, der Schädiger muss sein fehlender Verschulden hinsichtlich der Pflichtverletzung beweisen. Durch Satzungen kann die Haftung beschränkt werden.⁶⁸ Auch ein Bürger kann aus § 280 ff. BGB der öffentlichen Hand haften.

Für den Hauswasseranschluss enthält § 22 ZVG-Wassersatzung eine Haftungsbeschränkung. Danach wird die Haftung des ZVG bei Personen- oder Sachschäden ausgeschlossen, wenn der Schaden vom „ZVG oder einem Erfüllungs- oder Verrichtungsgehilfen weder vorsätzlich noch fahrlässig verursacht worden ist“. Der Ausschluss für Vermögensschäden gilt auch für das Vorliegen von leichter Fahrlässigkeit. Die Schadensersatzpflicht wird durch § 22 Abs. 3 ZVG-Wassersatzung insoweit erweitert, als dass, wenn der Kunde Trinkwasser an einen Dritter weiterleiten darf, der ZVG ebenso gegenüber dem Dritter haftet, wenn „dieser durch Unterbrechung der Wasserversorgung oder durch Unregelmäßigkeiten der Belieferung einen Schaden“ erleidet.

4.1.2 Amtshaftung gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG

Darüber hinaus kann eine Haftung aus § 823 Abs. 1 BGB gegeben sein, wenn vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, der Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt wird. Der Geschädigte muss alle Tatbestandsmerkmale, insbesondere das Verschulden, beweisen. Soweit allerdings hoheitliches Handeln vorliegt, ist § 823 BGB nicht anwendbar.⁶⁹ Hoheitliches Handeln liegt vor, wenn die Tätigkeit in Ausübung eines öffentlichen Amtes erfolgt.⁷⁰

Soweit ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm gegenüber einem Dritten obliegende Amtspflicht verletzt, regelt § 839 Abs. 1 BGB, dass er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen hat. Dabei ist gegenüber §§ 823, 826 BGB die Haftung insoweit erweitert, dass auch für Vermögensschäden gehaftet wird, wenn der Beamte seine Amtspflicht gegenüber einem Dritten verletzt.⁷¹ Diese Haftung wird nach Art. 34 GG von der Anstellungskörperschaft übernommen.⁷² Diese kann bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bei dem Beamten Rückgriff nehmen. Dem Geschädigten gegenüber haftet somit immer der Staat als potenter Schuldner. Da der ZVG eine Körperschaft öffentlichen Rechts ist,⁷³ hat er für die in seinem Dienst stehenden Amtsträger Schadensersatz zu leisten.

Auch wenn die Amtspflicht bei einer anderen Körperschaft liegt, kann eine Amtshaftung auch bei einer anderen Körperschaft entstehen, wenn diese eine sie treffende Auf-

⁶⁸ *BGH*, NJW 1973, 1741

⁶⁹ *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 2.

⁷⁰ *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 17.

⁷¹ *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 1.

⁷² *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 25. Auch soweit Aufgaben von einer Körperschaft an eine andere übertragen worden sind und die Pflichtverletzung bei der Auftragsbefreiung begangen wurde, haften weiterhin die Anstellungskörperschaft.

⁷³ S. Kap. 2.1.

sichtspflicht verletzt hat.⁷⁴ Soweit die kooperativ erstellten Prozessmodelle durch einen verantwortlichen Abteilungsleiter des ZVG geprüft und genehmigt werden, übernimmt dieser Amtsträger die Verantwortung für das Prozessmodell einschließlich sämtlicher Anlagen. Der ZVG ist als Anstellungskörperschaft gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zum Schadensersatz verpflichtet, soweit die weiteren Voraussetzungen – insbesondere die Verletzung einer ihm gegenüber einem Dritten obliegende Amtspflicht – vorliegen.

Anders ist dies allerdings bei einer Abordnung von Amtsträgern. Die Körperschaft, die uneingeschränkt über die Dienste verfügen kann, haftet für eine etwaige Amtspflichtverletzung.⁷⁵ Maßgebliches Abgrenzungskriterium ist die Direktionsbefugnis der dann haftenden Körperschaft gegenüber dem die Amtspflicht verletzenden Amtsträger.⁷⁶

4.2 Fallkonstellationen

In verschiedenen Konstellationen könnte eine Haftung des ZVG begründet sein. Neben der Erforderlichkeit eines Schadens kommt es stets auch auf die weiteren Voraussetzungen der vertraglichen Haftung oder der Amtshaftung an.

4.2.1 Fehlerhafte Prozessmodellierung

Die kooperative Prozessmodellierung wird unter Beteiligung des ZVG sowie der Verbandsgemeinden und einzelner besonders ausgewählter Unternehmen oder Landesbehörden durchgeführt. Nach Abschluss der kooperativen Modellierung wird das Prozessmodell durch einen Abteilungsleiter des ZVG geprüft und gegebenenfalls angepasst. Bevor also das Modell für die Nutzung durch die Behörden und die Kenntnisnahme durch interessierte Bürger freigegeben wird, erfolgt eine Kontrolle und Genehmigung durch den jeweiligen Fachverantwortlichen des ZVG. Der Abteilungsleiter als Amtsträger des ZVG macht sich damit die Inhalte des Modells zu eigen.

Die Prozessmodellierung kann fehlerhaft erfolgen, was eine falsche Durchführung von öffentlichen Aufgaben nach sich ziehen kann. Beispiele hierfür sind die Nichtbeachtung des für den Prozess geltenden Fachrechts oder der allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Soweit das Prozessmodell inhaltlich fehlerhaft ist, trifft die Verantwortung den ZVG aufgrund der Handlung seines Amtsträgers.

Dies gilt auch für die Fehler, die dadurch entstehen, dass sich der ZVG auf Auskünfte von Kooperationspartnern verlässt. Nach außen haftet er durch die Genehmigung auch für diese. Nur soweit Inhalte, beispielsweise Angaben von beteiligten Landesbehörden ungeprüft übernommen werden müssen, kann der Zweckverband die Verantwortlichen der fehlerhaften Informationen im Innenverhältnis für die von ihm zu leistenden Schadensersatzzahlungen in Regress nehmen.

⁷⁴ *BGH*, NJW 1956, 1028.

⁷⁵ *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 26 mit Verweis auf BGHZ 34, 20.

⁷⁶ *Sprau*, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 26.

Soweit ein fehlerhaftes Prozessmodell öffentlich bereitgestellt wird, ist zwar der ZVG grundsätzlich hierfür verantwortlich.⁷⁷ Eine Haftung nach den oben dargestellten Normen entfällt jedoch im Regelfall mangels eines Schadens beim Bürger, da ein fehlerhaftes Prozessmodell zwar falsche Informationen über das Verwaltungshandeln enthält, jedoch sonst keinen (wirtschaftlichen) zu ersetzenden Schaden nach sich zieht. Allenfalls in einem Ausnahmefall, in dem ein Bürger oder Unternehmen, die Informationen zur Grundlage seines wirtschaftlichen Handelns macht, könnte eventuelle eine teilweise Haftung für den entstehenden Schaden in Betracht kommen.

Gleiches gilt für eine etwaige Haftung gegenüber den beteiligten Verbandsgemeinden. Zwar kann ein fehlerhaftes Modell eine Genehmigung durch den Abteilungsleiter des ZVG erhalten. Da dadurch im Regelfall kein Schaden entsteht, ist der ZVG auch nicht zur Leistung eines Ersatzes verpflichtet.

Das kooperative Prozessmodellieren sieht vor, dass nach der Genehmigung eines bestimmten Prozessmodells und seiner Veröffentlichung eine Ergänzungs- und Kommentierungsfunktion für die daran tätigen Mitarbeiter vorgesehen ist, um das Modell stets zu verbessern. Hierbei kann dauerhaft nachvollzogen werden, wer wann welche Ergänzungsvorschläge vorgenommen hat. Diese Prozessmodellversion wird jedoch weder dem Bürger noch sämtlichen Amtsträgern der Verbandsgemeinden zur Verfügung gestellt. Vielmehr handelt es sich um neue Prozessmodellentwürfe, die als solche gekennzeichnet sind und nur von Fachpersonal eingesehen werden können. Mangels Genehmigung dieser Entwürfe durch den ZVG macht sich dieser diese aktualisierten Prozessmodelle nicht zu eigen. Ein Verschulden des ZVG ist dann nicht zu verzeichnen.

4.2.2 Umsetzung eines Prozessmodells zu einer Applikation

Wird ein genehmigtes und veröffentlichtes Prozessmodell in eine Applikation wie im Fall der Hydranten-Applikation umgesetzt, kommt es hinsichtlich der Haftung auf die Frage an, ob das Prozessmodell oder die Applikation fehlerhaft ist.

4.2.2.1 Fehlerhafte Applikation aufgrund eines fehlerfreien Prozessmodells

Auch wenn das Prozessmodell fehlerfrei ist, kann die Applikation fehlerhaft erstellt werden. In diesem Fall trifft die Verantwortung den ZVG nach § 839 BGB / Art. 34 GG oder §§ 280 ff. BGB, wenn er die Applikation selbst erstellt hat oder erstellen ließ und für seine Aufgabenerfüllung einsetzt. Allerdings hat er den Schaden am Ende nur dann selbst zu tragen, soweit er die fehlerhafte Applikation selbst zu verantworten hat. Soweit allerdings die Fehlerhaftigkeit auf den Hersteller des mobilen Endgerätes und der Applikation zurückzuführen ist, kann dieser im Schadensfall durch den ZVG in Regress genommen werden.

⁷⁷ Sprau, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 73. Aufl. 2014, § 839 BGB, Rn. 23 m.w.N.

4.2.2 Fehlerhafte Applikation aufgrund eines fehlerhaften Prozessmodells

Anders ist die Haftungsfrage zu beurteilen, wenn aufgrund eines fehlerhaften Prozessmodells eine deshalb fehlerhafte Applikation erstellt wird. Der ZVG hat dann keine Möglichkeit den Hersteller des mobilen Endgerätes und der Applikation in Regress zu nehmen, soweit Schäden aufgrund der nunmehr fehlerhaften Applikation auftreten. Die Genehmigung des (fehlerhaften) Prozessmodells löst die Verantwortung des ZVG aus.

Wird in Folge der fehlerhaften Applikation auf dem mobilen Endgerät eine Hydrantenprüfung vorgenommen und enthält diese deshalb fehlerhafte Messergebnisse, die im Nachgang dazu führen, dass ein als tauglich geprüfter Hydrant im Fall eines Brandes nicht die korrekte Leistung erbringt und deshalb Schäden an den Brandobjekten eintreten, kann der ZVG zum Schadensersatz gemäß §§ 280 ff. BGB oder § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG verpflichtet sein.

4.2.3 Fehler bei der Anwendung der Applikation

Bei der Anwendung der Applikation können ebenfalls Schäden eintreten, die die Haftung des ZVG begründen. In diesem Fall trifft die Haftungsfolge den ZVG unabhängig davon, ob das Prozessmodell fehlerhaft oder fehlerfrei ist. Da der Mitarbeiter, der die Applikation nutzt und durch sie einen Schaden verursacht, dem ZVG zuzuordnen ist, haftet der ZVG für dessen Handeln im Außenverhältnis gegenüber dem Geschädigten. Ob er bei dem Mitarbeiter Regress nehmen kann, hängt davon ab, ob diesem ein grobes Verschulden in der Anwendung der Applikation vorzuwerfen ist.

4.3 Gestaltungsempfehlung zur Vermeidung von Haftungsfällen

Der Zweckverband trägt laut Verbandsatzung die Verantwortung für die Trinkwasserhausanschlussstellung und entsprechend der Sondervereinbarung für die Hydrantenprüfung. Im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben haftet er für die Fehler seiner Amtsträger. Nur soweit Fehler einer anderen Körperschaft zuzurechnen sind und der ZVG sich etwaige Vorschläge oder Umsetzung nicht im Wege einer Genehmigung zu eigen gemacht hat, kann der ZVG die verantwortlichen Körperschaften in Regress nehmen.

Um Haftungsfälle zu vermeiden, sind daher folgende Empfehlungen zu berücksichtigen:

- Der ZVG muss bei der Prüfung und Genehmigung der Prozessmodelle sämtliche auf dem Fachrecht und den allgemeinen Verwaltungsvorgaben zu berücksichtigende Fachfragen umfassend prüfen und berücksichtigen. Die Genehmigung eines kooperativ erstellten Prozessmodells ist als ein Zueigenmachen sämtlicher Inhalte zu werten. Mit einer Genehmigung eines bestimmten Standes eines Prozessmodells übernimmt der Abteilungsleiter die Verantwortung für dieses Prozessmodell. Für etwaige Fehler haftet der ZVG als Anstellungskörperschaft soweit ein Schaden vorliegt.
- Ist der ZVG im Rahmen bestimmter Prozessmodelle gezwungen, Inhalte anderer Stellen ungeprüft zu übernehmen, trägt er mit der Genehmigung auch hierfür die Verantwortung. Allerdings besteht eine Möglichkeit des Regresses. Für diesen

Fall sollte der ZVG die Angaben der anderen Stelle als Beweismittel aufbewahren.

- Soweit eine kooperative Prozessmodellierung zwischen dem ZVG, den Verbandsgemeinden und ausgewählten Unternehmen stattfindet, empfiehlt es sich, auf die Genehmigungsfreiheit und Unverbindlichkeit von Entwürfen deutlich hinzuweisen. Ebenso ist sicherzustellen, dass die Entwürfe im Rahmen der laufenden kooperativen Prozessmodellierung weder dem Bürger noch den unberechtigten Amtsträgern zugänglich sind.
- Soweit die kooperative Prozessmodellierung nach erfolgreicher Genehmigung und Bereitstellung weiter betrieben wird, wird empfohlen, regelmäßig eine „Nachkorrektur“ des öffentlichen Prozessmodells mithilfe der neuen kooperativen Erkenntnisse vorzunehmen.

5 Beweisrecht

Bei Rechtsstreitigkeiten müssen die Prozessbeteiligten ihre Behauptungen zu tatsächlichen Geschehnissen beweisen können. Die Vorschriften zur Beweisaufnahme in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verweisen auf die Zivilprozessordnung (ZPO). Gemäß § 98 VwGO sind, soweit das öffentliche Recht nicht abweichende Vorschriften enthält, für die Beweisaufnahme die §§ 358 bis 444 und 450 bis 494 ZPO entsprechend anzuwenden. Unabhängig davon, ob eine öffentlich-rechtliche oder eine zivilrechtliche Streitigkeit vorliegt, gelten daher die Beweisgrundsätze der Zivilprozessordnung.

Im Folgenden wird untersucht, ob durch die Umstellung von Papierverwaltung auf digitale Prozesse ein Beweismittelnachteil für den ZVG droht. Insbesondere im Fachbeispiel der Hydrantenprüfung soll mithilfe der mobilen Applikation auf Papierurkunden über die erfolgreiche Prüfung verzichtet werden. Die Messdaten sollen vor Ort digital erfasst und gespeichert werden, der gesamte Prozess der Hydrantenprüfung soll vom Abteilungsleiter bis zur Aktenablage nur noch aus digitalen Informationen bestehen. Zurzeit existierende Papierurkunden sollen künftig wegfallen. Im Fachbeispiel der Trinkwasserhausanschlusserstellung soll dagegen ausschließlich die formelle Vorgehensweise elektronisch dokumentiert werden, einzelne konkrete Verfahren werden weiterhin mit Papierdokumenten dokumentiert.

5.1 Grundlagen der Beweisführung mit elektronischen Dokumenten

Grundsätzlich unterliegen Beweismittel der freien richterlichen Beweiswürdigung gemäß § 286 ZPO, es sei denn, dass gesetzlich durch Beweisregeln etwas anderes bestimmt ist. An solche Beweisregeln ist der Richter gebunden. Solche bestehen vor allem für Urkunden.

5.1.1 Urkunden

Unter einer Urkunde versteht das Prozessrecht die Verkörperung einer Erklärung, die aus sich selbst heraus verständlich ist, also keiner Hilfsmittel für ihre Wahrnehmung bedarf.⁷⁸ Die Beweisführung mit Hilfe von Urkunden ist in §§ 415 ff. ZPO für den Urkundenbeweis mit privaten und öffentlichen Urkunden regeln.

5.1.1.1 Privaturkunden

Privaturkunden begründen gemäß § 416 ZPO den „vollen Beweis dafür, dass die in ihnen enthaltenen Erklärungen von den Ausstellern abgegeben sind“, und das auch nur,

⁷⁸ § 415 ZPO; *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 17; *Schreiber*, in: *MüKo ZPO*, 4. Aufl. 2012, Bd. 2, § 415 ZPO, Rn. 5.

wenn sie von den Ausstellern unterschrieben sind. Privaturkunden sind alle Urkunden, die keine öffentlichen Urkunden sind.

5.1.1.2 Öffentliche Urkunden

§ 415 ZPO definiert öffentliche Urkunden als solche, „die von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form aufgenommen sind“. Bei öffentlichen Urkunden gibt das Gesetz vor, dass diese vollen Beweis für die Richtigkeit des Ausstellers und des beurkundeten Inhalts begründen. Nach § 415 ZPO begründen öffentliche Urkunden, wenn sie über eine vor der Behörde oder der Urkundsperson abgegebene Erklärung errichtet sind, vollen Beweis des durch die Behörde oder die Urkundsperson beurkundeten Vorganges. Nach § 417 ZPO begründet eine Urkunde, die „eine amtliche Anordnung, Verfügung oder Entscheidung“ enthält, vollen Beweis ihres Inhalts. Nach § 418 ZPO begründet eine sogenannte Zeugnisurkunden „vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen“. In all diesen Fällen ist der Richter an die Beweisvermutung gebunden. Der Beweisgegner kann diese Vermutung nur dadurch beseitigen, dass er einen vollen Beweis des Gegenteils nach § 292 ZPO führt. Wird nur schlichtes Verwaltungshandeln dokumentiert, werden auch innerhalb der Verwaltung nur Privaturkunden im Sinne von § 416 ZPO hergestellt.⁷⁹ Nur soweit eine Behörde im Rahmen der Zuständigkeit in vorgeschriebener Form Dokumente erstellt, kann eine öffentliche Urkunde vorliegen.⁸⁰

5.1.2 Elektronische Dokumente

Der Begriff „elektronisches Dokument“ erfasst „alle technisch möglichen elektronischen Dokumente als Augenscheinobjekte im Gegensatz zu den Urkunden.⁸¹ Elektronische Dokumente sind hauptsächlich Dateien.⁸² Elektronische Dokumente sind mangels Verkörperung keine Urkunden, sondern Augenscheinobjekte.⁸³ Der Beweis durch Augenschein wird nach § 371 Abs. 1 ZPO „durch Bezeichnung des Gegenstandes des Augenscheins und durch die Angabe der zu beweisenden Tatsachen angetreten“. Zur Beweisführung ist das elektronische Dokument gemäß § 371 Abs. 1 Satz 2 ZPO dem Gericht vorgelegt oder übermittelt.

Obwohl elektronische Dokumente keine Urkunden sind, werden bestimmte elektronische Urkunden jedoch beweisrechtlich wie Urkunden behandelt. Dabei wird wie bei Urkunden zwischen privaten und öffentlichen Urkunden unterschieden.

⁷⁹ *Krafka*, in: BeckOK, ZPO, Ed. 12, Stand 15. 03. 2014, § 416 ZPO, Rn. 1.

⁸⁰ *Huber*, in: Musielak (Hrsg.), ZPO, 11. Aufl. 2014, § 415 ZPO, Rn. 8.

⁸¹ *Zimmermann*, in: MüKo, ZPO 4. Aufl. 2012, Bd. 2, § 371 ZPO, Rn. 8.

⁸² *Roßnagel*, in: Roßnagel (Hrsg.), Recht der Telemediendienste, 2013, § 371a ZPO, Rn. 17; *Wagner*, in: MüKo, ZPO, 4. Aufl. 2012, Bd. 1, § 130a ZPO, Rn. 2.

⁸³ *Roßnagel*, in: Roßnagel (Hrsg.), Recht der Telemediendienste, 2013, § 371a ZPO, Rn. 17.

5.1.2.1 Private elektronische Dokumente

Private elektronische Dokumente sind alle Dokumente, die keine öffentlichen elektronischen Dokumente sind.⁸⁴ Auf private elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, finden gemäß § 371a Abs. 1 Satz 1 ZPO die Vorschriften über die Beweiskraft privater Urkunden in § 416 ZPO entsprechende Anwendung.⁸⁵ Nach § 371a Abs. 1 Satz 2 ZPO kann der Anschein der Echtheit einer in elektronischer Form vorliegenden Erklärung, der sich auf Grund der Prüfung nach dem Signaturgesetz ergibt, nur durch Tatsachen erschüttert werden, die ernstliche Zweifel daran begründen, dass die Erklärung vom Signaturschlüssel-Inhaber abgegeben worden ist.⁸⁶

5.1.2.2 Öffentliche elektronische Dokumente

Öffentliche elektronische Dokumente sind nach § 371a Abs. 2 Satz 1 ZPO elektronische Dokumente, die von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form erstellt worden sind.⁸⁷ Es muss also von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse erstellt worden sein und dabei die vorgeschriebene Form haben. Das Dokument muss sich nach Form und Inhalt als öffentliches Dokument darstellen.⁸⁸ Auf solche Dokumente finden gemäß § 371a Abs. 2 Satz 1 ZPO⁸⁹ die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden entsprechende Anwendung. Für sie gelten also die Beweisvermutungen nach §§ 415, 417 und 418 ZPO, wie sie auch für Urkunden gelten.⁹⁰ Zwar fordert diese Vorschrift für die Vermutung keine qualifizierte elektronische Signatur,

⁸⁴ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 19.

⁸⁵ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 20 ff.

⁸⁶ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 25 ff.

⁸⁷ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 18.

⁸⁸ *Roßnagel/Fischer-Dieskau*, *NJW* 2006, 806, 807.

⁸⁹ Ab 1.7.2014 wird die Vorschrift des § 371a ZPO geändert – die Regelung über elektronische Dokumente von einer öffentlichen Behörde findet sich im neuen § 371a Abs. 3 ZPO-NEU wieder. § 371a Abs. 3 ZPO-NEU lautet dann wie folgt: „Auf elektronische Dokumente, die von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form erstellt worden sind (öffentliche elektronische Dokumente), finden die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden entsprechende Anwendung. Ist das Dokument von der erstellenden öffentlichen Behörde oder von der mit öffentlichem Glauben versehenen Person mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen, gilt § 437 entsprechend. Das Gleiche gilt, wenn das Dokument im Auftrag der erstellenden öffentlichen Behörde oder der mit öffentlichem Glauben versehenen Person durch einen akkreditierten Diensteanbieter mit seiner qualifizierten elektronischen Signatur gemäß § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes versehen ist und die Absenderbestätigung die erstellende öffentliche Behörde oder die mit öffentlichem Glauben versehene Person als Nutzer des De-Mail-Kontos ausweist.“ Änderungen hinsichtlich der vorliegenden Situation ergeben sich daraus nicht.

⁹⁰ *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 38 ff.

doch hat das elektronische Dokument oft nur dann die vorgeschriebene Form, wenn es qualifiziert signiert ist.⁹¹

Soweit das Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist, gilt gemäß § 371a Abs. 2 Satz 2 ZPO die Beweisvermutung, dass Urkunden, die nach Form und Inhalt als von einer öffentlichen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person errichtet sich darstellen, die Vermutung der Echtheit gemäß § 437 Abs. 1 ZPO für sich haben.

5.1.3 Beweiskraft nicht qualifiziert signierter Dokumente

Ist ein privates elektronisches Dokument nicht qualifiziert elektronisch signiert, wird es nicht den Urkunden gleichgestellt. Es unterliegt vielmehr der freien Beweiswürdigung des Gerichts. Es kommt dann auf die Umstände des Einzelfalls an. Auf Vermutungen zu seinen Gunsten kann sich der Beweisführer nicht stützen. Ist also das Dokument fortgeschritten signiert, kann der Beweisführer sich zumindest auf die mathematisch mögliche Beweisführung der Integrität des Dokuments stützen. Ohne Signatur können eventuell Sicherungen des Systems, mit dem das Dokument erstellt und gespeichert worden ist, oder Sicherheitseigenschaften des Datenträgers geltend gemacht werden. Grundsätzlich aber muss davon ausgegangen werden, dass ohne spezifische zusätzliche Beweismittel das elektronische Dokument für sich nur eine sehr geringe Beweiskraft hat. Fälschungen und Verfälschungen können dem Dokument nicht angesehen werden.

Für öffentliche elektronische Dokumente, die nicht qualifiziert elektronisch signiert sind, ist entscheidend, ob die geforderte Form eingehalten ist. Soweit in der analogen Welt keine Unterschrift notwendig ist, wird für das elektronische Dokument auch keine qualifizierte elektronische Signatur gefordert. In diesem Fall können die Regeln des Urkundsbeweises entsprechende Anwendung finden. Ansonsten gilt das Gleiche wie für private elektronische Dokumente, die nicht qualifiziert elektronisch signiert sind. Sie sind als Objekte des Augenscheins zu behandeln.

5.2 Daten des ZVG als Beweisobjekte

Wird ein Verwaltungsablauf nicht mehr in Papierform dokumentiert, sondern nur noch digital erfasst, liegen keine körperlichen Urkunden vor. Die digitalen Daten, die im Rahmen der kooperativen Prozessmodellierung oder in dem Fachbeispiel der Hydrantenprüfung anfallen, könnten jedoch (öffentliche) elektronische Dokumente im Sinne des § 371a ZPO sein, mit denen im Streitfall ein Sachverhalt bewiesen werden kann.

Im Folgenden werden die verschiedenen Dokumente des ZVG im Rahmen der Kooperativen Prozessmodellierung rechtlich eingeordnet. Dafür ist vor allem die Frage zu beantworten, ob das elektronische Dokument ein privates oder ein öffentliches ist.

⁹¹ BT-Drs. 15/4067, 35; *Roßnagel*, in: *Roßnagel* (Hrsg.), *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 40.

5.2.1 Prozessmodelle

Bei den Prozessmodellen ist zwischen Modellentwürfen und solchen Modellen zu unterscheiden, die bereits genehmigt worden sind.

5.2.1.1 Genehmigte Prozessmodelle

Soweit mithilfe eines Prozessmodells Beweis geführt werden soll, kommt es darauf an, ob es sich um ein „von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form“ erstelltes Dokument im Sinne von § 371a Abs. 2 Satz 1 ZPO handelt. Dies ist nicht der Fall, da der ZVG keine ihm zugewiesene Aufgabe aus seinem Zuständigkeitsbereich regelt, sondern vielmehr den eigenen Verwaltungsablauf modelliert und dokumentiert.⁹² Daher ist das elektronische Modell ein privates Dokument im Sinn der ZPO, auch wenn es von einer Behörde erstellt worden ist. Für dieses Dokument gilt § 371a Abs. 1 ZPO.

In der Genehmigung des Prozessmodells durch den Abteilungsleiter im ZVG liegt die für den Urkundsbeweis notwendige Willenserklärung vor. Ist das Dokument qualifiziert elektronisch signiert, kann sich der Beweisführer auf die Vermutung des § 416 ZPO berufen. Er kann jederzeit nachweisen, dass „die enthaltenen Erklärungen von den Ausstellern abgegeben“ worden sind. Ist das Modell von der Signatur mit umfasst, kann nach § 371a Abs. 1 Satz 2 ZPO auch der Anschein der Echtheit für das Prozessmodell in Anspruch genommen werden.

5.2.1.2 Ungenehmigte Entwürfe von kooperativen Prozessmodellen

Die kooperativen, in Bearbeitung stehenden Modelle, können im Streitfall als Beweismittel herangezogen werden. Für sie kann aber keine Vermutung in Anspruch genommen werden. Vielmehr muss im Rahmen der freien Beweiswürdigung versucht werden, die jeweils umstrittenen Behauptungen zu beweisen.⁹³

Für die ungenehmigten Prozessmodell-Entwürfe trägt der ZVG keine Haftung im Hinblick auf die enthaltenen Inhalte, wenn durch ihre Darstellung deutlich macht, dass sie von anderen Stellen stammen.⁹⁴ Eine qualifizierte elektronische Signatur im Sinne von § 371a Abs. 1 ZPO mit den Wirkungen von § 416 ZPO ist daher kaum erforderlich, da der Prozessmodellentwurf in der Regel kein wesentliches Beweismittel für ZVG darstellen wird, sondern nur eine Arbeitsgrundlage bildet.

⁹² Eichele, in: Saenger (Hrsg.), ZPO, 5. Aufl. 2013, § 415 ZPO, Rn. 5.

⁹³ S. Kap. 5.1.3.

⁹⁴ S. Kap. 4.2.1, in dem die Haftung der ZVG vor einer Genehmigung angelehnt wird.

5.2.2 Anwendungsdaten auf Grundlage der Prozessmodelle

Werden die Prozessmodelle angewandt, erfolgen Protokollierungen, die eine öffentliche Urkunde oder eine öffentliches elektronisches Dokument darstellen können.

5.2.2.1 Verfahren über die Trinkwasserhausanschlusses

Im Verfahren über die Trinkwassererstellung liegt lediglich das Prozessmodell in digitaler Form vor. Ein konkretes laufendes Verfahren einer Trinkwasserhausanschlusserstellung wird nicht mithilfe der kooperativen Prozessmodellierung durchgeführt. Ausschließlich ihre Inhalte dienen als Grundlage für die Aufgabenerfüllung.

5.2.2.2 Messwertprotokoll bei der Hydrantenprüfung

Die mobile Applikation auf Grundlage des zuvor kooperativ erstellten Prozessmodells zur Hydrantenprüfung erstellt ein Messwertprotokoll. Das Messwertprotokoll enthält Angaben wie Durchfließmenge oder Sichtschäden hinsichtlich eines bestimmten Hydranten im Zuständigkeitsbereich einer bestimmten Verbandsgemeinde.

Das Protokoll könnte ein öffentliches elektronisches Dokument gemäß § 371a Abs. 2 ZPO sein, wenn es innerhalb der Grenzen der Amtsbefugnisse des ZVG in der vorgeschriebenen Form erstellt wird.⁹⁵ Der ZVG erfüllt damit zwar keine originär eigenen Aufgaben. Er wird allerdings aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung im Auftrag der Verbandsgemeinden tätig. Soweit die Feststellung der Funktionstüchtigkeit der Hydranten eine übertragene Aufgabe im Rahmen des vorsorgenden Brandschutzes ist, muss das elektronische Protokoll, dass die Funktionstüchtigkeit der Hydranten und deren jährliche Prüfung bestätigt als ein elektronisches Dokument angesehen werden, das von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse erstellt wird. Für dieses Protokoll ist eine Unterschrift nicht erforderlich.

Soweit die Echtheit des elektronischen Protokolls nicht bestritten wird, erbringt es nach §§ 371a Abs. 2 Satz 1 und 418 Abs. 1 ZPO den Beweis, dass die angegebenen Werte an diesem Tag gemessen worden sind. Soll das Protokoll auch gegenüber Zweifeln an seiner Echtheit gesichert werden, muss es mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden, damit nach §§ 371a Abs. 2 Satz 2 und 437 Abs. 1 ZPO die Echtheit des signierten Dokuments vermutet wird.

⁹⁵ *Roßnagel*, in: *Roßnagel (Hrsg.)*, *Recht der Telemediendienste*, 2013, § 371a ZPO, Rn. 18, 38 ff.; *Bach*, in: *BeckOK, ZPO*, Ed. 12, Stand 15. 03. 2014, § 371a ZPO, Rn. 4.

5.3 Gestaltungsempfehlungen

Die Beurteilung der Frage, ob Verwaltungsinhalte als eine Urkunde gemäß § 415 ff. ZPO oder als ein Objekt des Augenscheins gemäß § 371 Abs. 1 ZPO ist maßgebliches Kriterium, ob eine öffentliche Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form gehandelt hat. Da wohl die abstrakten Prozessmodelle als auch die konkreten Messprotokolle bereits in Papierform nicht als öffentliche Urkunden im Sinne von §§ 415 ff. ZPO angesehen werden können und daher auch keine öffentlichen elektronischen Dokumente gemäß § 371a Abs. 1 Satz 1 ZPO sind, gilt der Grundsatz der freien richterlichen Beweiswürdigung gemäß § 286 ZPO für die Daten als Objekte des Augenschein gemäß § 371 ZPO.

Zwar kann mithilfe einer qualifizierten elektronischen Signatur eine elektronisches Dokument gemäß § 371a Abs. 1 ZPO den Beweiswert eine Privaturkunde genießen, jedoch folgt aus der Haftungslage des ZVG keine zwingende Erforderlichkeit dieser Vorgehensweise.

Für die Messprotokolle ist jedoch zwecks Beweissicherung eine Signatur vorzunehmen, um im Prozess beweisen zu können, dass keine nachträgliche Veränderung des Messergebnisses stattgefunden hat. Wird hierfür sogar eine qualifizierte elektronische Signatur gewählt, wird gemäß § 371a Abs. 1 ZPO das elektronische Dokument einer Privaturkunde gemäß § 416 ZPO gleichgestellt.