

Julian Walter Maurer

# Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Erklärungsansatz in der Digitalpolitik – Das Fallbeispiel der elektronischen Patientenakte

Fakultät für  
Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften

**Julian Walter Maurer**

Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Erklärungsansatz in der Digitalpolitik –  
Das Fallbeispiel der elektronischen Patientenakte

© 2024 Julian Walter Maurer

**Zitiervorschlag:** Maurer, J. W. (2024): *Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Erklärungsansatz in der Digitalpolitik – Das Fallbeispiel der elektronischen Patientenakte*. Hagen: FernUniversität in Hagen.

Die automatisierte Analyse des Werkes, um daraus Informationen insbesondere über Muster, Trends und Korrelationen i. S. d. § 44b UrhG zu gewinnen („Text und Data Mining“), ist untersagt.

## Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Interventionen des Bundesdatenschutzbeauftragten (BfDI) im Zuge der Implementierung der elektronischen Patientenakte nach den Vorgaben des Patientendaten-Schutz-Gesetzes und geht der Frage nach, weshalb es zu diesen Interventionen kam. Zur Erklärung wird dabei der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) angeführt, mittels dessen Erklärungsfaktoren die Interventionen des BfDI näher untersucht werden. Die durchgeführte Untersuchung zeigt dabei darüber hinaus, dass sich der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse auch außerhalb der Umweltpolitik als valide Analyseheuristik eignet und die Erklärungsfaktoren des AEP dazu beitragen, das Vorgehen des BfDI besser nachvollziehen zu können.

**Keywords:** Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse, BfDI, PDSG, Digitalpolitik, Datenschutz

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	II
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....	III
<b>I. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Fallbezogene theoretische Grundlagen .....</b>	<b>3</b>
1. Historische und konzeptionelle Überlegungen zur elektronischen Patientenakte ....	3
2. Die elektronische Patientenakte als Baustein im Kontext der Digitalisierung des Gesundheitswesens in Deutschland und der EU .....	4
3. Gesetzliche Regelung und tatsächliche Nutzung der elektronischen Patientenakte nach dem PDSG .....	6
<b>III. Politikwissenschaftlich-theoretischer Ansatz.....</b>	<b>10</b>
1. Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse in der Policy-Forschung .....	10
2. Erklärungsfaktoren des AEP .....	13
2.1 Akteure und ihre Handlungen .....	14
2.2 Institutionen.....	16
2.3 Instrumentenalternativen .....	17
2.4 Problemstrukturen.....	20
2.5 Situative Aspekte.....	22
2.6 Herausbildung forschungsleitender Vermutungen .....	23
<b>IV. Methodik und Untersuchungsdesign.....</b>	<b>25</b>
<b>V. Untersuchung der Interventionen des BfDI anhand der fünf Erklärungsfaktoren des AEP.....</b>	<b>26</b>
1. Akteure und ihre Handlungen.....	27
2. Institutionen .....	29
3. Instrumentenalternativen .....	33
4. Problemstrukturen .....	34
5. Situative Aspekte .....	36
<b>VI. Diskussion .....</b>	<b>40</b>
<b>VII. Ausblick .....</b>	<b>42</b>
Quellen- und Literaturverzeichnis .....	IV

## Abkürzungsverzeichnis

AEP	Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse
BAS	Bundesamt für Soziale Sicherung
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationssicherheit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
ePA	elektronische Gesundheitsakte
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
PDSG	Patientendaten-Schutz-Gesetz
SGB V	Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch
SGG	Sozialgerichtsgesetz

Das Abkürzungsverzeichnis wurde mit größter Sorgfalt erstellt. Sollten dennoch Abkürzungen vereinzelt nicht vollständig aufgeführt sein, wird ergänzend verwiesen auf: Kirchner, H. (2021): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache. Berlin: De Gruyter.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Analytischer Rahmen des AEP .....	13
Abbildung 2: Institutioneller Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens .....	30
Abbildung 3: Abrufzahlenanalyse der Wikipedia-Seiten „Ulrich Kelber“ sowie „Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationssicherheit“ .....	38
Tabelle 1: Kategorisierung der Erklärungsfaktoren in institutions- und akteurszentrierte sowie situations- und positionsbezogene Faktoren .....	14
Tabelle 2: Darstellung der Handlungsrichtungen der Akteure.....	15
Tabelle 3: Darstellung der Handlungsmotivationen politischer und administrativer Akteure.....	16
Tabelle 4: Exemplarische Darstellung möglicher sachfremder Einschränkungsfaktoren ....	20
Tabelle 5: Problemstrukturimmanente Agenda-Blockaden .....	21
Tabelle 6: Identifizierung der aV/uV des Forschungsvorhabens .....	25

# I. Einleitung

Die fortschreitende Digitalisierung zieht sich mittlerweile beinahe durch sämtliche Lebensbereiche. Dabei kommt insbesondere der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und des Gesundheitswesens, deren Digitalisierungsstand in Deutschland noch überwiegend defizitär ist, eine besondere Bedeutung zu (Schrahe & Städter, 2023, S. 27; Cassens, 2023, S. 4 f.). Im Mittelpunkt der Digitalisierungsbemühungen stehen in diesen Bereichen insbesondere die Verbesserung der Lebensbedingungen und die Steigerung der Anschluss- und Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich (Schneider, 2024, S. 707; Wernl, Swoboda, & Ratjczak, 2024, S. 62; Evans & Becka, 2023, S. 11). Ein wichtiges Element für die Digitalisierung des Gesundheitswesens ist in Deutschland die elektronische Patientenakte (ePA).

Hierbei handelt es sich um eine versichertengeführte und interoperabel ausgestaltete digitale Gesundheitsakte, welche insbesondere den Informationsaustausch zwischen Heilbehandlern verbessern soll. Eine umfassende Reform erfuhr die elektronische Patientenakte mit der Verabschiedung des Patientendaten-Schutzgesetzes (PDSG) im Jahre 2020, infolgedessen die sukzessive Implementierung einer umfangreichen ePA-Struktur über die Jahre 2021 bis 2023 vorgeschrieben wurde. Bereits früh äußerte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationssicherheit (BfDI), Ulrich Kelber, datenschutzrechtliche Bedenken gegen die im PDSG etablierten Umsetzungsstufen und deren konkrete Ausgestaltung und führte eine mögliche Verfassungs- und Europarechtswidrigkeit an (vgl. BfDI, 2020a). Im Ergebnis fanden seine Bedenken – welche sich im Übrigen auch als nicht zutreffend herausstellten – im Gesetzgebungsverfahren keine Berücksichtigung, weshalb das PDSG in der vom BfDI kritisierten Form schließlich in Kraft trat.

Per 1. Januar 2021 waren die gesetzlichen Krankenversicherungen sodann verpflichtet, ihren Versicherten flächendeckend die elektronische Patientenakte in einer ersten Umsetzungsstufe mit grobgranularem Berechtigungsmanagement zur Verfügung zu stellen. Hieran äußerte der BfDI erneut Kritik und wandte sich mit einer Warnung zunächst an die betroffenen Krankenkassen und auch an die Öffentlichkeit. Da die Krankenkassen trotz dieser Warnung ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Implementierung nachkamen, untersagte BfDI Kelber sodann in einem Musterbescheidungsverfahren den fünf größten Krankenkassen formal die

Nutzung bzw. Zurverfügungstellung der elektronischen Patientenakte in der beanstandeten Form (vgl. BfDI, 2021a).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll in Bezug auf die Interventionen des BfDI folgende Forschungsfrage beantwortet werden: „Weshalb intervenierte der Bundesdatenschutzbeauftragte bei der Implementierung der elektronischen Patientenakte nach den Vorgaben des Patientendaten-Schutz-Gesetzes in Deutschland?“.

Die Beantwortung der Forschungsfrage soll dabei unter Anwendung des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) erfolgen, wobei einerseits mithilfe dessen Erklärungsfaktoren eine systematische Analyse des Verhaltens des BfDI erfolgen und andererseits die grundsätzliche Anwendbarkeit und Geeignetheit des AEP für die Analyse digitalpolitischer Sachverhalte überprüft werden soll.

Im Anschluss an die Einleitung werden in Vorbereitung der Analyse zunächst die fallbezogenen theoretischen Grundlagen dargestellt, um das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen zu erleichtern. Im Zuge dessen wird zunächst auf die historischen und konzeptionellen Aspekte der elektronischen Patientenakte und die Bedeutung der elektronischen Patientenakte als Baustein im Kontext der Digitalisierung des Gesundheitswesens in Deutschland und der EU eingegangen, bevor die gesetzliche Regelung und tatsächliche Ausgestaltung der elektronischen Patientenakte nach dem PDSG besprochen wird.

Daran anschließend wird mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse der dieser Arbeit zugrunde liegende politikwissenschaftliche Ansatz vorgestellt, wobei zunächst auf die allgemeine Verortung des AEP in der Policy-Forschung eingegangen wird, bevor seine Erklärungsfaktoren detailliert besprochen und auf deren Grundlage forschungsleitende Vermutungen herausgebildet werden. An die darauffolgende Darstellung der Methodik und des Untersuchungsdesigns schließt sich sodann die Untersuchung der Interventionen des BfDI anhand der fünf Erklärungsfaktoren des AEP an. Im Rahmen der Diskussion werden die gewonnenen Erkenntnisse besprochen und eingeordnet, bevor die Arbeit mit einem Ausblick ihren Abschluss findet.



## II. Fallbezogene theoretische Grundlagen

### 1. Historische und konzeptionelle Überlegungen zur elektronischen Patientenakte

Die elektronische Patientenakte steht bereits seit längerem im Fokus des gesellschaftlichen und politischen Diskurses. Auch die Fachwelt beschäftigt sich bereits seit den 1990er-Jahren verstärkt mit den Möglichkeiten der elektronischen Erfassung und Archivierung von Patientendaten zur Verbesserung der Behandlungsqualität und Agilisierung der Prozesse in Krankenhäusern und sonstigen Gesundheitseinrichtungen (Schröder, 1999, S. 31 ff.; Fleck & Oswald, 1995, S. 78). Waren zunächst – vor allem technisch, aber auch rechtlich bedingt – lokale und weitgehend isolierte Softwarelösungen im Einsatz, wuchs mit den verbesserten technischen Möglichkeiten und der fortgeschrittenen Digitalisierung im geschäftlichen und privaten Bereich auch der Bedarf an modernen und zentral verwalteten Schnittstellenlösungen. Neben rechtlichen Herausforderungen sorgten anfänglich vor allem die Besonderheiten des deutschen Gesundheitswesens, in welchem niedergelassene Heilbehandler, öffentliche und private Kliniken und sonstige Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen einerseits Hand in Hand, jedoch doch voneinander unabhängig zusammenarbeiten, dafür, dass die Implementierung einheitlicher und zentral bzw. verteilt verwalteter Datenbestände erheblich verzögert wurde.

Grundsätzlich können heute dezentral, zentral und verteilt verwaltete elektronische Patientenakten unterschieden werden. Dabei bildet die verteilt verwaltete elektronische Patientenakte, welche sich einer verteilten Speicherung bedient, den State of the Art, ermöglicht sie doch einen ortsunabhängigen Zugriff der an die Infrastruktur angeschlossenen Heilbehandler unter größtmöglicher Datensicherheit (Maler & Koenig, 2020, S. 22). Konkret bedeutet die verteilte Speicherung in diesem Zusammenhang, dass Daten grundsätzlich dort gespeichert werden, wo sie anfallen (beispielsweise beim jeweiligen Hausarzt, dem Krankenhaus oder auch dem Rettungsdienst), jedoch durch das interoperabel ausgestaltete Aktensystem von sämtlichen berechtigten Nutzern innerhalb der gemeinsamen ePA-Infrastruktur abgerufen werden können (Maler & Koenig, 2020, S. 22).

## 2. Die elektronische Patientenakte als Baustein im Kontext der Digitalisierung des Gesundheitswesens in Deutschland und der EU

Die elektronische Patientenakte ist für die Digitalisierung und zukunftsfähige Gestaltung des Gesundheitswesens – sowohl in Deutschland als auch EU- und weltweit – von besonderer Bedeutung. Insbesondere im Rahmen der Coronavirus-Pandemie wurden die Relevanz funktionierender und die Gefahren nicht funktionierender digitaler Dokumentations- und Datenaustauschprozesse, nicht zuletzt auch in Hinblick auf Informationen über Impfungen sowie Testergebnisse, dem Großteil der breiten Bevölkerung bewusst. Neben rein medizinisch-administrativen Aspekten eröffnet eine potenziell flächendeckend implementierte elektronische Patientenakte auch neue Möglichkeiten für eine datengetriebene Gesundheitsforschung und mithin eine indirekte Verbesserung der Patientenversorgung durch eine optimierte Forschungsdatenbasis für die Entwicklung neuer Behandlungs- und Therapieoptionen (Martini & Hohmann, 2020, S. 3573). In diesem Sinne ist eine umfangreiche und interoperabel ausgestaltete Datenbasis außerdem auch unerlässlich, um sowohl im Einzelfall als auch abstrakt Voraussagen über Krankheitsrisiken in Verbindung mit bestimmten Risikofaktoren treffen zu können (vgl. hierzu nur Li et al., 2020, S. 493 ff.; Artzi, et al., 2020, S. 71 ff.; Sandifer, 2023, S. 1 ff.).

Auch für Patienten, welche an seltenen Erkrankungen leiden, bildet die elektronische Patientenakte einen entsprechenden Mehrwert, sofern anonymisiert Erkenntnisse in Hinblick auf diese Erkrankungen gebündelt und der medizinischen Forschung zugeführt werden können (Rashid et al., 2022, S. 1143 ff.). Auf unionaler Ebene sieht insbesondere auch der Entwurf einer Verordnung über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten (European Health Data Space) vor, dass die Interoperabilität elektronischer Gesundheitsdaten, insbesondere jener elektronischer Patientenakten, künftig verbessert wird, um neben der Stärkung der patientenzentrierten Gesundheitsversorgung auch die Nutzbarkeit gesundheitsbezogener Daten für Forschungs- und Innovationszwecke und auch zum Zwecke der Politikgestaltung und Regulierung zu ermöglichen (Europäische Kommission, 2022, S. 3). Dabei bedeuten die Kommissionspläne in Hinblick auf die anvisierte künftige Sekundärnutzung elektronischer Gesundheitsdaten gewissermaßen einen Paradigmenwechsel – weg von einem

einwilligungsbasierten Konzept des Gesundheitsdatenschutzes hin zu einem einwilligungsfreien Konzept der Gesundheitsdatennutzung (Gassner, 2022, S. 739). Während in der Europäischen Union bereits im Jahre 2020 überwiegend interoperable elektronische Patientenakten zumindest in der ersten bis dritten Versorgungsstufe und auch in einigen Staaten in Apotheken sowie ambulanten Pflegediensten zum Einsatz kamen, sah Deutschland für die elektronische Patientenakte erst ab 2021 eine Angebots- und Nutzungspflicht vor (Thiel et al., 2020, S. 58). Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung der Angebots- und Nutzungspflicht und zu deren Niederschlag in der tatsächlichen Implementationsquote betreffend wird an dieser Stelle auf die Darstellungen im folgenden Abschnitt II.3 verwiesen.

Doch auch aus ganz praktischen Erwägungen ergeben sich bei der flächendeckenden Implementation elektronischer Patientenakten Vorteile. So könnten beispielsweise zertifizierte digitale Gesundheitsanwendungen bzw. sog. *Wearables* (wie beispielsweise Smartwatches) gezielt dazu eingesetzt werden, gesundheitsrelevante Daten zu erfassen und über das ePA-System mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten zu teilen (Ciortuz et al., 2024, S. 325 f.).

### 3. Gesetzliche Regelung und tatsächliche Nutzung der elektronischen Patientenakte nach dem PDSG

Die elektronische Patientenakte in der für den Untersuchungszeitraum maßgeblichen Form geht auf das Gesetz zum Schutz elektronischer Patientendaten in der Telematikinfrastruktur (Patientendaten-Schutz-Gesetz – PDSG) vom 14. Oktober 2020 zurück, welches u. a. umfangreiche Änderungen des Sozialgesetzbuches – Fünftes Buch (SGB V) – bedeutete.

So wurden nach Maßgabe des Art. 1 Nr. 31 PDSG nach § 305b SGB V die neuen Kapitel 11 und 12 eingefügt, welche die Telematikinfrastruktur – und damit auch die elektronische Patientenakte – sowie das Interoperabilitätsverzeichnis regeln. Zuvor war die elektronische Patientenakte teilweise bereits in den §§ 291, 291a SGB V a. F. geregelt. Die für die Implementierung der elektronischen Patientenakte maßgeblichen Aspekte werden seit Inkrafttreten des PDSG in den §§ 342 (Angebot und Nutzung der elektronischen Patientenakte), 343 (Informationspflichten der Krankenkassen), 344 (Einwilligung der Versicherten und Zulässigkeit der Datenverarbeitung durch die Krankenkassen und Anbieter der elektronischen Patientenakte) sowie 345 SGB V (Angebot und Nutzung zusätzlicher Inhalte und Anwendungen) normiert.

Mittlerweile erhielten die nachfolgend beschriebenen Normen durch das Digitale-Versorgung-und-Pflege-Modernisierungs-Gesetz (DVPMG) vom 03.06.2021 und das Krankenhauspflegeentlastungsgesetz (KHPfLEG) vom 20.12.2022 weitere Anpassungen, welche allerdings für den Untersuchungsgegenstand dieser vorliegenden Ausarbeitung nicht von Bedeutung sind.

Nach Maßgabe des § 342 Abs. 1 SGB V waren die gesetzlichen Krankenkassen seit 1. Januar 2021 verpflichtet, ihren Versicherten auf deren Antrag und mit entsprechender Einwilligung (Opt-in-Verfahren) eine von der Gesellschaft für Telematik zugelassene elektronische Patientenakte zur Verfügung zu stellen.

Die Implementierung sollte dabei in drei Stufen erfolgen, im Rahmen welcher das zugrunde liegende Berechtigungsmanagement – also die Möglichkeit, die Zugriffs- und Speicheroptionen durch die Versicherten individuell zu steuern – schrittweise verfeinert würde.

Ab 1. Januar 2021 war zunächst ein sog. „grobgranulares“ (vgl. auch Heckmann, 2020, S. 9) Berechtigungsmanagement vorgesehen, welches es den Versicherten lediglich erlaubte, die elektronische Patientenakte mit gesundheitsrelevanten Daten

zu befüllen bzw. befüllen zu lassen (insbesondere Befunde, Diagnosen sowie Therapie- und Behandlungsberichte), wobei die Zugriffsberechtigung nur zeitlich eingeschränkt werden konnte (vgl. § 342 Abs. 1 SGB V).

In einer zweiten Umsetzungsphase ab dem 1. Januar 2022 wurden die hinterlegbaren Gesundheitsdaten um weitere, bisher rein physisch ausgestellte Dokumente wie den Mutterpass, das Zahnarzt-Bonusheft, das Untersuchungsheft für Kinder oder auch den Mutter- und Impfpass erweitert (vgl. § 342 Abs. 2 SGB V). Ab dieser Umsetzungsstufe konnten die Versicherten zwischen der Einstellung eines sog. „feingranularen“ bzw. „mittelgranularen“ (vgl. auch Heckmann, 2020, S. 9 f.) Berechtigungsmanagements wählen.

Im mittelgranularen Berechtigungsmanagement erhalten die Versicherten die Möglichkeit, den Zugriff auf bestimmte *Kategorien von Dokumenten und Datensätzen* zu steuern und über diese zu disponieren, während im feingranularen Berechtigungsmanagement der Zugriff auf bestimmte *Dokumente bzw. Dateien* reguliert werden kann (Heckmann, 2020, S. 10).

In einer letzten Umsetzungsstufe ab dem 1. Januar 2023 sollten über die elektronische Patientenakte zusätzlich weitere Daten zur Verfügung gestellt und Möglichkeiten implementiert werden, welche es den Versicherten bzw. ihren befugten Vertretern erlauben, ihre in der elektronischen Patientenakte gespeicherten Gesundheitsdaten zu Forschungszwecken nach Maßgabe des § 363 SGB V zur Verfügung zu stellen (vgl. § 342 Abs. 3 SGB V).

Tatsächlich kam die Implementierung der elektronischen Patientenakte jedoch bereits in ihrer ersten Umsetzungsstufe ins Stocken, nachdem der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit nach erfolglosen Interventionsversuchen noch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. BfDI, 2020a) die betroffenen gesetzlichen Krankenkassen zunächst öffentlich vor der gesetzlich vorgesehenen Implementierung der elektronischen Patientenakte ab dem 1. Januar 2021 gewarnt (vgl. BfDI, 2020b) und den fünf größten gesetzlichen Krankenkassen schließlich die gesetzeskonforme Implementierung untersagt hatte (vgl. BfDI, 2021a).

Der BfDI war insbesondere der Auffassung, die Implementation in der ab dem 1. Januar 2021 vorgesehenen Umsetzungsstufe (ohne Möglichkeit der feingranularen Zugriffssteuerung) verstoße gegen die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und sei deshalb europarechtswidrig (vgl. BfDI, 2020a, S. 2 ff.; BfDI, 2020b, S. 1 ff., 3; BfDI, 2021a, S. 5). Diese Interventionen führten zu einer erheblichen

Verzögerung und Rechtsunsicherheit seitens der betroffenen Krankenkassen, welche die vom BfDI geforderten strengeren Steuerungsmechanismen rein technisch noch gar nicht umsetzen konnten.

Darüber hinaus führten die öffentlichen Interventionen aber auch zu einer nachhaltigen Verstärkung des Misstrauens innerhalb der Bevölkerung und Ärzteschaft, weshalb die elektronische Patientenakte entgegen der Intention des Gesetzgebers bis zuletzt weitestgehend ungenutzt geblieben ist. Gleichwohl führten die Bescheide des BfDI nicht unmittelbar zur sofortigen Verhinderung der weiteren Implementation der elektronischen Patientenakte in der beanstandeten Form. Durch die aufschiebende Wirkung der sozialgerichtlichen Klagen der betroffenen Krankenkassen (vgl. § 86a Abs. 1 SGG) konnte die vom BfDI beanstandete elektronische Patientenakte im Ergebnis weitergenutzt werden.

Obwohl mittlerweile auch bereits die weiteren technischen Umsetzungsstufen erreicht und ein entsprechendes feingranulares Berechtigungsmanagement implementiert wurde, liegt die Nutzungsquote jedoch im untersten einstelligen Prozentbereich. Per März 2024 verfügten von knapp 73 Millionen gesetzlich Versicherten in Deutschland gerade einmal 1.078.605 über eine elektronische Patientenakte (GKV, 2024; Gematik, 2024). Dies hängt maßgeblich auch damit zusammen, dass es sich bei der elektronischen Patientenakte nach den hier maßgeblichen Regelungen noch immer um eine einwilligungsbedürftige patientengeführte Akte handelt, welche erst durch die positive Entscheidung des Patienten für die elektronische Patientenakte (Opt-in-Verfahren) für Patienten und Heilbehandler nutzbar wird.<sup>1</sup> Die flächendeckende Implementierung der elektronischen Patientenakte nach den bisherigen Regelungen hing folglich ganz maßgeblich von deren Akzeptanz in der Bevölkerung ab. Auf die genauen Implikationen der Interventionen des BfDI wird im Rahmen des Analyseteils (vgl. Abschnitt V) der vorliegenden Arbeit vertieft eingegangen. Das Verhalten des BfDI und insbesondere dessen medienwirksame Interventionen gegen die Krankenkassen dürften jedoch entscheidend dazu

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber die Problematik mittlerweile zum Anlass genommen hat, die elektronische Patientenakte hinsichtlich dieses Aspekts umfassend zu reformieren. Das erfolgreich verabschiedete Gesetz zur Beschleunigung der Digitalisierung im Gesundheitswesen (Digital-Gesetz) bedeutet erneut entsprechende Anpassungen des SGB V. Insbesondere wandelt sich die elektronische Patientenakte ab 1. Januar 2025 von der einwilligungsbedürftigen in eine widerspruchsbedürftige Akte (Opt-out-Verfahren). Patienten müssen der Anlage einer elektronischen Patientenakte fortan also aktiv widersprechen. Auch hiergegen hat der BfDI in Teilen bereits Bedenken angemeldet (BfDI, 2023a, S. 3 ff.).

beitragen haben, dass die elektronische Patientenakte kaum genutzt wird (vgl. exemplarisch Rachut, 2023, S. 199; Engelhard, 2022, S. 118).

### III. Politikwissenschaftlich-theoretischer Ansatz

Zur Analyse der Interventionen des Bundesdatenschutzbeauftragten bei der Implementierung der elektronischen Patientenakte nach den Vorgaben des Patientendaten-Schutz-Gesetzes bietet sich die Anwendung des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse (kurz: AEP) an, welcher von *Michael Böcher* und *Annette Elisabeth Töller* entwickelt wurde. Im vorliegenden Abschnitt soll der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse samt seiner Erklärungsfaktoren beschrieben werden, um die Annahmen des AEP im weiteren Verlauf der Untersuchung auf den Fall der Interventionen des Bundesdatenschutzbeauftragten bei der Implementierung der elektronischen Patientenakte zu übertragen und diese eingehend zu untersuchen.

#### 1. Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse in der Policy-Forschung

Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse nach Böcher & Töller (2012) wurde ursprünglich zur Erklärung umweltpolitischer Entscheidungen entwickelt (Böcher & Töller, 2012a, S. 189).

Die Vordenker des AEP erkannten dabei, dass bisherige traditionelle Erklärungsmodelle politischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse – insbesondere im Bereich der Umweltpolitik – dem Missverständnis nicht ausreichend Rechnung trugen, dass es sich bei politischen Prozessen vor allem vorrangig um sachrational orientierte Problemlösungsprozesse handelt (Böcher & Töller, 2012b, S. 452).

Dieser Kritik liegt die Annahme zugrunde, dass sich politische Entscheidungen, insbesondere im Bereich der Umweltpolitik, weder ausschließlich durch die Analyse des Entscheidungsprozesses als solchen erklären lassen, andererseits jedoch auch nicht auf unkoordinierten, gar dem Zufall entspringenden Umständen beruhen dürfen. So eigne sich einerseits die, oftmals zur Erklärung von Umweltpolitiken herangezogene, prozessorientierte Betrachtung des *Policy Cycle* durchaus als valide Heuristik zur Strukturierung politischer Prozesse für Analysen (Böcher & Töller, 2012b, S. 454). Gleichwohl müsse allerdings beachtet werden, dass der Politikzyklus einerseits von einer idealtypischen Phasenabfolge ausgeht, welche nicht zwangsläufig mit den realen Bedingungen des politischen Entscheidungsprozesses korrespondieren müsse und außerdem auch keinerlei Aussagen darüber treffe,



inwiefern und in welcher Gestalt die einzelnen Phasen ineinander übergehen (Böcher & Töller, 2012b, S. 455). Ferner mangle es dem Politikzyklus an der Fähigkeit, Aussagen darüber zu treffen, weshalb eine bestimmte Policy in der entsprechenden Form zustande gekommen ist (Böcher & Töller, 2012b, S. 455 mit Verweis auf Sabatier, 1993; Jann & Wegrich, 2009). Besonders schwerwiegend erscheine jedoch der Umstand, dass der Politikzyklus aufgrund des ihm innewohnenden Problemlösungsbias unterstellt, politische Entscheidungen seien im Grunde sachrational orientiert, weshalb infolgedessen politische Akteure ein besonders Interesse daran zeigten, jeweils die politische Lösung zu finden, welche bestmöglich zur Problemlösung beitrage (Böcher & Töller, 2012b, S. 455).

Im Gegensatz zum prozessorientierten Modell des Policy Cycle steht der Politikfeldanalyse – neben weiteren Modellen, Theorien und Ansätzen – mit dem *Multiple-Streams-Ansatz* (kurz: MSA) ein dem Policy Cycle gar gegenläufiges Konzept zur Verfügung, welches der Beachtung von Zufällen und Eigendynamiken im politischen Prozess eine besondere Bedeutung beimisst (Böcher & Töller, 2012b, S. 457).

Problematisch in Hinblick auf die Anwendungsmöglichkeiten des Multiple-Streams-Ansatzes auf kontinentaleuropäischer Ebene erscheint jedoch im Kontext der hiesigen Regierungssysteme, dass dieser ausdrücklich aus US-amerikanischer Perspektive entwickelt wurde (Böcher & Töller, 2012b, S. 458 mit Verweis auf Zachariadis, 2007).

Zu kritisieren sei darüber hinaus, dass die Annahmen des MSA aufgrund ihres allgemeinen Charakters es kaum erlauben, empirisch überprüfbare Hypothesen abzuleiten, und es fraglich ist, ob die drei Ströme des MSA tatsächlich unabhängig voneinander seien (Böcher & Töller, 2012b, S. 458 mit Verweis auf Nowlin, 2011, S. 45 f.). Darüber hinaus sei die Eignung des MSA zur Klärung komplexer politischer Prozesse, insbesondere umweltpolitischer Prägung, problematisch, nachdem Institutionen als solche im Rahmen des MSA keine Rolle spielten (Böcher & Töller, 2012b, S. 458 mit Verweis auf Rüb, 2009, S. 367; Nowlin, 2011, S. 44) und die Faktoren Interessen und Macht als zentrale politikwissenschaftliche Kategorien in ihrer Bedeutung unterschätzt würden (Böcher & Töller, 2012b, S. 458 mit Verweis auf Brunner, 2008, S. 506).

Böcher & Töller erkannten dieses Spannungsverhältnis und legten mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse einen neuartigen Analyserahmen vor, welcher es erlaubt, im Rahmen der Analyse bestimmter Politiken gleichzeitig

strukturelle Aspekte und auch Eigendynamiken hinreichend zu beachten. Mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse postulieren Böcher & Töller, geleitet von den frühen institutionstheoretischen Überlegungen Larry Kisers und Elinor Ostroms (vgl. Kiser & Ostrom, 1983), das Zusammenspiel der Handlungen politischer Akteure und ihrer Beeinflussung durch Institutionen als zentralen Erklärungsfaktor für das Zustandekommen und die Ausgestaltung bestimmter Policies (Böcher & Töller, 2012b, S. 461).

Ergänzend betrachtet der AEP in seinem Analysekonzept – ähnlich wie andere institutionstheoretische Ansätze – als weitere relevante Erklärungsfaktoren auch Problemstrukturen, Maßnahmenalternativen und die situativen Aspekte politischer Entscheidungen (Böcher & Töller, 2012b, S. 461). Seine besondere praktische Relevanz dürfte der AEP insbesondere durch seine kombinatorische Ausrichtung erlangen. Denn mit dem ihm zugrunde liegenden Verständnis politischer Prozesse als von Eigendynamiken und gewissermaßen auch Zufällen geprägten Entwicklungen (Böcher & Töller, 2012b, S. 461) wird dem Umstand Rechnung getragen, dass politische Entscheidungen und vor allem Ergebnisse in der Realität nicht ausschließlich auf sachrationalen Faktoren beruhen.

Auch außerhalb des Politikfeldes der Umweltpolitik fanden sich in der Vergangenheit bereits erfolgreiche Ansätze, den Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Heuristik zur Erklärung politischer Entscheidungen heranzuziehen (vgl. in Bezug auf das Politikfeld der Sozialpolitik insbesondere Slavici, 2022, S. 47 ff.).

## 2. Erklärungsfaktoren des AEP

Der Analyserahmen des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse geht im Kern davon aus, dass sich das Zustandekommen und die konkrete Ausgestaltung bestimmter Policies – im Grundkonzept insbesondere Umweltpolitiken – mithilfe von fünf Erklärungsfaktoren begründen lassen. Dabei handelt es sich konkret um die Faktoren *Akteure und ihre Handlungen*, *Institutionen*, *Instrumentenalternativen*, *Problemstrukturen* und *situative Aspekte*, welche im weiteren Verlauf der Ausarbeitung näher vorgestellt werden.

Dabei ist davon auszugehen, dass die fünf Erklärungsfaktoren allesamt im politischen Prozess mitwirken und sich entsprechend auf die politischen Ergebnisse auswirken, wobei allerdings jeder einzelne Erklärungsfaktor per se Eigendynamiken unterliegt und sich die Faktoren darüber hinaus auch gegenseitig beeinflussen (Böcher & Töller, 2012b, S. 462).

Diese bestehenden Interdependenzen und Auswirkungen der individuellen Faktoren auf die Policy können folgender Darstellung übersichtsweise entnommen werden:

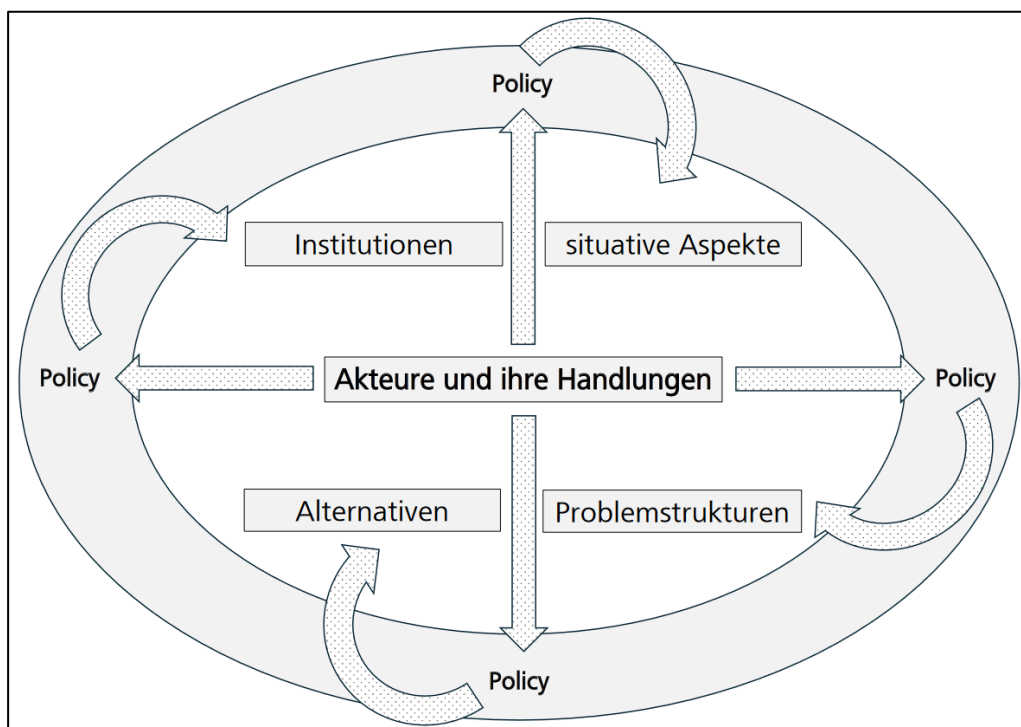


Abbildung 1: Analytischer Rahmen des AEP (eigene Darstellung auf Grundlage von Böcher & Töller, 2012a, S. 190)

Die Bedeutung des Zusammenspiels der verschiedenen Erklärungsfaktoren des AEP lässt sich besonders gut durch die Kategorisierung einzelner Faktoren veranschaulichen. Dabei stellen die Akteure und ihre Handlungen vor allem *institutions- und akteurszentrierte Faktoren* dar, während sich die situativen Aspekte, konkreten Problemstrukturen und Instrumentenalternativen als weitestgehend *situations- und positionsbezogene Faktoren* einordnen lassen, wobei den Instrumentenalternativen gewissermaßen eine Zwitterstellung zukommt, welche im Rahmen der folgenden Ausführungen – insbesondere in Hinblick auf die Darstellungen in Unterkapitel 2.3 – deutlich werden dürfte.

Kategorisierung der Erklärungsfaktoren	
Institutions- und akteurszentrierte Faktoren	Situations- und positionsbezogene Faktoren
Akteure und ihre Handlungen	Situative Aspekte
Institutionen	Problemstrukturen
(Instrumenten-)Alternativen	

**Tabelle 1:** Kategorisierung der Erklärungsfaktoren in institutions- und akteurszentrierte sowie situations- und positionsbezogene Faktoren (eigene Darstellung)

## 2.1 Akteure und ihre Handlungen

Besondere Bedeutung erlangen im Rahmen des AEP die einzelnen Akteure und ihre Handlungen. Durch das Akteursverständnis des AEP werden sowohl individuelle, kollektive als auch korporative Akteure erfasst, wobei das Handeln dieser Akteure einerseits durch Kurzfrist-Interessen zweckrational, aber auch durch kognitive sowie normative Überzeugungen wertrational orientiert sein kann (Böcher & Töller, 2012b, S. 463). Dabei hängt es von der konkreten politischen Problemstruktur ab, ob die Handlungen der Akteure eher zweck- oder wertrational geleitet werden (Böcher & Töller, 2012b, S. 463).

Als Beispiele für die Dominanz zweckrationalen Handelns führen Böcher & Töller Problemstrukturen an, im Rahmen derer Kosten und Nutzen einer Policy in einem „Nullsummenspiel“ enden, also als Resultat eines reinen Verteilungskampfes entstehen, in welchem bestimmte Gruppen auf Kosten anderer bevorteilt werden (Böcher & Töller, 2012b, S. 463 mit Verweis auf Braun, 1999; Böcher, 2007). Denkbar sind in diesem Zusammenhang v. a. Sozialpolitiken i. S. e. Umverteilung, im Rahmen derer der politische Handlungsspielraum der beteiligten Akteure eingeschränkt und die Zweckorientierung betreffend mehr oder weniger klar

definiert ist, mithin zweckrationaler Handlungsbedarf besteht. Wertrationales Handeln dominiere hingegen vielmehr insbesondere in Situationen, in welchen die Bedingungen für die Kosten- und Nutzenverteilung noch nicht klar sind und entsprechend politische (Handlungs-)Alternativen zur Debatte stehen (Böcher & Töller, 2012b, S. 463).

Den beteiligten Akteuren steht in derart gelagerten Problemstrukturen somit nicht nur ein bloßes Entschließungsermessen zu, sondern vielmehr auch ein praktisches Auswahlermessen in Hinblick auf die geeigneten Maßnahmen, im Rahmen dessen auch wertrationale Erwägungen Berücksichtigung finden dürften.

Handlungsausrichtung der Akteure	
Dominanz zweckrationalen Handelns	Dominanz wertrationalen Handelns
v. a. Verteilungskämpfe (sog. „Nullsummenspiele“)	v. a. Diskussion politischer Alternativen

**Tabelle 2:** Darstellung der Handlungsrichtungen der Akteure (eigene Darstellung auf Grundlage von Böcher & Töller, 2012b, S. 463)

In Hinblick auf die Entscheidung, ob und in welcher Form Akteure in Policy-Prozessen handeln, gilt zu beachten, dass diese nach dem Verständnis des AEP maßgeblich von der Existenz und jeweiligen Struktur politisch definierter Probleme einerseits, jedoch auch von der Verfügbarkeit geeigneter Instrumente andererseits sowie von politischen Logiken abhängt (Böcher & Töller, 2012b, S. 463).

Ausschlaggebend für das Ob und Wie politischen Akteurshandelns können auch gänzlich oder teilweise sachfremde Erwägungen der beteiligten Akteure sein. Böcher & Töller führen diesbezüglich exemplarisch die Interessen eines Ministers oder einer Ministerin an, sich durch eine bestimmte Politik im Vorfeld einer Wahl zu profilieren (Böcher & Töller, 2012b, S. 463). Auch könnten Behörden – angeführt wird in diesem Zusammenhang exemplarisch das Umweltbundesamt – das Bedürfnis verspüren, eigene institutionelle Ressourcen sichern zu wollen und hierfür zu bestimmten Fachthemen öffentlich Stellung zu beziehen und ggf. sogar eine konträre Position zu jener des zuständigen Ministeriums oder der Regierung als solcher zu vertreten (Böcher & Töller, 2012b, S. 463).

Böcher & Töller weisen in diesem Zusammenhang auch explizit darauf hin, dass insbesondere auch bei Behörden bzw. Ministerialverwaltungen die Gefahr der Verwirklichung einer „fachlich-disziplinären Sicht der Dinge“ oder aber die

Erhaltung institutioneller Ressourcen (Böcher & Töller, 2012b, S. 463), losgelöst von einer stellenweise unterstellten Problemadäquanz (vgl. Smeddinck & Tils, 2001, S. 313; kritisch in Hinblick auf die behördliche Unabhängigkeit auch Hermes, 2023, S. 981 ff.), besteht. Dieser Umstand darf bei der Analyse entsprechender Politiken folglich nicht vernachlässigt werden.

Exemplarische Handlungsmotivationen politischer und administrativer Akteure	
Politische Akteure	Administrative Akteure
(auch) Problemorientierung (Problemadäquanz)	(auch) Problemorientierung (Problemadäquanz)
Wiederwahlinteressen	Sicherung institutioneller Ressourcen
Profilierung als Fachpolitiker	Verwirklichung spezifischer fachlich-disziplinärer Ansicht
(...)	(...)

**Tabelle 3:** Darstellung der Handlungsmotivationen politischer und administrativer Akteure (eigene Darstellung auf Grundlage von Böcher & Töller, 2012b, S. 463 f.)

## 2.2 Institutionen

Neben dem bereits beschriebenen Akteurshandeln spielen auch Institutionen im Rahmen des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse eine herausragende Rolle. Vielmehr wird Akteurshandeln von Institutionen (im Sinne institutioneller Regeln) formal erst ermöglicht (Böcher & Töller, 2012b, S. 464).

Besonders wichtig zum Verständnis der Wirkmechanismen bestimmter Policies und auch des AEP als Analyserahmen ist die korrekte Einordnung des Begriffs der Institutionen. Keinesfalls dürfen Institutionen mit den bereits beschriebenen Akteuren verwechselt werden. Institutionen i. S. d. AEP sind vor allem institutionelle bzw. institutionalisierte Regeln, welche sich auf Umfang und Erfolg von Policies durchschlagen. Neben der Ermöglichung von Akteurshandeln können sie jedoch auch zur Blockade bestimmter Politiken beitragen oder Ausweichstrategien provozieren, legen sie doch mithin klare Vorgaben für erlaubte sowie unerlaubte Handlungen fest und definieren somit den politischen Handlungsspielraum (Böcher & Töller, 2012a, S. 124 ff.; Böcher & Töller, 2012b, S. 465).

Der AEP folgt dementsprechend dem etablierten Institutionenbegriff, welcher in Institutionen verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende (soziale) Regelungssysteme sieht (Sager, 2021, S. 18). Zu diesen gehören u. a.

Parlamente, Wahlen, Parteien und konstitutive Strukturen – beispielsweise der Föderalismus – (Sager, 2021, S. 18; Nohlen & Schultze, 1995, S. 205 ff.), insbesondere aber auch die korrespondierenden rechtlichen Grundlagen und Garantien (vgl. z. B. die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG; Böcher & Töller, 2012b, S. 465). Dabei unterliegen auch Institutionen Eigendynamiken und wirken so auf politische Prozesse ein, unabhängig von einer bestehenden oder nicht bestehenden Problemlösungsorientierung (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). Dem Grunde nach erweisen sich Institutionen als dazu geeignet, Kontinuität und somit auch Planbarkeit zu fördern (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). Jedoch muss auch beachtet werden, dass diese vermeintliche Kontinuität in der Praxis durch im Vorfeld nicht abzuschätzende Eigendynamiken unterbrochen werden kann (Böcher & Töller, 2012b, S. 466), nämlich insbesondere dann, wenn beispielsweise zu einer relevanten Rechtsfrage noch keine gefestigte bzw. höchst- oder verfassungsrichterliche Rechtsprechung vorliegt.

### 2.3 Instrumentenalternativen

Einen weiteren wichtigen Erklärungsfaktor bilden im Rahmen des Ansatzes eigen-dynamischer politischer Prozesse die Instrumentenalternativen. Dabei dienen politische Instrumente vor allem dazu, das Handeln bestimmter gesellschaftlicher Akteure zu beeinflussen und die Definition politischer Ziele zu fördern (Böcher & Töller, 2012b, S. 466; Böcher & Töller, 2012a, S. 74).

Akteure können sich grundsätzlich vielfältiger Instrumente bedienen, wobei die Alternativen in der Praxis oft durch institutionelle Rahmenbedingungen oder vorherrschende Interessen – in Bezug auf vermeintlich überlegene Instrumente – eingeschränkt werden (Böcher & Töller, 2012b, S. 466).

Dies kann wiederum dazu führen, dass nicht das für die konkrete Politik in Hinblick auf Effizienz und Effektivität ideale Instrumentarium, sondern lediglich eine schlechtere Instrumentenalternative („*second best*“) gewählt wird, welche zum fraglichen Zeitpunkt verfügbar ist und umsetzbar erscheint (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). Hinsichtlich der Arten möglicher Politikinstrumente können vor allem Instrumente zur Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen – beispielsweise staatliche Hoheitsrechte und das Einschreiten des Staates als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen – sowie Instrumente zur Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns unterschieden werden (Braun & Giraus, 2014, S. 180).

Gesellschaftliches Handeln kann dabei sowohl *direkt*, beispielsweise durch regulative Politik, als auch *indirekt*, insbesondere durch finanzielle Anreize, Strukturierung, prozedurale Steuerung und Überzeugungsarbeit, beeinflusst werden (Braun & Giraus, 2014, S. 180).

Im Rahmen der Analyse der Instrumentenalternativen trägt der AEP dazu bei, die bestehenden Alternativinstrumente ganzheitlich zu betrachten und einzelne Aspekte, beispielsweise der jene der Sachrationalität oder technischer Eigenschaften – welche wiederum dem Problemlösungsbias unterliegen –, auch im Kontext der konkreten politischen Durchsetzbarkeit zu beleuchten (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). Dies ist insbesondere auch bei emotional aufgeladenen Politiken von besonderer Bedeutung (vgl. hierzu auch die folgenden Ausführungen zu den Faktoren *Problemstrukturen* sowie *situative Aspekte*), um politische Entscheidungen geordnet und möglichst zutreffend analysieren zu können.

Dabei verhalten sich politische Instrumentenalternativen oftmals in hohem Maße eigendynamisch und unabhängig von den politisch definierten Problemen (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). Zu beachten ist im Rahmen der Analyse der Instrumentenalternativen, dass diese regelmäßig zweierlei Filter unterliegen, wobei es sich um sog. „*institutionelle Schranken*“ und „*ideologische Schranken*“ handelt (Böcher & Töller, 2012b, S. 466). In Hinblick auf die *institutionellen Schranken* werden erneut die Verknüpfung der einzelnen Erklärungsfaktoren des AEP und die bestehenden Interdependenzen deutlich erkennbar. So unterliegen bestimmte – theoretisch umsetzbare – Instrumente oftmals institutionellen Schranken, welche den Rückgriff auf gewisse Instrumente rein faktisch unmöglich machen.

Exemplarisch für eine solche institutionelle Schranke kann die mittlerweile höchstrichterlich festgestellte Unvereinbarkeit der anlasslosen Vorratsdatenspeicherung mit Unionsrecht (vgl. EuGH, Urteil v. 20.09.2022, Rs. C-793/19 u. a.) angeführt werden, welche für künftige Reformvorhaben nunmehr eine entsprechende institutionelle Schranke darstellt.

Darüber hinaus lässt sich jedoch auch das Argument der Pfadabhängigkeit unter dem Filter der institutionellen Schranken fassen, zumindest dann, wenn in einem bestimmten Bereich bereits differenzierte Politiken implementiert wurden – diese mithin hinreichend gefestigt sind und somit institutionalisierend wirken – und umfangreiche Änderungen folglich mit erheblichen Kosten für die Adressaten sowie politische Risiken der jeweiligen Akteure verbunden wären (Böcher & Töller, 2012b, S. 466 f.).



Böcher & Töller wiesen in diesem Zusammenhang bereits 2012 exemplarisch auf die Diskussionen zum (damaligen) Erneuerbare-Energien-Gesetz hin; eine Diskussion, welche bis zuletzt an Aktualität nicht eingebüßt hat.

Neben den institutionellen Schranken bestehen in der Praxis allerdings auch vielfältige *ideologische Schranken*, welche die Implementierung eines potentiell institutionell realisierbaren Instruments aufgrund ideologischer bzw. diskursiver Erwägungen faktisch ausschließen (Böcher & Töller, 2012b, S. 467). Dabei erlangt insbesondere die symbolische Dimension, welche sich auch in den Diskursen zu bestimmten Instrumentenalternativen niederschlägt, besondere Bedeutung (Böcher & Töller, 2012b, S. 467).

Die konkrete Ausprägung der jeweiligen ideologischen Schranken hängt dabei von den individuellen Aspekten und auch wieder Interessen der beteiligten Akteure ab. Denn ein an der Wiederwahl interessierter Politiker wird in der Regel dem Erfolg versprechenden ideologischen Diskurs seiner Stamm- bzw. potenziellen Neuwählerschaft folgen. In der Praxis kommt es somit durchaus zu Policies, welche aus einer reinen Problemlösungsperspektive nicht befriedigend fassbar sind (Böcher & Töller, 2012b, S. 467).

Auf ideologischer Ebene denkbar entscheidungserhebliche Faktoren der beteiligten Akteure finden sich in diesem Sinne vor allem exemplarisch in ideologischen und diskursiven Prinzipien, ökonomischen und sozialen, moralischen und ggf. religiösen sowie auch technischen und fachlichen Überzeugungen. Wie relevant und umfangreich der Einfluss der genannten ideologischen Faktoren ist, dürfte dabei jedoch von der konkreten Entscheidungssituation abhängen.

Eine exemplarische Darstellung möglicher sachfremder Einschränkungsfaktoren in Hinblick auf Instrumentenalternativen kann folgender Tabelle entnommen werden:

Beispiele für sachfremde Einschränkungsfaktoren der Instrumentenalternativen	
Institutionelle Schranken	Ideologische Schranken
Verfassungsprinzipien	Ideologische und diskursive Prinzipien
Grundrechte und sonstiges Verfassungsrecht	Ökonomische und soziale Überzeugungen
Bundes- und Europarecht	Moralische und ggf. religiöse Überzeugungen
Landes- und Landesverfassungsrecht	Technische und fachliche Überzeugungen
Pfadabhängigkeit	(...)
(...)	

**Tabelle 4:** Exemplarische Darstellung möglicher sachfremder Einschränkungsfaktoren (eigene Darstellung)

## 2.4 Problemstrukturen

Neben den bereits genannten Faktoren tragen auch die der konkreten politischen Entscheidungssituation zugrunde liegenden Problemstrukturen zum Ob und Wie der Ausgestaltung politischer Initiativen bei.

Der Begriff der Problemstruktur meint dabei insbesondere, „wie sichtbar und eindeutig das Problem ist“ (Böcher & Töller, 2012a, S. 89 mit Verweis auf Smeddinck & Tils, 2001, S. 311).

Zu berücksichtigen ist in Hinblick auf die der Policy zugrunde liegenden Problemstrukturen im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise auch die Frage, welche konkrete wirtschaftliche Bedeutung ein Problem einnimmt und welche Anzahl, Vielfalt und auch gesellschaftliche Relevanz bestimmte „Problemverursacher“ auf sich vereinen und welche konkreten oder abstrakten Lösungsansätze bei der gegenwärtigen Informationslage verfügbar erscheinen (Böcher & Töller, 2012b, S. 468 mit Verweis auf Smeddinck & Tils, 2001, S. 311).

Manche Initiativen entfalten erst durch die zugrunde liegenden Problemstrukturen ihre Komplexität, insbesondere nachdem politische Prozesse sich regelmäßig nicht durch ein bestimmtes unstrittiges und klar definiertes Problem charakterisieren (Böcher & Töller, 2012b, S. 468). Andere Akteure halten

die zugrunde liegenden Problemstrukturen verdeckt, um eine „hidden agenda“ zu verfolgen (Böcher & Töller, 2012b, S. 468).

Problemstrukturen unterliegen dabei einigen strukturimmanenten Agenda-Barrieren, welche das Aufgreifen von Lösungsvorschlägen und das Nutzen von Lösungspotenzialen in der Praxis nicht nur unterbinden, sondern oftmals die Identifizierung einer Problematik als politischen Missstand bereits im Vorfeld abwehren. Derartige Barrieren können beispielsweise dann bestehen, wenn sich gewisse Problematiken nicht für die politische Profilierung von Akteuren eignen, beispielsweise aufgrund mangelnder Popularität oder einer zu hohen Komplexität der Problem- und Lösungsstruktur (Böcher & Töller, 2012b, S. 469).

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich politische Akteure ernsthaft mit einer vorliegenden Problemstruktur auseinandersetzen, ist entsprechend umso geringer, je stärker dabei die Betroffenheit manifester gesellschaftlicher Interessen ist (Böcher & Töller, 2012b, S. 469). Ähnliches gilt bei persistenten Problemen, wie dies regelmäßig auch bei Umweltthemen der Fall ist (Böcher & Töller, 2012b, S. 469). Letztere werden aufgrund der mangelnden Problemlösungsfähigkeiten herkömmlicher sektoraler und technikorientierter Mittel oftmals nicht hinreichend im politischen Diskurs berücksichtigt (Böcher & Töller, 2012b, S. 469). Entsprechend unzureichende Lösungsaussichten führen in Verbindung mit der korrespondierenden mangelnden politischen Vermittelbarkeit dazu, dass bestimmte Problemstrukturen in der Praxis nicht aufgegriffen werden, ebenso wie auch jene Problemstrukturen, welche umfassende Veränderungen (z. B. des Lebensstils der Bürgerinnen und Bürger) bedeuten würden und sich daher tendenziell als schwer vermittelbar darstellen (Böcher & Töller, 2012b, S. 469).

<b>Beispiele für problemstrukturimmanente Agenda-Blockaden</b>
Mangelnde Eignung zur politischen Profilierung der Akteure.
Hoher Komplexitätsgrad der Problemstruktur.
Hoher gesellschaftlicher Betroffenheitsgrad manifester Interessen.
Hohe Persistenz der Problematik bei gegenwärtigen sektoralen bzw. technikorientierten Mitteln.
Unzureichende Lösungsaussichten für die Problematik.
Erfordernis umfassender Veränderungen (z. B. des Lebensstils) zur Problemlösung.

**Tabelle 5:** Problemstrukturimmanente Agenda-Blockaden (eigene Darstellung auf inhaltlicher Grundlage von Böcher & Töller, 2012b, S. 469)

## 2.5 Situative Aspekte

Als letzten wesentlichen Erklärungsfaktor des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse präsentieren Böcher & Töller (2012) die sog. situativen Aspekte, welche im Rahmen der Policy-Analyse ebenso entsprechende Beachtung finden sollten.

Situative Aspekte können als häufig nicht planbare Ereignisse Optionen für Policies eröffnen oder aber auch entsprechend verringern (Böcher & Töller, 2012b, S. 470). Als Beispiele für derartige situative Aspekte werden in Hinblick auf die zunächst umweltpolitische Konzeptionierung unter anderem Umweltkatastrophen wie Tschernobyl oder Fukushima, aber auch öffentlich debattierte Skandale wie der BSE-Skandal oder Situationen des allgemeinen politischen Umbruchs aufgeführt (Böcher & Töller, 2012b, S. 470).

Aus der jüngeren Vergangenheit können in diesem Zusammenhang sicherlich auch die Covid-19-Pandemie oder aber die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges und die damit geänderten geopolitischen Bedingungen Erwähnung finden. Derartige Situationen unterliegen naturgemäß oft unvorhersehbaren Eigendynamiken und führen oftmals zur Verschiebung politischer Ziele und Machtrelationen zwischen politisch Handelnden, wodurch Raum für eine Policy-Wandel entstehen kann (Böcher & Töller, 2012b, S. 470).

Die den situativen Aspekten innewohnenden politischen Gelegenheitsfenster weisen dabei Gemeinsamkeiten mit dem *Policy Window* auf, welches auch im Rahmen des Multiple-Streams-Ansatzes Beachtung findet (vgl. hierzu Kingdon, 1984). Voraussetzung für die Öffnung eines politischen Gelegenheitsfensters im Sinne des AEP ist jedoch, dass ein grundsätzlich für dringlich erachtetes Problem institutionell und ideologisch ungefiltert auf politische Akteure trifft, welche in der Problematik einen politischen Mehrwert sehen, welcher jedoch nicht zwangsläufig in der Lösung dieses Problems selbst bestehen muss (Böcher & Töller, 2012b, S. 470).

## 2.6 Herausbildung forschungsleitender Vermutungen

Aus der vorangegangenen Darstellung der fallbezogenen theoretischen Grundlagen lassen sich in Verbindung mit den dargestellten Erklärungsfaktoren nachfolgende forschungsleitende Vermutungen aufstellen, welche die Grundlage für die strukturierte Untersuchung der Interventionen des BfDI bilden werden. Die forschungsleitenden Vermutungen (V<sub>1</sub>–V<sub>5</sub>) beziehen sich dabei auf jeweils einen Erklärungsfaktor und werden im Rahmen der Analyse beantwortet.

- **V1 (Akteure und ihre Handlungen):** „Die konkrete Ausgestaltung der Amtsführung des BfDI Kelber erschwert die faktische Abgrenzung zwischen tatsächlichem Verwaltungsakteur und politischem Akteur.“
- **V2 (Institutionen):** „Bei der aufsichtsrechtlichen Intervention gegen die Krankenkassen handelt es sich um eine Ausweichstrategie zur Durchsetzung der im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend gehörten eigenen fachlichen Ansicht.“
- **V3 (Instrumentenalternativen):** „Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen bestand für den BfDI keine wirkungsstarke alternative Interventionsmöglichkeit im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.“
- **V4 (Problemstrukturen):** „Datenschutzrechtliche Thematiken sind tendenziell emotional aufgeladen und eignen sich daher für die politische Profilierung.“
- **V5 (Situative Aspekte):** „Die Coronavirus-Pandemie stellte einen bedeutenden situativen Aspekt dar, welcher die öffentlichkeitswirksame Positionierung des BfDI begünstigte.“

In Bezug auf **V1 (Akteure und ihre Handlungen)** wird insbesondere auf das dem AEP innewohnende, im Kern handlungstheoretische Verständnis (politischer) Ergebnisse abgestellt. Akteure und ihre Handlungen betreffend geht der AEP dem Grunde nach davon aus, dass Akteursverhalten in jenes von Verwaltungsakteuren und politischen Akteuren unterschieden werden kann (Böcher & Töller, 2012b, S.

464). Folglich soll dargestellt werden, dass die konkrete Abgrenzung im Fall des BfDI äußerst schwierig ist, nachdem der hauptsächlich administrativ-aufsichtsrechtliche Auftrag des BfDI durch die medienwirksamen öffentlichen Äußerungen deutlich übererfüllt und in einer Form ausgedehnt wurde, welche politische Züge annahm. Hier gilt es zu betonen, dass der BfDI seinem gesetzlichen Auftrag nach ausdrücklich keine Institution der Digital- oder Datenschutzpolitik, sondern vielmehr ein Aufsichtsorgan darstellt.

Die zweite forschungsleitende Vermutung **V2** berücksichtigt in Hinblick auf den Erklärungsfaktor der **Institutionen** den Umstand, dass das Handeln der einzelnen Akteure im Sinne des AEP stets institutionell geprägt ist, wobei die institutionellen Regeln das Handeln erst formal ermöglichen oder aber auch blockieren können (vgl. Böcher & Töller, 2012b, S. 464 f.). Vorliegend gilt es zu untersuchen, inwiefern für den BfDI eine vorgelagerte Interventionsmöglichkeit bestanden hätte oder ob die Durchsetzung seiner Rechtsauffassung faktisch blockiert war. Es gilt im Ergebnis darzustellen, ob die aufsichtsrechtliche Untersagung der ePA-Nutzung eine Ausweichstrategie darstellte, die auch dadurch provoziert wurde, dass sich der BfDI übergangen gefühlt hatte.

**V3 (Instrumentenalternativen)** stellt hingegen auf die rechtlichen Befugnisse des BfDI und deren Grenzen ab, insbesondere auf die Rechtsstellung als Aufsichtsbehörde ohne offizielles Vetorecht mit rein administrativen Interventionsbefugnissen, und soll die Interventionen des BfDI im Lichte möglicher Alternativinstrumente analysieren.

Die vierte forschungsleitende Vermutung **V4 (Problemstrukturen)** dient der Untersuchung der vorliegenden Problemstrukturen. Hier werden die Problemstrukturen, insbesondere in Bezug auf datenschutzrechtliche Debatten, herausgearbeitet und Rückschlüsse auf die Relevanz der Problemstrukturen als Einflussfaktor getroffen.

**V5 (Situative Aspekte)** nimmt sodann Bezug auf die Begleiterscheinungen der Coronavirus-Pandemie, welche sich insbesondere in der Datenschutzdebatte zeigten. Hierbei soll geklärt werden, inwieweit die Coronavirus-Pandemie einen situativen Aspekt darstellte, der die Interventionen des BfDI begünstigte.

## IV. Methodik und Untersuchungsdesign

Bei dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsvorhaben handelt es sich um ein  $\gamma$ -zentriertes Vorhaben. Dieses beruht vor allem auf der Einbeziehung und Interpretation umfangreicher schriftlicher Quellen verschiedener Natur. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es entsprechend nicht, zweifelsfreie Evidenz für etwaige kausale Mechanismen zu identifizieren, sondern vielmehr mit den Interventionen des BfDI und deren Folgen ein spezifisches Ereignis möglichst vollständig zu erklären. Dabei finden insbesondere Verlautbarungen des BfDI, Gesetzesentwürfe, parlamentarische Protokolle, wissenschaftliche und journalistische Beiträge, Stellungnahmen sowie wissenschaftliche Gutachten Berücksichtigung.

Methodologisch ist das Vorhaben im Bereich der Beobachtung politikwissenschaftlicher Prozesse einzuordnen (Blatter et al., 2018).

Wenngleich dem Forschungsvorhaben zwar kein quantitativer Ansatz zugrunde liegt, können jedoch abhängige bzw. unabhängige Variablen identifiziert werden, wie sie nachfolgende Tabelle aufzeigt:

aV	Vorgehen/Intervention des BfDI
uV	Akteure und ihre Handlungen Institutionen Instrumentenalternativen Problemstrukturen Situative Aspekte

**Tabelle 6:** Identifizierung der aV/uV des Forschungsvorhabens (eigene Darstellung)

Der Untersuchungszeitraum der vorliegenden Ausarbeitung wird durch die ersten Interventionen des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit im Rahmen des PDSG-Gesetzgebungsverfahrens und durch dessen letzte Interventionen nach Verabschiedung des PDSG eingegrenzt, welche im Rahmen der seitens des BfDI angestrebten Musterbeschleunigungsverfahren gegen die fünf größten gesetzlichen Krankenkassen in die behördliche Untersagung der gesetzeskonformen Implementierung der elektronischen Patientenakte mündeten. Beachtung finden außerdem auch vereinzelte zeitlich danach zu verortende Vorkommnisse und Ereignisse, sofern sie einen Beitrag zum Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit leisten können.

## V. Untersuchung der Interventionen des BfDI anhand der fünf Erklärungsfaktoren des AEP

Nachfolgend werden die Interventionen des BfDI anhand der fünf Erklärungsfaktoren des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse untersucht. Hierfür werden die forschungsleitenden Vermutungen deduktiv auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft. Auf die theoretischen Ausführungen in Abschnitt III.1 sowie Abschnitt III.2 der vorliegenden Ausarbeitung wird entsprechend verwiesen.

Da der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse vor allem das Ziel verfolgt, das Zustandekommen gewisser Politiken und mithin auch politischer Ergebnisse ganzheitlich zu analysieren und die maßgeblichen Einflussfaktoren zu erfassen, ist zunächst näher abzugrenzen, in welches (politische) Ergebnis die Interventionen des BfDI ganz faktisch mündeten.

In Hinblick auf die Untersagung der Implementierung der elektronischen Patientenakte im Musterbescheidungsverfahren gegen die fünf größten deutschen Krankenkassen gilt es erneut zu betonen, dass diese gegen die jeweiligen Bescheide des BfDI Klage vor dem zuständigen Sozialgericht Köln erhoben haben.

Die jeweiligen Verfahren sind noch immer anhängig und eine konkrete gerichtliche Entscheidung steht bislang nicht in Aussicht. Gleichwohl führten die Bescheide des BfDI nicht unmittelbar zur sofortigen Verhinderung der weiteren Implementation der elektronischen Patientenakte in der beanstandeten Form. Durch die aufschiebende Wirkung der sozialgerichtlichen Klage (vgl. § 86a Abs. 1 SGG) konnte die seitens des BfDI beanstandete elektronische Patientenakte im Ergebnis weiter genutzt werden.

Ganz faktisch trugen die Interventionen des BfDI allerdings, wie bereits eingehend erläutert, maßgeblich dazu bei, die öffentliche Meinung in Bezug auf den Datenschutz der elektronischen Patientenakte zu beeinflussen (vgl. hierzu vertiefend auch die folgenden Ausführungen zu den vorherrschenden Problemstrukturen). Die Interventionen des BfDI ebneten folglich den Weg für die weitgehende Nichtnutzung der elektronischen Patientenakte, was bis heute und trotz der nunmehr umfangreicheren patientenseitigen Steuerungsmöglichkeiten der Fall ist.



## 1. Akteure und ihre Handlungen

Im Rahmen des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse nehmen die an Entscheidungen und Politiken beteiligten Akteure und deren Handlungen eine wichtige Rolle bei der Erklärung dieser ein.

Vorliegend gilt es daher zunächst zu untersuchen, inwiefern der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationssicherheit im konkreten politischen Sachverhalt grundsätzlich als nennenswerter Akteur einzuordnen ist und in welcher konkreten Form er auftrat. Dabei gilt die Annahme, dass die konkrete Ausgestaltung der Amtsführung des BfDI Ulrich Kelber die faktische Abgrenzung zwischen tatsächlichem Verwaltungsakteur und politischem Akteur erschwert.

Für die Einordnung als Verwaltungsakteur spricht zunächst die rechtliche Grundlage seines Amtes. Bei dem BfDI handelt es sich nicht um einen gewöhnlichen behördlichen Datenschutzbeauftragten, sondern um eine oberste Bundesbehörde mit Dienstsitz in Bonn (vgl. § 8 Abs. 1 BDSG).

Der BfDI ist zugleich nach § 9 Abs. 1 BDSG u. a. die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde für die staatlichen Stellen des Bundes sowie nach § 81 Abs. 1 Nr. 1 SGB X i. V. m. § 35 SGB I eines Großteils der Sozialleistungsträger. Nach der rechtlichen Ausgestaltung müsste es sich folglich um einen Verwaltungsakteur handeln. Dagegen sprechen allerdings bestimmte Aspekte der konkreten Ausgestaltung der Amtsführung des BfDI. *Ulrich Kelber* übt das Amt des BfDI seit dem 7. Januar 2019 aus. Zuvor war er von Dezember 2013 bis März 2018 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz sowie von 2000 bis 2019 Mitglied des Deutschen Bundestages und von 2005 bis 2013 stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (BfDI, 2024a). Während seines Bundestagsmandats war Kelber außerdem Mitglied des progressiven Netzwerks Berlin sowie der Parlamentarischen Linken und galt als Mitglied des linken Reformflügels (vgl. Netzwerk Berlin, 2003, S. 2; Sorge, 2008).

Dieser Aspekt allein deutet noch nicht auf eine zwangsläufig politisch ausgerichtete Amtsführung hin, sollte in der Gesamtbetrachtung allerdings nicht vollständig außer Acht gelassen werden. In der Vergangenheit fiel BfDI Kelber bereits in anderen Sachverhalten durch teilweise unsachlich anmutende Äußerungen und Warnungen in der Öffentlichkeit und auch Untersagungen, zuletzt u. a. im Zusammenhang mit der Untersagung des Betriebs der Facebook-Fanpage der Bundesregierung (vgl. auch Streiter, 2023), auf.

In dieses Gesamtbild fügen sich auch die jährlich veröffentlichten Tätigkeitsberichte des BfDI ein, welche seit Amtsantritt Kelbers im Jahre 2019 zunehmend zugespitzte Darstellungen enthalten und u. a. aktuelle Entwicklungen sowie datenpolitische Bestrebungen der Bundesregierung unter sachfremden Erwägungen und dem Einsatz von Comic-Karikaturen in ein Licht rücken, welches im Ergebnis nicht der Realität entspricht (vgl. z. B. BfDI, 2020c, S. 32 f., 49, 55, 65; BfDI, 2021b, S. 26, 36, 61, 70, 82; BfDI, 2022, S. 13, 31, 33, 44, 56 ff.; BfDI, 2023b, S. 23, 43, 66, 76). Dabei erscheint das Handeln des BfDI v. a. durch kognitive sowie normative Überzeugungen wertrational orientiert, soll hierdurch doch seine restriktiven datenschutzrechtlichen Normauslegung durchgesetzt werden (vgl. hierzu vertiefend auch die verknüpfenden Ausführungen in Gliederungspunkt V.2).

Im Zuge des rechtswissenschaftlichen Diskurses wurde, insbesondere im Zusammenhang mit den eingangs besprochenen Warnungen des BfDI, kritisch angemerkt, dass gute Verwaltungsarbeit im Hintergrund zu erfolgen habe und die behördliche Öffentlichkeitsarbeit vor allem sachlich informierend ausgestaltet sein sollte (Heckmann & Paschke, 2022, Rn. 122). Warnungen unter Nichtberücksichtigung des Sachlichkeitsgebots – wie vorliegende des BfDI – seien vielmehr Symbolpolitik (vgl. auch Heckmann & Paschke, 2022, Rn. 124, 127). Jedenfalls erscheinen politische Stellungnahmen und als solche zu interpretierende, von Sachlichkeit losgelöste Äußerungen von Behörden im Lichte des Neutralitätsgebots zumindest als bedenklich (Maurer & Waldhoff, 2024, S. 473; Guckelberger, 2023, S. 413).

Der BfDI nimmt folglich im vorliegenden Fall durch die konkrete Ausgestaltung seiner Amtsführung gewissermaßen eine Zwitterrolle ein. Im Ergebnis dürfte der BfDI wohl als administrativer Akteur verstanden werden, der auf sich durch die konkrete Ausgestaltung seiner Amtsführung durchaus auch politische Elemente vereint. Das Vorhandensein auch politischer Elemente kann ferner auch nicht frei nach der Devise: „Es kann nicht sein, was nicht sein darf“, bestritten werden, nachdem sachfremde Erwägungen doch ganz deutlich Bestandteil des effektiven Verwaltungshandelns des BfDI Kelber gewesen waren.

Die erste forschungsleitende Vermutung kann folglich zunächst dahingehend bestätigt werden, dass die faktische Abgrenzung zwischen tatsächlicher Verwaltungsakteureigenschaft und der Eigenschaft des BfDI als politischer Akteur durch dessen Amtsführung erschwert wird.

## 2. Institutionen

Auch der herausgehobenen Rolle der Institutionen trägt der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse entsprechend Rechnung.

Um untersuchen zu können, ob es sich bei der gegenständlichen aufsichtsrechtlichen Intervention gegen die Krankenkassen um eine Ausweichstrategie des BfDI zur Durchsetzung der im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend gehörten fachlichen Ansicht gehandelt haben könnte, ist zunächst auf das relevante Institutionengefüge, also institutionelle bzw. institutionalisierte Regeln, abzustellen, welche das Regulationsergebnis beeinflussen.

In diesem Zusammenhang sind zunächst die institutionellen Faktoren des Gesetzgebungsprozesses von Bedeutung. Bei dem Patientendaten-Schutzgesetz handelte es sich um ein formelles Bundesgesetz. Das Gesetzgebungsverfahren für Bundesgesetze ist dabei in Deutschland in den Art. 76 bis 78 sowie 82 GG geregelt. Neben der verfassungsrechtlichen Normierung des formalen Gesetzgebungsverfahrens erlangen darüber hinaus außerdem institutionelle Faktoren der politischen Praxis Bedeutung (Bryde, 2021, Rn. 1). Diese hängen maßgeblich davon ab, wie ein Gesetzesvorhaben seinen Weg in den Bundestag findet (Bryde, 2021, Rn. 1). In Einklang mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen folgen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene einer etablierten zeitlichen und sachlichen Abfolge. Dabei besteht das Gesetzgebungsverfahren aus insgesamt vier Phasen. Initiiert wird es in seiner ersten Phase mit der Einbringung der Gesetzesinitiative einschließlich des föderalen Stellungnahmeverfahrens (Art. 76 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 S. 1-5 GG; vgl. Kersten, 2023, Rn. 15), woraufhin mit der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung (Art. 76 Abs. 3 S. 6, Art. 77 Abs. 1 S. 1, Art. 78 GG; vgl. Kersten, 2023, Rn. 15) die zweite Phase des Gesetzgebungsverfahrens folgt, bevor in der dritten Phase im Rahmen der föderalen Mitwirkung (Art. 77 Abs. 1, S. 2, Abs. 2-4, Art. 78 GG; vgl. Kersten, 2023, Rn. 1) die Beteiligung der Länder sichergestellt wird.

Seinen Abschluss findet das Gesetzgebungsverfahren mit dem formellen Erlass des Gesetzes in seiner vierten Phase (Art. 82 Abs. 1, S. 1, Abs. 2 GG; vgl. Kersten, 2023, Rn. 15). In Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der späteren Interventionen des BfDI ist darüber hinaus eine weitere Besonderheit zu beachten. Aus Art. 43 Abs. 2 GG ergibt sich ein besonderes Zutritts- und Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere für *Beauftragte der Bundesregierung*. So haben neben den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundesregierung

ebenfalls ihre *Beauftragten* zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt (Art. 43 Abs. 2, S. 1 GG). Darüber hinaus müssen diese auch jederzeit gehört werden (Art. 43 Abs. 2, S. 2 GG). Das konkrete institutionelle Zusammenspiel kann dabei der folgenden Abbildung überblicksartig entnommen werden:

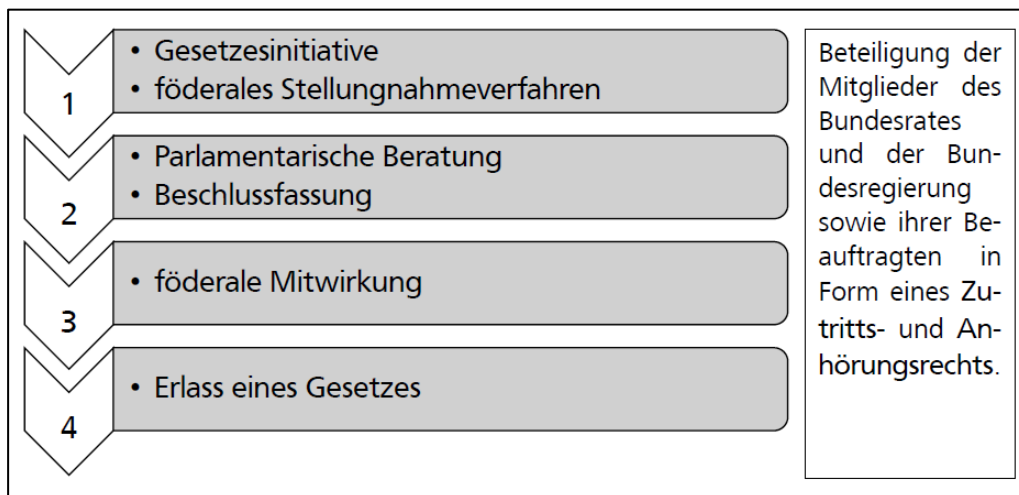


Abbildung 2: Institutioneller Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (eigene Darstellung)

Die konkreten Abläufe im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens sowie der Ausarbeitung, Einbringung und parlamentarischen Beratung sowie Beschlussfassung finden dabei ihre detaillierte Regelung in den jeweiligen Geschäftsordnungen (beispielsweise der Geschäftsordnung des Bundestages, des Bundesrates, der Bundesregierung, der Bundesministerien sowie des Vermittlungsausschusses (Kersten, 2023, Rn. 16)).

Bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit handelt es sich um einen solchen Beauftragten der Bundesregierung (BfDI, 2024, S. 9), welchem ein explizites Zutritts- und Anhörungsrecht nach Maßgabe des Art. 43 Abs. 2 GG zusteht. Von diesem Zutritts- und Anhörungsrecht machte der BfDI im Vorfeld der Verabschiedung auch umfassend Gebrauch. Seine fachliche Ansicht in Bezug auf die nur grobgranulare Steuerungsmöglichkeit im Rahmen der ersten Umsetzungsstufe legte er unter anderem im Zuge einer Stellungnahme an den Deutschen Bundestag dar (vgl. BfDI, 2020a). Seine Ablehnung der Dispositionen des PDSG stützten sich, wie bereits dargestellt werden konnte, insbesondere auf seine Einschätzung, dass diese nicht mit den Vorgaben der DSGVO vereinbar und mithin europarechtswidrig waren.

Außerdem sah der BfDI in der Implementierung einer widerspruchsbedürftigen elektronischen Patientenakte einen Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Versicherten aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Diese Einschätzung wurde bereits zum Zeitpunkt der Abgabe der Stellungnahme des BfDI sowohl in der juristischen Fachwelt als auch seitens des federführenden Bundesgesundheitsministeriums und weiterer externer fachlicher Akteure nicht geteilt (vgl. auch Olk, 2020; Böldt, 2020). So wurde gegen die Ansicht des BfDI insbesondere angeführt, dass die elektronische Patientenakte in ihrer ersten Umsetzungsstufe im Sinne des Freiwilligkeitsprinzips niemandem aufgezwungen wurde; insbesondere bestehe auch kein grundsätzlicher Anspruch auf ein, aus Sicht eines jeden Betroffenen, optimales System (Heckmann, 2020, S. 11 ff.).

Die europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken des BfDI stießen in der rechtswissenschaftlichen Diskussion nicht nur nicht auf Zustimmung, sondern überwiegend auf deutliche Ablehnung. Betont wurde in diesem Kontext insbesondere, dass die DSGVO eine Pflicht zum feingranularen Zugriffsmanagement überhaupt nicht vorsieht und ein Verstoß gegen die Datenschutzgrundsätze der Zweckbindung, Datenminimierung, Erforderlichkeit und Vertraulichkeit auch in der ersten Umsetzungsstufe nicht vorlag, weshalb mithin auch kein Verstoß gegen Art. 25 DSGVO gegeben war (vgl. auch Böllhoff et al., 2020, S. 4).

In einer Stellungnahme stellte das Bundesamt für Soziale Sicherung, welches die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbaren Krankenkassen ausübt, bereits am 19. November 2020 klar, dass es die Rechtsauffassung des BfDI nicht teilt und die Warnung des BfDI sowie etwaige Interventionen des BfDI auf einer rechtlichen Fehleinschätzung beruhen (BSS, 2020, S. 2). Dabei riet das Bundesamt für Soziale Sicherung den betroffenen Krankenkassen für den Fall einer Untersagung der Implementierung seitens des BfDI zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Schließlich sollte es allen Beteiligten „klar sein, dass es hier nicht nur um abstrakte Rechtspositionen und deren Bestätigungen, sondern auch um die Weiterentwicklung der Digitalisierung im Gesundheitssystem“ gehe (BSS, 2020, S. 4). Nach BfDI-seitiger Untersagung der Nutzung der ePA im Musterbescheidungsverfahren riet das Bundesamt für Soziale Sicherung den betroffenen Krankenkassen auch zur Klageerhebung (Beerheide, 2021).

Nicht zuletzt widersprach auch das Bundesverfassungsgericht in einer – *der Verabschiedung des PDSG nachgelagerten* – Entscheidung über die Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde, welche sich u. a. gegen eine einwilligungsfreie

Implementierung der elektronischen Patientenakte wandte, der Rechtsauffassung des BfDI (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 04.01.2021, 1 BvR 619/20; Rachut, 2021, S. 9).

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, da es diese bereits aufgrund des Umstands für unzulässig hielt, dass die Nutzung der elektronischen Patientenakte als solche selbst weiterhin freiwillig war und es der Beschwerdeführer somit selbst in der Hand hat, ob seine persönlichen Daten in die Infrastruktur der elektronischen Patientenakte eingespeist würden oder nicht (Rachut, 2021, S. 10). Wenngleich das BVerfG nicht in der Sache selbst entschied, nahm es den Kritikern der elektronischen Patientenakte und dem BfDI damit jedoch dennoch das entscheidende Argument (Rachut, 2021, S. 11). Zustimmung fand die Auffassung des BfDI vor allem aus Kreisen der AfD sowie der Partei DIE LINKE, deren Abgeordnete neben jenen der FDP – letztere jedoch aus anderen Beweggründen – gegen das PDSG stimmten (AfD, 2020; Fricke, 2020, S. 58).

Nach Verabschiedung des PDSG musste der BfDI somit zunächst erkennen, dass seine bisherigen Versuche, die Ausgestaltung der elektronischen Patientenakte im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu beeinflussen, gescheitert waren. Mit der medienwirksamen Untersagung der Nutzung der elektronischen Patientenakte im Rahmen des Musterbescheidungsverfahrens griff der BfDI somit zu einer Ausweichstrategie, um seine eigene fachliche Ansicht dennoch – wenn auch indirekt – umzusetzen. Zwar führte die Untersagung aufgrund des Suspensiveffektes der eingelegten Klagen der betroffenen Krankenkassen (vgl. § 86a SGG) nicht unmittelbar zu einer Verhinderung der Implementierung, jedoch wurde die öffentliche Meinung durch dieses Vorgehen bewusst und erfolgreich beeinflusst und eine weitgehende Nichtnutzung der elektronischen Patientenakte in der durch das PDSG intendierten Form erreicht (s. auch Rachut, 2023, S. 199; Engelhard, 2022, S. 118).

Dieses Umstandes war sich der BfDI auch bewusst, so wirbt er in diesem Zusammenhang auf seiner Webseite unter anderem mit folgenden Worten: *„Aktuell werden Stimmen laut, die dem BfDI vorwerfen, seine Kritik am PDSG sei nicht nachvollziehbar, denn er hätte sich doch an der Erarbeitung des Gesetzes beteiligt. Der BfDI hat seit den ersten Entwürfen Kritik am geplanten Gesetz geäußert. Leider blieb die Kritik in vielen Bereichen ungehört“, „Der BfDI kann davon abraten, dass der Bundestag ein Gesetz beschließt. Er kann aber nicht verhindern, dass sich der Gesetzgeber über diesen Ratschlag hinwegsetzt. Deshalb hat der Bundestag*

*beispielsweise das PDSG gegen den ausdrücklichen Rat des BfDI am 3. Juli 2020 beschlossen“ sowie „Weil der BfDI die Anwendung des BDSG und der DSGVO überwachen und durchzusetzen muss, kann er bei Verstößen aufsichtsbehördliche Maßnahmen ergreifen“ (BfDI, 2024b).* Die nachträglichen Interventionen hinterlassen in diesem Lichte zumindest einen gewissen Nachgeschmack, der die Vermutung eines Nachtretens des BfDI nicht gänzlich fernliegend erscheinen lässt. Folglich erscheint auch die zweite forschungsleitende Vermutung bestätigt, als dass es sich bei der aufsichtsrechtlichen Intervention gegen die Krankenkassen um eine Ausweichstrategie zur Durchsetzung der im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend gehörten eigenen fachlichen Ansicht handelte.

### 3. Instrumentenalternativen

Der Erklärungsfaktor der Instrumentenalternativen ist besonders stark mit den institutionellen Rahmenbedingungen verknüpft, welche bereits eingehend untersucht wurden.

In Hinblick auf die Instrumentenalternativen gilt die Vermutung, dass für den BfDI aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen keine wirkungsstarken alternativen Interventionsmöglichkeiten im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens bestanden, welche die Durchsetzung seiner eigenen fachlichen Ansicht in einem zufriedenstellenden Ausmaß ermöglicht hätten. Dabei dienen politische Instrumente vor allem dazu, das Handeln bestimmter gesellschaftlicher Akteure zu beeinflussen und zur Zielerreichung politischer Ziele beizutragen (Böcher & Töller, 2012b, S. 466; Böcher & Töller, 2012a, S. 74).

Als (politisches) Ziel des BfDI kann vorliegend unzweifelhaft die bewusst restriktive Auslegung des datenschutzrechtlichen Regelungsinstrumentariums, insbesondere der DSGVO, erkannt werden. Diese zieht sich wie ein roter Faden durch die Amtsführung des BfDI Kelber und verursachte in der Vergangenheit umfangreiche Verwerfungen mit der Bundesregierung und anderen Akteuren des politischen Parketts (vgl. auch obige Ausführungen in Bezug auf die Untersagung der Nutzung einer Facebook-Seite seitens des Bundeskanzleramts). Diese führten mitunter dazu, dass Kelber für eine zweite Amtszeit als BfDI wohl nicht mehr infrage kommt (Maurer, 2024).

Wie auch bereits im Rahmen der Untersuchung des Erklärungsfaktors der Institutionen erkennbar wurde, standen dem BfDI lediglich niederschwellige

Interventionsmöglichkeiten während des Gesetzgebungsverfahrens zur Verfügung. Diese erstreckten sich im Wesentlichen auf das ihm zustehende Zutritts- und Anhörungsrecht. Im Rahmen dieser rein beratenden Position war er folglich vielmehr darauf angewiesen, dass seine – aus heutiger Perspektive offenkundig irri-ge – fachliche Ansicht Niederschlag im Gesetzesvorhaben findet.

Aufgrund der institutionellen Rahmenbedingungen bestand für den BfDI folglich keine wirkungsstarke alternative Interventionsmöglichkeit im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.

#### 4. Problemstrukturen

Auch den grundsätzlichen Problemstrukturen kommt für die Erklärung (politi-scher) Ergebnisse eine herausgestellte Bedeutung zu. Zu berücksichtigen ist in Hinblick auf die zugrunde liegenden Problemstrukturen im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise insbesondere die Frage, welche konkrete Bedeutung ein Problem einnimmt und welche Anzahl, Vielfalt und auch gesellschaftliche Relevanz bestimmte Problemverursacher auf sich vereinen sowie welche konkreten oder abstrakten Lösungsansätze bei der gegenwärtigen Informationslage verfügbar erscheinen (Böcher & Töller, 2012b, S. 468 mit Verweis auf Smeddinck & Tils, 2001, S. 311).

In diesem Zusammenhang soll die forschungsleitende Vermutung überprüft wer-den, ob sich datenschutzrechtliche Thematiken als tendenziell emotional aufgeladen darstellen und sich entsprechend für die (politische) Profilierung einzelner Akteure eignen. Einen ersten Anknüpfungspunkt für diese Vermutung bietet das Phänomen des sog. *Privacy Paradox*. Es beschreibt den Umstand, dass insbeson-dere Internetnutzer dazu geneigt sind, einerseits umfangreiche Mengen personen-bezogener Daten (z. B. im Rahmen von Social-Media-Aktivitäten) zu teilen, ande-rerseits jedoch in höchstem Maße um ihre Privatsphäre besorgt sind und dieser einen besonderen Stellenwert zumessen (Trepte & Teutsch, 2016, S. 372). Dabei handelt es sich mithin um die „Diskrepanz zwischen den eigenen Einstellungen zum Umgang mit Privatheit im Internet und dem Privatheitsverhalten bei der In-ternetnutzung“ (Trepte & Teutsch, 2016, S. 372).

Aus struktureller Perspektive handelt es sich beim Privacy Paradox um ein klassi-sches psychologisches Problem (Dienlin, 2019, S. 310). Als mögliche Erklärungs-ansätze herrschen in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser



Problematik maßgeblich drei Hypothesen vor. Die sog. *Gratifikationshypothese* geht davon aus, dass der Ursprung der großzügigen Selbstoffenbarung im Internet vor allem in Belohnungen zu sehen seien. Diese nähmen die Formen Soziale Unterstützung, Bewältigung von Entwicklungsaufgaben oder auch Verstärkung der narzisstischen Selbstwahrnehmung an (Trepte & Teutsch, 2016, S. 373).

Fehlt eine solche Belohnung oder ist diese nicht erkennbar, geht auch die Bereitschaft zur Preisgabe von Daten zurück. Die sog. *Wissenshypothese* verfolgt hingegen einen anderen Erklärungsansatz. Demnach ließe sich das Privacy Paradox dadurch erklären, dass aufgrund der Komplexität bzw. Unüberschaubarkeit der Geschäftspraktiken und Erlösmodelle von Diensteanbietern es den Nutzern erschwert werde, sich einen umfassenden Überblick über die Datennutzung zu verschaffen und diese zu steuern (Trepte & Teutsch, 2016, S. 373). Ein dritter Erklärungsansatz wird darüber hinaus in der sog. *Soziale-Erwünschtheit-Hypothese* gesehen, wobei der mögliche Ursprung der Divergenz zwischen vermeintlicher Sorge um die Sicherheit persönlicher Daten und dem tatsächlichen Nutzerverhalten auch in dem Stellenwert zu sehen ist, welchen eine Gesellschaft der Datennutzungsproblematik beimisst (Trepte & Teutsch, 2016, S. 373). Die Vertreter dieser Ansicht gehen davon aus, dass insbesondere durch die Betonung (deutscher) Medien bzw. medial präsender Akteure der Relevanz von Themen der informationellen Selbstbestimmung und des Datenschutzes eine kritische Haltung als gesellschaftlich adäquat konstruiert wird und sich dies in Form eines gesellschaftlichen bzw. sozialen Drucks auch auf das Antwortverhalten im Rahmen von Datenschutzerhebungen auswirkt (vgl. Teutsch & Niemann, 2016, S. 25 ff.; Trepte & Teutsch, 2016, S. 373). In Ergänzung der Soziale-Erwünschtheit-Hypothese könnte außerdem angeführt werden, dass diese gelernte kritische Einstellung auch auf vermeintlich komplizierte Entscheidungen, wie dem Ja für die Einrichtung der elektronischen Patientenakte beim Arztbesuch, übertragen wird.

Bereits aus dem Privacy Paradox geht die widersprüchliche und oftmals sachlicher Erwägungen beraubte Entscheidungsstruktur im Bereich individueller Datenschutzenscheidungen hervor. Die tendenzielle emotionale Aufgeladenheit datenschutzrechtlicher Thematiken zeigte sich darüber hinaus auch im Verlauf der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen hoch emotionalen Diskussionen um die sog. *Corona-Warnapps* (vgl. exemplarisch Lasarov, 2020, S. 379 ff.; Park, 2020). Dass sich insbesondere emotionale Debatten seit jeher ausgezeichnet zur (politischen) Profilierung eignen, ist dabei unlängst unbestritten (vgl. nur Herzog, 2020,

S. 47 ff.; Walser, 2024, S. 413 ff.). Katalysatoren hierfür sind, je nach Blickwinkel, insbesondere die Bundesregierung, aber auch der BfDI auf, wobei Letzterer durch seine medienwirksamen Verlautbarungen die (vermeintliche) Problematik der europa- und verfassungsrechtswidrigen elektronischen Patientenakte auf die öffentliche Agenda gebracht hat. Dabei kommt dem BfDI als „Hüter des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung“ (BfDI, 2024c) eine besondere gesellschaftliche Stellung zu, welche sich auch in seiner öffentlichen Wahrnehmung zeigt.

Ein tendenziell hoher emotionaler Charakter datenschutzrechtlicher Thematiken und die damit verbundene entsprechende Eignung für die politische Profilierung lässt sich somit durchaus annehmen.

## 5. Situative Aspekte

Als weiteren Erklärungsfaktor werden im Rahmen des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse die sog. *situativen Aspekte* angeführt.

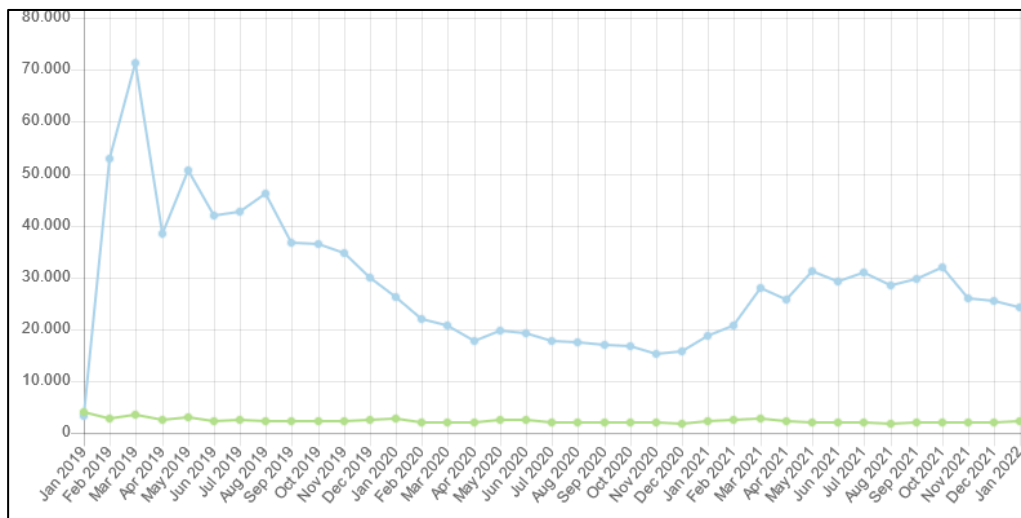
Im Zuge der Untersuchung der situativen Aspekte wird das Zusammenspiel zwischen den einzelnen Erklärungsfaktoren, insbesondere aber auch mit den grundlegenden Problemstrukturen, erneut sehr deutlich. Um die Bedeutung situativer Aspekte auf das eingangs beschriebene Ergebnis der faktischen Nichtnutzung der elektronischen Patientenakte in Deutschland untersuchen zu können, wird exemplarisch die forschungsleitende Vermutung zugrunde gelegt, dass die Corona-virus-Pandemie einen besonderen situativen Aspekt darstellte, welcher die öffentlichkeitswirksame Positionierung des BfDI begünstigte.

Insbesondere die Diskussionen um die Corona-WarnApp sowie den elektronischen Impfnachweis führten in Deutschland im Verlauf der Covid-19-Pandemie zu einer Stärkung des Bewusstseins der Bevölkerung für datenschutzrechtliche Fragestellungen (Lasarov, 2020, S. 383, 385). Dabei wurde vor allem die hohe Relevanz der Faktoren Datenschutz, Privatsphäre, Transparenz und Vertrauen immer wieder betont (Lasarov, 2020, S. 389). Dazu trugen sicherlich auch vereinzelte Datenschutzverstöße, beispielsweise im Rahmen des polizeilichen Umgangs mit personenbezogenen Daten in der Covid-19-Pandemie, bei (Fährmann & Arzt, 2020, S. 801 ff.).

Schließlich konnte sich der BfDI sicher sein, dass das in der Bevölkerung vorhandene grundsätzliche Bewusstsein für datenschutzrechtliche Problematiken während der Covid-19-Pandemie stark gestiegen war und sich seine Interventionen zwar dazu eigneten, die betroffenen Krankenkassen und auch die Bundesregierung zu verärgern. Gleichwohl dürfte ihm allerdings auch bewusst gewesen sein, dass die breite Masse der Bürger und auch der Heilbehandler – die ja eigentlich für die elektronische Patientenakte aktiv werben sollten – der Argumentation des BfDI als fachliche Instanz, zumindest indirekt, folgten. Im Ergebnis entschied sich der BfDI sicherlich auch in Anbetracht des situativ-zeitlichen Aspekts, welchen die Covid-19-Pandemie eröffnete, für die besprochenen Interventionen. Schließlich waren diese auch dazu geeignet, die Implementation der elektronischen Patientenakte in der vom BfDI beanstandeten Form zumindest faktisch zu verhindern. Die Bedeutung der Coronavirus-Pandemie und der damit einhergehenden datenschutzrechtlichen Diskussionen lässt sich außerdem unter anderem auch anhand der Gegenüberstellung der Seitenaufrufe der Wikipedia-Artikel Kelbers selbst und auch seiner Behörde im Zeitraum von Januar 2019 bis Januar 2022 plastisch darstellen. Während sich die Aufrufe der Präsenz der Behörde auf der Online-Enzyklopädie über den Vergleichszeitraum hinweg nahezu überhaupt nicht veränderten, ließen sich bei dem persönlichen Wikipedia-Artikel Kelbers deutliche Schwankungen in den Aufrufzahlen feststellen (Wikimedia, 2024a). Nach einem erstmaligen Anstieg von Januar bis März 2019 auf knapp 71.325 Zugriffe im März im Zuge der Ernennung Kelbers zum BfDI per 07. Januar 2019 ließ sich zunächst ein kontinuierlicher Abfall des Interesses der Öffentlichkeit an der Person Kelbers erkennen (Wikimedia, 2024a). Dieser Abfall hielt bis April 2020 an und setzte sich – deutlich langsamer – bis November 2020 und somit auch über die ersten Monate der Coronavirus-Pandemie fort. Insbesondere im Zuge der Coronavirus-Pandemie zeigte sich eine vermehrte Notwendigkeit verknüpfter digitaler Gesundheitslösungen einerseits, andererseits jedoch auch vielfach vertretene Sorgen und Vorbehalte in Bezug auf die Freigabe personenbezogener Daten. Bereits Mitte 2020 brachte sich Kelber vermehrt in die datenschutzrechtlichen Diskussionen, beispielsweise in Sachen Corona-Warn-App oder auch elektronischer Impfnachweis, ein. Ab November 2020 ist auch ein entsprechend nachhaltiger Anstieg in den Aufrufzahlen seines persönlichen Wikipedia-Artikels nachvollziehbar (Wikimedia, 2024a). Es lässt sich durchaus vermuten, dass insbesondere die öffentlichkeitswirksame Positionierung Kelbers über den gesamten Zeitraum der Coronavirus-Pandemie

hinweg sowie auch im Zuge der Verabschiedung des PDSG zur Steigerung seiner Popularität beigetragen hat.

Die Entwicklung der Abrufzahlen der verglichenen Wikipedia-Seiten kann folgender Abbildung entnommen werden:



**Abbildung 3:** Abrufzahlenanalyse der Wikipedia-Seiten „Ulrich Kelber“ (blau) sowie „Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationssicherheit“ (grün) (Wikimedia, 2024a)

Im Vergleich der Abrufdaten des persönlichen Wikipedia-Artikels Kelbers mit dem seiner Amtsvorgängerin, *Andrea Voßhoff*, wird der mögliche Einfluss der Corona-Viruspandemie als situativer Aspekt besonders deutlich. Für den Eintrag von Voßhoff, welche im Januar 2014 das Amt der BfDI angetreten hatte und es bis Januar 2019 ausübte, liegen Abrufdaten seit Juli 2015 vor. Bis Beendigung ihrer Amtszeit bewegten sich die monatlichen Abrufzahlen ihrer Wikipedia-Präsenz überwiegend im Bereich von ca. 560 Aufrufen pro Monat, vereinzelt auch von 900 bis 1600 Aufrufen pro Monat, wobei der Mai 2018 mit 1.926 Aufrufen den Höchstwert darstellte (Wikimedia, 2024b). Verglichen mit den Abrufdaten der Wikipedia-Präsenz Kelbers, welche sich stets im fünfstelligen Bereich bewegten, sich auch nach dem drastischen Interessensschwund der Allgemeinheit nach seinem Amtsantritt weitgehend stabil hielten und sodann im weiteren Verlauf der Coronavirus-Pandemie stetig anstiegen, werden zumindest weitere Indizien für eine hinreichende situative Relevanz der Coronavirus-Pandemie erkennbar.

In diesem Zusammenhang lassen sich darüber hinaus auch erneut Verknüpfungen zu den weiteren Erklärungsfaktoren des AEP – insbesondere zu den soeben erläuterten Problemstrukturen – feststellen, im Rahmen welcher die Geeignetheit

datenschutzrechtlicher Thematiken zur (politischen) Profilierung dargelegt werden konnte.

Es kann in der Gesamtschau mithin davon ausgegangen werden, dass die Coronavirus-Pandemie einen bedeutenden situativen Aspekt darstellte, welcher die öffentlichkeitswirksame Positionierung des BfDI begünstigte.

## VI. Diskussion

Im Rahmen der Untersuchung der Interventionen des BfDI unter Anwendung des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse konnten mithilfe der exemplarischen Erklärungsfaktoren Anhaltspunkte identifiziert werden, welche das konkrete Vorgehen des BfDI besser nachvollziehbar machen. Dabei wurde die Bedeutung der beteiligten Akteure und ihrer Handlungen, der Institutionen, Instrumentalternativen, Problemstrukturen und situativen Aspekten für das letztlich politische Ergebnis herausgearbeitet.

Besonders interessant erscheint dabei der Aspekt, dass es der BfDI – als grundsätzlich rein administrativer Akteur – geschafft hat, sein fachliches Anliegen zu einem Politikum werden zu lassen, welches im Ergebnis zu einer faktischen Untergrabung des gesetzgeberischen Anliegens geführt hat, denn eine flächendeckende Implementierung der elektronischen Patientenakte scheint in weiter Ferne. Trotz offensichtlicher und von unabhängigen Experten mehrfach bekräftigter Falsifizierung seiner fachlichen Einschätzung konnte er mit seinen Interventionen insbesondere die öffentliche Meinung derartig beeinflussen, um sein Ziel, die Implementierung der elektronischen Patientenakte in der beanstandeten Form, wenn auch nicht normativ, jedoch faktisch zu verhindern.

Die der Arbeit zugrunde liegende Fragestellung, weshalb der Bundesdatenschutzbeauftragte bei der Implementierung der elektronischen Patientenakte nach den Vorgaben des Patientendaten-Schutz-Gesetzes in Deutschland intervenierte, lässt sich im Anschluss an die durchgeführte Analyse zusammenfassend wie folgt beantworten: Die Coronavirus-Pandemie stellte einen bedeutenden *situativen Aspekt* dar, welcher die öffentlichkeitswirksame Positionierung des BfDI in Form der ausgesprochenen Warnungen und dem Vorgehen gegen die Krankenkassen begünstigte. Dabei trug die grundsätzliche emotionale aufgeladene datenschutzrechtlicher Thematiken als immanente *Problemstruktur* zur politischen Profilierung bei. Darüber hinaus bestand aufgrund der *institutionellen Rahmenbedingungen* keine wirkungsstarke *alternative Interventionsmöglichkeit* im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens, weshalb es sich unter anderem bei den Interventionen, insbesondere bei jenen gegen die betroffenen Krankenkassen im Musterbeschiedungsverfahren, um eine Ausweichstrategie zur Durchsetzung der im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend gehörten eigenen fachlichen Ansicht handelte. Weiterhin erschwert auf *Akteurs- und Handlungsebene* die konkrete

Ausgestaltung der Amtsführung des BfDI Kelber die faktische Abgrenzung zwischen tatsächlichem Verwaltungsakteur und politischem Akteur.

## VII. Ausblick

Im Rahmen der Analyse der beteiligten Akteure und ihrer Handlungen, der Institutionen, Instrumentenalternativen, Problemstrukturen und der situativen Aspekte wurde auch deutlich, dass sich der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse nicht nur zur Erklärung umwelt- und sozialpolitischer Politiken und Phänomene eignet, sondern vielmehr auch zur Erklärung digitalpolitischer Sachverhalte. Darüber hinaus wurde auch deutlich, dass der Einsatzbereich des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse nicht lediglich auf normative politische Entscheidungen und Ergebnisse beschränkt ist, sondern sich sein phänomenologisches Erklärungspotenzial auch auf politisch relevante Ergebnisse und Blockaden allgemein entlädt. Der heuristische Rahmen des Ansatzes dient zugleich als Leitfaden zur Untersuchung entscheidungs- und ergebnisrelevanter Aspekte unter Berücksichtigung der jeweiligen Interdependenzen. Es erscheint in diesem Zusammenhang folglich denkbar, den Ansatz – ggf. in leicht abgewandelter bzw. erweiterter Form – auch auf andere Analysebereiche und Wissenschaftszweige außerhalb der Politikwissenschaft auszuweiten.

In Hinblick auf die weiteren Entwicklungen zur elektronischen Patientenakte bleibt zu hoffen, dass die seitens des Gesetzgebers im Rahmen des Digital-Gesetzes beschlossenen Änderungen des SGB V (insbesondere die Implementierung einer Opt-out-ePA) dazu führen werden, dass die deutschlandweite Nutzungsquote der – datenschutzrechtlich unbedenklichen – elektronischen Patientenakte steigt. Auch hiergegen hat BfDI Kelber bereits in Teilen, jedoch deutlich zurückhaltender Bedenken geäußert. Allerdings muss in diesem Zuge angemerkt werden, dass BfDI Kelber ohnehin aller Wahrscheinlichkeit nach nicht für eine erneute Amtszeit in Betracht kommt. Die reguläre Amtszeit Kelbers endete am 6. Januar 2024. Seitdem übt er sein Amt geschäftsführend weiter aus.



## Quellen- und Literaturverzeichnis

- AfD (2020). *Spangenberg: Gesetzliche Ausgestaltung der elektronischen Patientenakte konterkariert Ziel der Digitalisierung*. Von AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag: <https://afdbundestag.de/spangenberg-gesetzliche-ausgestaltung-der-elektronischen-patientenakte-konterkariert-ziel-der-digitalisierung/> abgerufen.
- Artzi, N. S., Shilo, S., Hadar, E., Rossmann, H., Barbash-Hazan, S., Ben-Haroush, A., Segal, E. (2020). Prediction of gestational diabetes based on nationwide electronic health records. *Nature Medicine*, 26, 71-76.
- Beerheide, R. (2021). *Kassenaufsicht rät im ePA-Streit zur Klage gegen Datenschutzbeauftragten*. Von Deutsches Ärzteblatt: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/127571/Kassenaufsicht-raet-im-ePA-Streit-zur-Klage-gegen-Datenschutzbeauftragten> abgerufen.
- BfDI. (2020a). *Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz elektronischer Patientendaten in der Telematikinfrastruktur*. Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2020/StgN\\_Patientendaten-Schutz-Gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2020/StgN_Patientendaten-Schutz-Gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2) abgerufen.
- BfDI. (2020b). *Warnung nach Artikel 58 Abs. 2 Buchst. a) DSGVO: Defizitäres Berechtigungsmanagement bei der elektronischen Patientenakte*. Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Rundschreiben/Allgemein/2020/Warnung-Krankenkassen-ePA.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Rundschreiben/Allgemein/2020/Warnung-Krankenkassen-ePA.pdf?__blob=publicationFile&v=7) abgerufen.
- BfDI. (2020c). *Tätigkeitsbericht 2019. 28. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz*. Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/28TB\\_19.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/28TB_19.pdf?__blob=publicationFile&v=12) abgerufen.
- BfDI. (2021a). *Datenschutzaufsichtsbehördliches Verfahren. Musterbescheid vom 16.08.2021*. Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/AccessForAll/2021/2021\\_Musterbescheid-Gesetzliche-Krankenkasse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/AccessForAll/2021/2021_Musterbescheid-Gesetzliche-Krankenkasse.pdf?__blob=publicationFile&v=4) abgerufen.
- BfDI. (2021b). *Tätigkeitsbericht 2020. 29. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*. Von BfDI:

- [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/29TB\\_20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/29TB_20.pdf?__blob=publicationFile&v=8) abgerufen.
- BfDI. (2022). *Tätigkeitsbericht 2021. 30. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.* Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/30TB\\_21.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/30TB_21.pdf?__blob=publicationFile&v=13) abgerufen.
- BfDI. (2023a). *Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Digitalisierung des Gesundheitswesens (Digital-Gesetz – DigiG).* Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2023/StgN\\_Beschleunigung-DigiG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Stellungnahmen/2023/StgN_Beschleunigung-DigiG.pdf?__blob=publicationFile&v=2) abgerufen.
- BfDI. (2023b). *Tätigkeitsbericht 2022. 31. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.* Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/31TB\\_22.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/31TB_22.pdf?__blob=publicationFile&v=7) abgerufen.
- BfDI. (2024a). *Der Lebenslauf des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.* Von BfDI: <https://www.bfdi.bund.de/DE/DerBfDI/Inhalte/DerBfDI/LebenslaufKelber.html> abgerufen.
- BfDI. (2024b). *BfDI in Gesetzgebungsverfahren. Anmerkungen des BfDI zum Patienten-Datenschutz-Gesetz.* Von BfDI: [https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2020/13\\_PDSG.html](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2020/13_PDSG.html) abgerufen.
- BfDI. (2024c). *Aufgaben und Befugnisse des BfDI.* Von BfDI: <https://www.bfdi.bund.de/DE/DerBfDI/Inhalte/DerBfDI/AufgabenBfDI.html> abgerufen.
- Blatter, J., Langer, P. C. & C. Wagemann (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung.* Wiesbaden: Springer.
- BMI. (2024). *Liste der Beauftragten der Bundesregierung, der Bundesbeauftragten sowie der Koordinatoren / Koordinatorinnen der Bundesregierung nach § 21 Abs. 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).* Von Bundesministerium des Inneren und für Heimat: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/liste-beauftragte->

- bundesregierung.pdf;jsessionid=F3DDoF524F354o8BE2CE6E9D66BE5F49.live892?\_\_blob=publicationFile&v=14 abgerufen.
- Böcher, M. (2007). Instrumentenwandel in der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Politiklernen und politischen Interessenskonflikten – das Beispiel ökologische Steuer in Deutschland. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(3), 249-265.
- Böcher, M. & A. E. Töller (2012a). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Böcher, M. & A. E. Töller (2012b). Eigendynamik und Zufall als Triebkräfte der Umweltpolitik? Ein Ansatz zum Erklären umweltpolitischer Entscheidungen. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*(4/2012), 450-479.
- Böldt, D. (2020). *Elektronische Patientenakte (ePA): BMG wirbt bei Ländern für das PDSG*. Von Tagesspiegel Background: <https://background.tagesspiegel.de/gesundheit/bmg-wirbt-bei-laendern-fuer-das-pdsg> abgerufen.
- Böllhoff, C., Ziegenhorn, G., Schulz-Große, S. & S. H. Thiery (2020). *Vereinbarkeit der Regelungen zur elektronischen Patientenakte (ePA) nach dem Patienten-Datenschutz-Gesetz (PDSG) mit europäischem Datenschutzrecht. Rechtsgutachten im Auftrag des health innovation hub*. Von Redecker Sellner Dachs: [https://www.redeker.de/assets/pdf/Redecker\\_Rechtsgutachten\\_PDSG\\_final.pdf](https://www.redeker.de/assets/pdf/Redecker_Rechtsgutachten_PDSG_final.pdf) abgerufen.
- Braun, D. (1999). *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft*. Opladen: Leske & Budrich.
- Braun, D. & Giraus, O. (2014). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In K. Schubert & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 179-207). München: Oldenbourg.
- Brunner, S. (2008). Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany. *Global Environmental Change*, 18(3), 501-507.
- Bryde, B.-O. (2021). Art. 76 [Gesetzesvorlagen]. In J.-A. Kämmerer, & M. Kotzur, *Grundgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck.
- BSS. (2020). *Stellungnahme des Bundesamts für Soziale Sicherung zum Einsatz der elektronischen Patientenakte nach den Vorgaben des Gesetzes zum Schutz elektronischen Patientendaten in der Telematikinfrastruktur (kurz: PDSG)*. Von Bundesamt für Soziale Sicherung: [https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Datenschutz\\_Datensicherheit/20201119\\_Rundschreiben\\_PDSG\\_ePA.pdf](https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Datenschutz_Datensicherheit/20201119_Rundschreiben_PDSG_ePA.pdf) abgerufen.

- Cassens, M. (2023). Fehlende Resilienz des deutschen Gesundheitssystems: Folgt ein „Change by Design“ oder aber ein „Change by Disaster“? In M. Cassens, & T. Städter, *Wege zum neuen Gesundheitssystem – „Change by Design“ oder „Change by Disaster“?* (S. 1-24). Wiesbaden: Springer.
- Ciortuz, G., Wiedekopf, J. & S. Fudickar (2024). Integration von Wearables und Nutzung von digitalen Biomarkern zur Diagnostik und Therapie im Gesundheitswesen. In V. Henke, G. Hülsken, H. Schneider & J. Varghese, *Health Data Management. Schlüsselfaktor für erfolgreiche Krankenhäuser* (S. 323-336). Wiesbaden: Springer.
- Dienlin, T. (2019). Das Privacy Paradox aus psychologischer Perspektive. In L. Specht-Riemenschneider, N. Werry & S. Werry, *Datenrecht in der Digitalisierung* (S. 305-323). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Engelhard, F. (2022). Der lange Abschied vom Telefax. Zum Stand der Digitalisierung im deutschen Gesundheitswesen. In C. Schubel, S. Kirste, P.-C. Müller-Graff, O. Diggelmann & U. Hufeld, *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2022* (S. 107-124). Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission (2022). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Raum für Gesundheitsdaten. COM(2022) 197 final. 2022/0140 (COD)*. Von [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbfd8974-cb79-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbfd8974-cb79-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF) abgerufen.
- Evans, M. & Becka, D. (2023). Pflege und Digitalisierung. In T. Klenk, F. Nullmeier, & G. Wewer, *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 1-12). Wiesbaden: Springer.
- Fährmann, J. & Arzt, C. (2020). Polizeilicher Umgang mit personenbezogenen Daten in der Corona-Pandemie. Datenschutz in der Krise. *Datenschutz und Datensicherheit*, 44(12), 801-805.
- Fleck, E. & Oswald, H. (1995). Multimedia in der Medizin — Integration und Kommunikationen heterogener und verteilter medizinischer Daten und Funktionen zu einer elektronischen Patientenakte. In J. Eberspächer, *Neue Märkte durch Multimedia / New Markets with Multimedia* (S. 77-87). Berlin: Springer.
- Fricke, A. (2020). Koalition bringt elektronische Patientenakte Richtung Versorgung. *Orthopädie & Rheuma*, 23(5), 58-59.
- Gassner, U. M. (2022). Forschung und Innovation im europäischen Gesundheitsdatenraum. Zur künftigen Sekundärnutzung elektronischer Gesundheitsdaten. *Datenschutz und Datensicherheit*, 46(12), 739-746.
- Gematik. (2024). *TI-Dashboard. Digitalisierung in der Übersicht*. Von Gematik: <https://www.gematik.de/telematikinfrastruktur/ti-dashboard> abgerufen.

- GKV. (2024). *Die gesetzlichen Krankenkassen*. Von GKV-Spitzenverband: [https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/kv\\_grundprinzipien/alle\\_gesetzlichen\\_krankenkassen/alle\\_gesetzlichen\\_krankenkassen.jsp](https://www.gkv-spitzenverband.de/krankenversicherung/kv_grundprinzipien/alle_gesetzlichen_krankenkassen/alle_gesetzlichen_krankenkassen.jsp) abgerufen.
- Guckelberger, A. (2023). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (11. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Heckmann, D. (2020). *Gutachterliche Stellungnahme für den Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages*. Von Deutscher Bundestag: [https://www.bundestag.de/resource/blob/697802/331a534d9bc78f93c3fc5644fa172bee/19\\_14\\_0165-25\\_ESV-Prof-Heckmann\\_PDSG-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/697802/331a534d9bc78f93c3fc5644fa172bee/19_14_0165-25_ESV-Prof-Heckmann_PDSG-data.pdf) abgerufen.
- Heckmann, D. & Paschke, A. (2022). § 103 Datenschutz. In K. Stern, H. Sodan & M. Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund* (Bd. IV). München: C.H. Beck.
- Hermes, G. (2023). Unabhängige Behörden – gesetzlose Hüter des Binnenmarktes? In P. B. Donath, A. Heger, M. Malkmus & O. Bayrak, *Der Schutz des Individuums durch das Recht* (S. 981-995). Wiesbaden: Springer.
- Herzog, B. (2020). Informationspopulismus in der liberalen Demokratie. Digitale Echokammern und anti-pluralistische Profilierung im Medienwettbewerb. In I.-C. Panreck, *Populismus – Staat – Demokratie. Ein interdisziplinäres Streitgespräch* (S. 47-73). Wiesbaden: Springer.
- Jann, W. & K. Wegrich (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 75-113). München: Oldenbourg.
- Kersten, J. (2023). GG Art. 76. In R. Herzog, R. Scholz, M. Herdegen & H. H. Klein, *Grundgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kiser, L. L. & E. Ostrom (1983). The Three Worlds of Action; A Metatheoretical Synthesis of institutional Approaches. In E. Ostrom, *Strategies of Political Inquiry* (S. 179-222). Beverly Hills, Kalifornien, USA: Sage.
- Lasarov, W. (2020). Im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit. Eine Analyse zur Akzeptanz der Corona-Warn-App. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 377-394.
- Li, R., Chen, Y., Ritchie, M. D. & J. H. Moore. (2020). Electronic health records and polygenic risk scores for predicting disease risk. *Nature Reviews Genetics*, 21, 493-502.
- Maler, E., & R. Koenig (2020). Die sichere elektronische Patientenakte (ePA). *Versicherungsbetriebe*, 46(2), 22-23.

- Martini, M., & M. Hohmann (2020). Der gläserne Patient: Dystopie oder Zukunftsrealität? – Perspektiven datengetriebener Gesundheitsforschung unter der DS-GVO und dem Digitale-Versorgung-Gesetz. *Neue Juristische Wochenschrift*, 73(49), 3573-3578.
- Maurer, C. (2024). *Most Wanted: Auf der Suche nach einem Datenschützer*. Von eGovernment: <https://www.egovernment.de/auf-der-suche-nach-einem-datenschuetzer-a-41c4cc09ad9792db7250f80121f69e3c/> abgerufen.
- Maurer, H. & C. Waldhoff (2024). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (21. Aufl.). C.H. Beck.
- Netzwerk Berlin. (2003). *Die neue SPD: Menschen stärken. Wege öffnen*. Von Netzwerk Berlin / Kerstin Griese: <https://kerstin-griese.de/aufrufdieneuespd.pdf> abgerufen
- Nohlen, D., & R.-O. Schultze (1995). *Lexikon der Politikwissenschaft. Bd. I: A-M*. München: C.H. Beck.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. *Policy Studies Journal*, 38(S. 1), 41-60.
- Olk, J. (2020). *Streit um digitale Patientenakte. Breite Front stellt sich hinter Jens Spahn*. Von Handelsblatt: <https://www.handelsblatt.com/inside/digital-health/streit-um-digitale-patientenakte-breite-front-stellt-sich-hinter-jens-spahn/26732890.html?ticket=ST-3044829-txdeZGvwodaQPYTHWmle-ap5> abgerufen.
- Park, E. (2020). *Corona-Warn-App: Warum weniger Datenschutz nicht effektiver ist*. Von t3n: <https://t3n.de/news/corona-warn-app-datenschutz-funktionsweise-1346773/> abgerufen.
- Rachut, S. (2021). Elektronische Patientenakte (ePA): Freiwilligkeitsprinzip der ePA-Nutzung steht Betroffenheit des Beschwerdeführers in Form der Verletzung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entgegen. *jurisPraxisreport IT-Recht*(5).
- Rachut, S. (2023). Recht ohne Wirklichkeit? Ein rechtswissenschaftlicher Ausblick ins Jahr 2035. *Ordnung der Wissenschaft*, 191-208.
- Rashid, A., Choukair, D., Bauer, C., Ullrich, M. & T. Maisch (2022). Praxiseinsatz Elektronischer Patientenakten: Erkenntnisse aus 2 Versorgungsprojekten in Zentren für Seltene Erkrankungen. *Bundesgesundheitsblatt*, 65(11), 1143-1150.
- Rüb, F. (2009). Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In K. Schubert, & N. C. Bandelow, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 348-376). München: Oldenbourg.
- Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik? In A. Héritier, *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24* (S. 116-148). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sager, F. (2021). Konzeptionelle Grundlagen öffentlicher Politik. In F. Sager, S. Hadorn, A. Balthasar & C. Mavrot, *Politikevaluation* (S. 17-38). Wiesbaden: Springer.

- Sandifer, P. A. (2023). Linking coastal environmental and health observations for human wellbeing. *Frontiers in Public Health*, 11, 1-16.
- Schneider, H. (2024). Innovationsmanagement: Umgang mit Innovationen und Trends im Krankenhaus. In V. Henke, G. Hülsken, H. Schneider & J. Varghese, *Health Data Management. Schlüsselfaktor für erfolgreiche Krankenhäuser* (S. 705-712). Wiesbaden: Springer.
- Schrahe, D. & T. Städter (2023). Digitalisierung im deutschen Gesundheitswesen – eine Bestandsaufnahme der Einführung von ePA, DiGAs und der Forschung mit Gesundheitsdaten. In M. Cassens & T. Städter, *Wege zum neuen Gesundheitssystem – „Change by Design“ oder „Change by Disaster“?* (S. 25-40). Wiesbaden: Springer.
- Schröder, J.-P. (1999). Die elektronische Patientenakte zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In A. Krian, & H. H. Scheld, *Dokumentationsverfahren in der Herzchirurgie IV* (S. 31-38). Darmstadt: Steinkopff.
- Slavici, M. (2022). *Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik. Länderpolitik im Vergleich*. Bielefeld: Transcript.
- Smeddinck, U., & R. Tils (2001). *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Sorge, N.-V. (2008). *SPD: Streit um Kurswechsel geht weiter*. Von Tagesspiegel: <https://www.tagesspiegel.de/politik/streit-um-kurswechsel-geht-weiter-6838120.html> abgerufen.
- Streiter, G. (2023). *Mit Datenschutz in die Steinzeit*. Von Georg Streiter: <https://www.georgstreiter.de/mit-datenschutz-in-die-steinzeit/> abgerufen
- Teutsch, D. & J. Niemann. (2016). Social network sites as a threat to users' self-determination and security: A framing analysis of German newspapers. *The Journal of International Communication*, 22(1), 22-41.
- Thiel, R., Lupiáñez-Villanueva, F., Deimel, L., Gunderson, L. & A. Sokolyanskaya (2020). *eHealth, Interoperability of Health Data and Artificial Intelligence for Health and Care in the EU. Lot 1 - Interoperability of Electronic Health Records in the EU (2020)*. SMART 2019/0056. Brüssel: Europäische Kommission.
- Trepte, S. & D. Teutsch, D. (2016). Privacy Paradox. In N. C. Krämer, S. Schwan, D. Unz & M. Suchfüll, *Medienpsychologie. Schlüsselbegriffe und Konzepte* (S. 372-378). Stuttgart: Kohlhammer.

- Walser, A. V. (2024). Populismus im späten Hellenismus. In C. Riedweg, R. Schmid & A. V. Walser, *Demokratie und Populismus in der griechischen Antike und heute* (S. 413-435). Berlin: De Gruyter.
- Wernl, M., Swoboda, W. & T. Ratjczak (2024). DiPA – Optimierungsbedarf auf vielen Ebenen. *Pflegezeitschrift*, 77(4), 60-62.
- Wikimedia. (2024a). *Pageviews Analysis. Vergleich der Seitenaufrufe auf mehreren Seiten: Ulrich Kelber & Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*. Von Wikimedia Foundation:  
[https://pageviews.wmcloud.org/?project=de.wikipedia.org&platform=all-access&agent=all-agents&redirects=1&start=2019-01&end=2022-01&pages=Ulrich\\_Kelber%7CBundesbeauftragter\\_f%C3%BCr\\_den\\_Datenschutz\\_und\\_die\\_Informationsfreiheit](https://pageviews.wmcloud.org/?project=de.wikipedia.org&platform=all-access&agent=all-agents&redirects=1&start=2019-01&end=2022-01&pages=Ulrich_Kelber%7CBundesbeauftragter_f%C3%BCr_den_Datenschutz_und_die_Informationsfreiheit) abgerufen.
- Wikimedia. (2024b). *Pageviews Analysis: Andrea Voßhoff*. Von Wikimedia Foundation:  
[https://pageviews.wmcloud.org/?project=de.wikipedia.org&platform=all-access&agent=all-agents&redirects=0&start=2015-07&end=2019-01&pages=Andrea\\_Vo%C3%9Fhoff](https://pageviews.wmcloud.org/?project=de.wikipedia.org&platform=all-access&agent=all-agents&redirects=0&start=2015-07&end=2019-01&pages=Andrea_Vo%C3%9Fhoff) abgerufen.
- Zachariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Prospect* (S. 62-69). Boulder, Colorado, USA: Westview Press.

Sämtliche Onlinequellen wurden zuletzt am 28.03.2024 abgerufen.



