



---

18. Wahlperiode

## **Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung**

56. Sitzung

Donnerstag, 17. März 2022, 10:00 bis 13:20 Uhr

### **Anhörung**

**„Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Digitalisierung im  
Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG) (Drs.  
18/19572)“**

**Inhalt**

|   |   |
|---|---|
| Sachverständige .....   | 3 |
| Anlagen .....   | 4 |
| Anhörung<br>„Gesetzentwurf der Staatsregierung über die<br>Digitalisierung im Freistaat Bayern (Bayerisches<br>Digitalgesetz – BayDiG) (Drs. 18/19572)“ ..... | 5 |

## Sachverständige

**Joachim Baumeister**  
Chaos Computer Club (CCC)

**Prof. Dr. Wilfried Bernhardt**  
LOAD e. V. Verein für liberale Netzpolitik

**Bernd Buckenhofer**  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Bayerischen Städtetags

**Prof. Dr. Dirk Heckmann**  
Lehrstuhl für Recht und Sicherheit der Digitalisierung, TU München

**Prof. Dr. Ulrike Lechner**  
Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik an der Universität der Bundeswehr  
München (UniBW M)

**Philipp Otto**  
Direktor iRights.Lab

**Mathias Schindler**  
Rechercheur und Wissensmanager, Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF)

**Christine Völzow**  
Leiterin Abteilung Wirtschaftspolitik und Digitalisierung, Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e.V. (vbw)

**Anlagen**

|  |     |
|--|-----|
| Anlage 1<br>Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Digitalisierung im Freistaat Bayern<br>(Bayerisches Digitalgesetz - BayDiG) (Drs. 18/19572) ..... | 54  |
| Anlage 2<br>Stellungnahme Joachim Baumeister .....   | 156 |
| Anlage 3<br>Stellungnahme Prof. Dr. Wilfried Bernhardt .....   | 159 |
| Anlage 4<br>Stellungnahme Prof. Dr. Dirk Heckmann .....  | 170 |
| Anlage 5<br>Stellungnahme Philipp Otto .....   | 194 |

(Beginn: 10:01 Uhr)

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige! Ich würde darum bitten, dass jeder den Platz einnimmt und wir mit der Anhörung beginnen können. Aufgrund des Beschlusses des Ältestenrates zur Geschäftsordnung tagt der Ausschuss in verminderter Besetzung, heute mit elf Mitgliedern. Kolleginnen und Kollegen sind aber auch zugeschaltet. Ich bitte, daran zu denken, dass wir eine FFP2-Maskenpflicht im gesamten Landtagsgebäude und auch am Platz haben. Wer eine Wortmeldung hat, kann die Maske selbstverständlich abnehmen. Die Anhörung wird auch per Live-Stream übertragen, damit die Öffentlichkeit hergestellt ist.

Ich bitte alle Rednerinnen und Redner, nah ans Mikrofon zu gehen, damit das mit der Übertragung auch entsprechend klappt. Ich ziehe mir meines auch gerade näher. Die Aufnahmegenehmigung für Presse, Funk und Fernsehen sowie für Fotografen wird – Ihr Einverständnis vorausgesetzt – auch erteilt. Sie haben wahrscheinlich schon Kaffee, andere Getränke und einen kleinen Imbiss vor der Tür gefunden, um sich zu versorgen.

Das Protokoll wird auch auf der Internetseite des Bayerischen Landtags veröffentlicht.

Soweit erst mal vorneweg, damit alle die gleichen Kenntnisse haben. Ich sage Danke, dass Sie da sind!

Wir beginnen jetzt mit der Anhörung. Ich werde die Sachverständigen der Reihe nach begrüßen und auch aufrufen. Wir haben zehn Minuten für die Eingangsstatements vereinbart. Danach werden die Landtagskolleginnen und -kollegen Fragen stellen. Wir haben uns auch darauf verständigt, dass wir mit Fragen nicht Koreferate und Monologe meinen, sondern Fragen an Sie. Denn wir haben Sie ja eingeladen, damit wir das entsprechende Wissen bekommen, das Sie uns zur Verfügung stellen können.

Da Herr Baumeister, wie ich gerade von Herrn Adjei erfahren habe, erkrankt, aber digital zugeschaltet ist, werde ich bei den Fragen nachher folgendermaßen vorgehen: Ich würde Herrn Baumeister auch bei der Fragerunde als Erstem die Möglichkeit zur Antwort geben, damit er sich danach wieder auswählen kann. Ich glaube, wir haben alle dafür Verständnis. Wenn man einen ganz dicken Kopf und Schmerzen hat, ist es eh schön, dass er sich heute trotzdem zur Verfügung stellt. Ich würde die Fragen an ihn dann vorziehen, danach kann er sich auswählen. Ich bitte um Verständnis dafür.

Das wäre jetzt schon die Überleitung. Ich würde dann auch mit Herrn Baumeister anfangen, sofern er zugeschaltet ist bzw. sich zuschalten kann. Sehen tue ich ihn nicht. Herr Adjei, vielleicht kann er jetzt aber auch nicht, weil es ihm gesundheitlich nicht gutgeht? Ich würde einfach weitermachen, und sobald ich seinen Namen zugeschaltet sehe, würde ich ihn zwischendurch drannehmen. Es sei denn, Sie können das klären, Herr Adjei? Bei uns steht "abgesagt". – Ich bekomme die Information, dass er definitiv abgesagt hat. Streichen Sie geistig das, was ich vorhin gesagt habe.

Ich fahre in der Liste fort und bitte Herrn Professor Dr. Bernhardt um sein Statement. Gehen Sie bitte ganz nah an das Mikrofon, weil wir Sie sonst leider schwer verstehen. Die Akustik ist hier ein bisschen schwierig. – Danke.

**SV Prof. Dr. Wilfried Bernhardt (Load e. V.):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf mich natürlich zuerst einmal für

die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Bayerischen Digitalgesetzes bedanken. Ich vertrete hier den Verein Load e. V., der laut Satzung abzielt auf die Förderung der politischen Bildung der Bevölkerung und die Förderung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Digitalisierung, zum Zwecke und im Lichte der Grundrechtsausübung.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Man hört Sie neben dem Bohren relativ schlecht. Am Anfang war das super, und jetzt reißt es wieder ab. Gehen Sie vielleicht ganz nah an das Mikro.

**SV Prof. Dr. Wilfried Bernhardt (Load e. V.):** Ich versuche es ganz nah.

Ich selbst war Staatssekretär der Justiz für Europa und auch für Digitales im Freistaat Sachsen und habe damals die Verantwortung für das erste E-Government-Gesetz getragen, das nach dem E-Government-Gesetz des Bundes entwickelt und verabschiedet wurde. Ich bin heute Rechtsanwalt und Honorarprofessor insbesondere für E-Justice und E-Government an der Universität Leipzig und bin auch als Rechtsanwalt genau auf diesen Gebieten tätig. Im letzten Jahr habe ich übrigens auch eine Studie für das Nationale E-Government Kompetenzzentrum verfasst, in dem ich auch tätig bin, und habe darin die Gesetzgebung von Bund und Ländern im Bereich E-Government verglichen. Falls jemand daran interessiert ist: Die Studie lässt sich im Internet abrufen. Ich habe aber auch ein paar Exemplare mitgebracht.

Als Load e. V. haben wir eine umfangreiche Stellungnahme für die heutige Anhörung vorbereitet. Sie ist eingegangen, und ich habe sie auch schon draußen entdeckt. Deswegen kann ich es mir in meiner jetzigen Ausführung relativ einfach machen. Ich nehme weitgehend darauf Bezug.

Daraus ergibt sich auch, dass wir die Zielsetzung des Gesetzentwurfs durchaus begrüßen, rechtliche, übergreifende Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern zu setzen. Die Absicht, die Digitalisierung übergreifend zu regulieren, erleichtert natürlich auch den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen aber auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatsverwaltung und der Kommunen, mit einem Blick in das Gesetz alle maßgeblichen Aspekte zu erfassen, die rechtlich gültig sind – jedenfalls im Grundsatz.

Dieser Grundsatz wird nicht überall durchgehalten. Beispielsweise ist ja in Artikel 14 angekündigt, dass es noch ein weiteres Gesetz geben soll oder eine Regelung auf der Grundlage eines Gesetzes, zum sogenannten Open-Data-Grundsatz. Wenn das einem späteren Gesetz überantwortet bleibt, geht diese Übersichtlichkeit natürlich ein bisschen verloren. Im Übrigen ergeben sich relativ viele Detailregelungen aus dem zukünftig zu verabschiedenden Digitalplan, wobei die Rechtsnatur dieses Digitalplans noch nicht hundertprozentig klar ist.

Wir begrüßen auch ausdrücklich das ambitionierte Ziel des Gesetzentwurfs, in der Verwaltung quasi den Schalter von analogen zu digitalen Prozessen umzulegen, in Zukunft das Digitale in den Vordergrund zu stellen und den analogen Prozess zur Ausnahme zu machen. Wichtig ist hierbei, nicht einfach umständliche, nur mit dem Papierzeitalter erklärbare Prozesse elektronisch abzubilden, sondern es geht vor allen Dingen darum, die Chance zu nutzen, die Effizienzpotenziale der Digitalisierung auch tatsächlich zu nutzen, also die Verfahren vor der Digitalisierung zu optimieren. Das berücksichtigt der Gesetzentwurf in Artikel 5. Allerdings könnte die Formulierung noch ein bisschen strikter im Hinblick auf einzelne Optimierungsziele formuliert werden. Das ist teilweise in anderen Ländern noch detaillierter gemacht worden.

Die Reform der E-Government-Regelung in Bayern ist wichtig: Denn der sogenannte eGovernment MONITOR, der ja jedes Jahr von der Initiative D21 herausgegeben wird und auch vom Bundesinnenministerium sowie im Übrigen auch vom Nationalen E-Government Kompetenzzentrum und von fortiss in München, angegliedert an die TU München, gefördert wird, hat ergeben, dass die Digitalisierung in Bayern in der Verwaltung, in der Verwaltungskommunikation, bei Bekanntheit und Nutzung im Bundesvergleich nicht so weit vorne ist, wie man sich das vielleicht in Bayern wünschen würde. Ich kann an der Stelle vielleicht sagen, dass ich auch ein bisschen ein Bayer bin: Ich habe nämlich meine beiden juristischen Staatsexamina hier in München gemacht.

Das Bayern-Portal ist nur 14 % der Nutzerinnen und Nutzer bekannt. Ganz andere Zahlen ergeben sich bei den Stadtstaaten, aber auch in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sind die Zahlen besser. Auch bei der Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit bayerischen E-Government-Angeboten ist noch Luft nach oben. Die Zufriedenheit ist geringer als beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, Sachsen oder im Saarland.

Wir haben in unserer Stellungnahme einiges dargelegt, was zu begrüßen ist: Nämlich, dass viele Bestimmungen über das hinausgehen, was andere E-Government-Gesetze von Bund und Ländern derzeit regeln, etwa bei der Qualifizierung der Weiterbildung und Stärkung digitaler Grundkompetenzen, bei der Ökologie und Nachhaltigkeit oder der Festlegung auf offene Austauschstandards. Das ist teilweise auch schon in anderen Ländern angelegt, aber eben noch nicht in der Mehrzahl.

Diese Prinzipien und Ziele bedürfen allerdings noch einer stärkeren Konkretisierung im Gesetzestext selber, um die Chance zu erhöhen, dass die Vorgaben des Gesetzes auch in der Praxis, also in der Verwaltungspraxis, Beachtung und Anwendung finden. Bleiben die Vorgaben des Gesetzentwurfs zu abstrakt, dann drohen die Vorschriften wirkungslos zu bleiben, weil der Verwaltung ein zu großer Spielraum für die Umsetzung eingeräumt wird.

Aber selbst wenn die Vorgaben mit bestimmten, konkreten Fristen versehen sind, ist das auch noch keine Garantie, dass die Verwaltung die Fristen auch einhält. Im Fristversäumnisfall drohen normalerweise keine Sanktionen. Das kann man derzeit sehr anschaulich beim Onlinezugangsgesetz des Bundes, das bekanntlich Bund, Länder und Kommunen – also Bayern und auch die bayerischen Kommunen – verpflichtet, bis zum Ende dieses Jahres alle Verwaltungsdienstleistungen auch online über den Portalverbund zur Verfügung zu stellen.

Generell ist die Erreichung dieses Ziels in Gefahr, auch in Bayern. Auf Bundesebene wird mittlerweile dargelegt – man hat gewissermaßen ein neues Narrativ dazu –, es handle sich um politische Vorgaben. Aber ich wiederhole noch mal: Das sind keine politischen Vorgaben nach dem Motto: Haben wir unsere politischen Ziele erreicht oder verfehlt? Sondern das sind gesetzliche Vorgaben. Das Bayerische Staatsministerium für Digitales hat angekündigt, dass die staatliche Ebene das Ziel mutmaßlich erreichen wird, aber dass man bei der kommunalen Ebene sehr skeptisch ist. Aber es ist eben nicht so, dass die Kommunen völlig unabhängig sind. Sie unterstehen im Hinblick auf die rechtlichen Verpflichtungen, die dort bestehen, natürlich der Aufsicht der Staatsregierung.

Ich rate dazu, Regelungen im Gesetz generell so zu formulieren, dass daraus subjektiv öffentliche Rechte von Bürgerinnen und Bürgern erwachsen, die notfalls auch gerichtlich geltend gemacht werden können. Denn hier besteht bei einigen rechtlichen Regelungen im Entwurf für ein Bayerisches Digitalgesetz noch eine Verbesserungsmöglichkeit. Oft sind diese digitalen Rechte so formuliert, dass man eben keinen echten subjektiven Anspruch daraus ableiten kann. Oft ist auch keine Frist

genannt, die es ermöglicht, beispielsweise die Durchsetzung solcher Rechte dann auch im Sinne eines Monitorings zu überwachen.

Als überregional tätiger Verein, wie es bei Load der der Fall ist, richtet sich unser Blick darauf, ob Bayern mit dem Gesetz Sonderwege beschreitet, die bestimmte Prinzipien des Grundgesetzes betreffen. Denn bestimmte Prinzipien des Grundgesetzes bestimmen, dass möglichst einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen sind.

Diese Sonderwege betreffen die gesetzlichen Bestimmungen, die sich bereits im Bayerischen E-Government-Gesetz in Formulierung und Inhalt finden. Es gibt natürlich eine gewisse Übereinstimmung mit anderen E-Government-Regelungen von Bund und Ländern. Aber eine wünschenswerte Kohärenz der Bestimmungen von E-Government von Bund und Ländern, wie beispielsweise beim Verwaltungsverfahrenrecht, ist im E-Government-Bereich nicht gegeben. Die Juristen wissen ja, dass teilweise im Wege der Simultangesetzgebung, teilweise im Wege der dynamischen Verweisung dafür Sorge getragen wird, dass die Verwaltungsverfahrenbestimmungen in Bund und Länder meistens gleich sind.

Bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sollte natürlich vor allen Dingen der Vorrang des Bundesrechts durchgehend beachtet werden. Wenn Artikel 4 des Gesetzentwurfs die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Onlinezugangsgesetz nur nach Maßgabe des Gesetzes vorsieht, so liegt da eine mit dem Vorrang des Bundesrechts kaum zu vereinbarende Relativierung vor. Denn das Onlinezugangsgesetz gilt, ohne dass Bayern gewissermaßen Vorbehalte diesbezüglich geltend machen kann.

Dasselbe gilt für die Einschränkung der Möglichkeit, die im Augenblick noch im Gesetzentwurf vorgesehen ist, über das Nutzerkonto des Bundes entsprechende bayerische Verwaltungsleistungen aufzurufen. Nach meinem Verständnis des Onlinezugangsgesetzes sollte unmittelbar auch vom Bundesbenutzerkonto auf die Verwaltungsleistungen in Bayern zugegriffen werden können, ohne dass es einer vorhergehenden Zustimmung des Bayerischen Digitalministeriums bedarf.

Etwas unklar ist auch Artikel 53b Absatz 1. Darin ist nämlich geregelt, dass die Kommunen erst ab dem 1. Januar 2024 dazu verpflichtet werden sollen, geeignete Verwaltungsleistungen des eigenen Wirkungskreises auch digital anzubinden. Nach meinem Verständnis regelt das Onlinezugangsgesetz auch die Zurverfügungstellung von Verwaltungsleistungen über die Portale auch für die Kommunen. Da steht die Frist 31.12.2022. Bereits das Bayerische E-Government-Gesetz hat von der grundgesetzlichen Möglichkeit des Artikels 84 Absatz 1 Satz 2 Gebrauch gemacht, von der ansonsten geltenden Regelung abzuweichen, die praktisch durchgehend fast in allen Ländern beachtet wird, dass nämlich für den Vollzug von Bundesrecht das E-Government-Gesetz des Bundes gilt. So kommt in Bayern Bundesrecht nur bei Angelegenheit der Bundesauftragsverwaltung zur Anwendung. Wünschenswert unter dem von mir beschriebenen Grundsatz der Kohärenz wäre aber, dass das Bundesrecht im weitesten Umfang zur Anwendung kommt. Denn genau dieses würde die Rechtseinheit in Deutschland fördern.

Viele Regelungen im Entwurf des Bayerischen Digitalgesetzes greifen aber – und das ist erfreulich – Vorbilder aus anderen E-Government-Gesetzen der Länder und des Bundes auf. Dennoch bleiben einzelne Defizite.

Das betrifft beispielsweise – ich greife jetzt mal ein paar Beispiele raus – Artikel 16 Bayerisches Digitalgesetz, der die Entscheidung über den Einsatz von Verschlüsselungsverfahren den Behörden überlässt. Demgegenüber schreiben andere E-

Government-Gesetze dies den Behörden vor, wie beispielsweise das sächsische E-Government-Gesetz.

Besonders ins Auge fällt, dass Artikel 14 den Open-Data-Grundsatz nur sehr rudimentär regelt. Hier haben fast alle Länder bereits umfangreiche Regelungen getroffen. Während fast alle Länder eine starke Steuerungskompetenz für das für Digitalisierung zuständige Ministerium oder den sogenannten Chief Information Officer oder den Chief Digital Officer vorsehen, wird diese Kompetenz im Gesetzentwurf in Bayern nur eher am Rande angesprochen oder bei der Festsetzung von Standards an ein Einvernehmen von anderen Ressorts gebunden.

Neu ist in Bayern das Abstimmungsgremium mit den Kommunen, das in anderen Ländern schon seit langem existiert. In Bayern soll dies nun "Kommunaler Digitalpakt" heißen. Die Bezeichnung ist jetzt etwas spezieller, aber ich glaube, das ist weniger von Bedeutung. Das Gremium ist den entsprechenden Gremien in anderen Ländern nachgebildet. Was allerdings auffällt, ist: Es fehlt die kontinuierliche Teilnahme des Datenschutzbeauftragten. Das ist in anderen Ländern anders geregelt.

Der entscheidende Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung kommt erst dann wirklich zum Ausdruck, wenn man es aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen betrachtet, wenn auch die Kommunen, das Gesicht der Verwaltung zum Bürger, ihre Leistung digitalisieren. Es wäre deswegen anzuregen, die Kommunen noch stärker zu verpflichten. Allerdings müsste sich der Freistaat Bayern dann, dem Konnexitätsprinzip entsprechend, auch finanziell stärker engagieren. Das würde sich nach unserem Dafürhalten aber lohnen.

Weiter ist Folgendes zu empfehlen, was sich nicht überall, aber teilweise auch in anderen Ländern schon in E-Government-Gesetzen wiederfindet: die Festlegung eines Digitalchecks neugeplanter Gesetze auf deren Digitaltauglichkeit bei der Umsetzung. Das ist ja bekanntlich auch auf Bundesebene in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen. Es fehlt auch eine Regelung der digitalen Bürgerbeteiligung, etwa eine standardmäßige Beteiligung der Bürger bei der Beratung von Gesetzentwürfen, bevor diese Gesetzentwürfe den Landtag erreicht haben. Es fehlt auch eine Rechtsgrundlage für die elektronische Verkündung von Gesetzen. Das haben einige Länder bereits realisiert. Teilweise bedurfte es einer verfassungsrechtlichen Änderung. Jedenfalls sagen das einige Verfassungsjuristen. Auf Bundesebene ist das auch geplant. Man kann zwar in Bayern alle Gesetze im Internet aufrufen, aber das ist gewissermaßen nicht die amtliche Fassung, sondern das Abbild einer amtlichen Fassung. Wer sichergehen will, dass es sich um die amtliche Fassung handelt, muss sich die Papierfassung besorgen. Aber wer macht das im Zeitalter der Digitalisierung schon?

In unserer Stellungnahme haben wir auch herausgearbeitet, dass wir Bedenken gegen die Regelung des Artikel 48 Absatz 2 haben, der eine Verlängerung der Speicherung sogenannter Protokolldaten von drei auf zwölf Monate vorsieht. Das betrifft also den Bereich der IT-Sicherheit. Wir sind ja ein Verein, der in besonderer Weise auf Rechtsstaatsprinzipien verweist. Wir sind der Meinung, dass es dessen nicht bedarf.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Herr Professor Dr. Bernhardt, wenn Sie so nett wären, allmählich zum Ende zu kommen.

**SV Prof. Dr. Wilfried Bernhardt (Lad e. V.):** Ja. Ich bin genau hier jetzt am Ende angekommen, Frau Vorsitzende. Vielen Dank für den Hinweis. Ich will es damit beenden lassen und darf im Übrigen auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Ich bin aber natürlich sehr gerne bereit, auf Nachfragen zu antworten.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Vielen Dank, Herr Professor Dr. Bernhardt. Verzeihen Sie, wenn ich ein bisschen unhöflich auf die Zeit achte, damit die Diskussionsmöglichkeit nachher noch gut gegeben ist.

Herr Buckenhofer ist der Nächste. Bitte schön.

**SV Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren! Auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung zum Bayerischen Digitalgesetz. Ich freue mich, dass sich die Abgeordneten entschlossen haben, auch einen Vertreter der Kommunen als Experten einzuladen und darf mich bei meinen Ausführungen im Wesentlichen auf die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände beziehen, die im Verbändeanhörungsverfahren des Digitalministeriums schon abgegeben wurde. Ich gehe davon aus, dass Sie diese auch alle kennen, und muss nun leider feststellen, dass die gemeinsame Stellungnahme der vier kommunalen Spitzenverbände zu keiner wesentlichen Änderung des Gesetzentwurfs seitens der Staatsregierung geführt hat. Deshalb hoffen wir jetzt sehr, dass die Abgeordneten vor Verabschiedung des Gesetzes unsere Änderungsvorschläge und Anregungen berücksichtigen.

Der vorgelegte Entwurf des Digitalisierungsgesetzes zielt ja darauf ab, die Digitalisierung im Freistaat Bayern weiter zu befördern. Das wollen wir, glaube ich, alle. Insofern gibt es da auch gar keinen Dissens zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden. Ich will deshalb auch positiv hervorheben, dass in dem Gesetz beispielsweise geregelt wird, dass die digitale Zustellung von Verwaltungsakten über E-Government-Portale ermöglicht wird. Das ist ein wesentlicher Fortschritt. Auch die ELSTER-Zertifikate werden außerhalb der Steuerverwaltung als Authentifizierungslösung und als Schriftformersatz zugelassen.

Für die praktische Umsetzung des Gesetzes einschließlich der notwendigen Förderungen, die ja im Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehen sind, ist nach unserer festen Überzeugung eine enge Abstimmung mit den Kommunen erforderlich. Mein Vorredner hat auch schon das neue Gremium angesprochen, das eingerichtet werden soll. Deshalb bieten wir gerne unsere aktive Mitarbeit auch über dieses Gremium hinaus an.

Es ist ja auch in der Praxis so, dass wir im intensiven Dialog mit dem Digitalministerium, teilweise auch mit dem Finanz- und Heimatministerium stehen, um uns zum Beispiel gemeinsam darauf zu verständigen, wie die vom Bund oder auch von anderen Ländern entwickelten sogenannten EfA-Leistungen, Einer-für-Alle-Leistungen, überhaupt nach Bayern kommen. Da muss ich allerdings schon darauf hinweisen, dass es Aufgabe des Staates ist, einen solchen Weg zu finden. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, dass bestimmte Leistungen als sogenannte EfA-Leistungen von einzelnen Ländern oder in deren Auftrag von IT-Dienstleistern entwickelt werden. Da gibt es zwar im Moment, glaube ich, nur zwei Stück, und insofern ist die Diskussion noch sehr theoretisch, aber es sollen im Laufe des Jahres noch EfA-Leistungen im dreistelligen Bereich folgen. Deshalb ist die dringliche Bitte hier – das hat nicht unmittelbar mit der Regelung im Digitalgesetz zu tun –, einen Weg zu schaffen, dass die Kommunen an diese EfA-Leistungen herankommen.

Der einfachste Weg – das will ich an der Stelle auch anmerken – wäre der, dass der Freistaat Bayern diese Leistungen den Kommunen kostenlos zur Verfügung stellt. Dann brauchen sich nämlich weder der Freistaat Bayern noch die Kommunen über ausschreibungs- und vergaberechtliche Hürden bewegen. Die wären sehr hoch, wenn man das nicht macht. Deshalb appelliere ich an der Stelle noch

mal, insbesondere auch an die zum Teil ja zugeschalteten Kollegen vom Digitalministerium, hier zu einer schnellen und guten Lösung zu kommen.

Das führt mich zu einem anderen Punkt. Auch der ist vom Vorredner mittelbar angesprochen worden. Frau Staatsministerin Gerlach hat wiederholt, zuletzt im Rahmen des 10. Fachkongresses des IT-Planungsrates am 9. März, darauf hingewiesen, dass der Freistaat Bayern auf einem guten Weg sei, die Ziele des Onlinezugangsgesetzes bis Ende 2022 zu erfüllen, dass jedoch die Kommunen den bayerischen und deutschen Durchschnitt nach unten ziehen würden.

Das möchte ich hier so nicht stehenlassen, weil das eine sehr sektorale Betrachtung ist, die der Wirklichkeit nicht gerecht wird. Denn das Onlinezugangsgesetz des Bundes – auch da möchte ich gerne Professor Bernhardt ergänzen – ist eine Regelung zwischen Bund und Ländern. Das verpflichtet die Länder. Die Kommunen sind in diesem bundesrechtlichen Sinne inkorporierte Teile der Länder. Das Onlinezugangsgesetz des Bundes verpflichtet die bayerischen Kommunen nicht unmittelbar. Das kann es auch gar nicht, weil im Wege der Bund-Länder-Beziehungen klargestellt wurde, dass, wenn es zu Verpflichtungslagen kommen soll, immer ein Rechtsakt der Länder erforderlich ist, damit dann auch die Landeskonnexitätsregelungen greifen können.

Das heißt, hier trägt der Freistaat Bayern die Verantwortung, und dann ist die Darstellung, die staatliche Ebene sei so gut wie fertig mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Kommunen würden hinterherhinken – möglicherweise mit einem vorwurfsvollen Unterton –, einfach nicht richtig. Der Freistaat Bayern und seine Kommunen sind hier als Einheit zu sehen. Deshalb ist das Land auch in der Verantwortung, die Voraussetzungen zu schaffen, was ja jetzt mit dem Bayerischen Digitalgesetz auch unternommen werden soll.

Die Digitalisierung der Verwaltung fordert gerade die Kommunen in besonderer Weise. 80 bis 90 % der Verwaltungskontakte der Bürgerinnen und Bürger entfallen auf die Kommunen. Sie werden dabei zu einem erheblichen Teil administrativ im Bereich der Aufgaben tätig, die Bund und Ländern obliegen. Wir vollziehen staatliches Recht. Wir haben auch einen eigenen Wirkungskreis, einen eigenen Aufgabenbereich. Den würde ich hier ausklammern. Da sind wir selber verantwortlich. Aber wenn es um Baugenehmigungen geht, um Kfz-Zulassungen, um Melderecht, um Standesamtswesen – die Liste ist endlos – vollziehen wir staatliches Recht. Dann muss der Staat uns auch sagen, wie wir die Digitalisierung technisch umsetzen und vollziehen sollen. Da kann man nicht auf die Kommunen verweisen und sagen: Die Kommunen schaffen das nicht. Das ist einfach eine falsche Darstellung. Die Kommunen sind die erste Anlaufstelle für die Bevölkerung, so wie die Wirtschaft und Verbände, wenn es darum geht, Verwaltungsleistungen digital zu beantragen oder Online-Dienste zu nutzen. Der Gesetzentwurf stellt die Kommunen damit vor große Herausforderungen, die wir auch angehen.

Wegen der zeitlichen Begrenzung würde ich jetzt gerne noch auf den Gesetzentwurf hinsichtlich der Frage des Konnexitätsprinzips eingehen. Im Gesetzentwurf selbst ist keine explizite Feststellung getroffen, dass die Regelungen konnexitätsrelevant sind, obwohl den Kommunen eine Schlüsselfunktion bei der Gestaltung und Förderung der Digitalisierung zugesprochen wird. Nachdem der Gesetzentwurf auf über den bisherigen Rechtsstand hinausgehende Verpflichtungen der Kommunen hinweist und sehr wenig konkrete Ausführungen zu möglichen Kostenbelastungen und Einsparpotenzialen enthält, gehen wir davon aus, dass diese Regelung mittelbar bedeutet, dass die Staatsregierung den Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips dem Grunde nach für eröffnet hält. Diese Bewertung ist auch deshalb zutreffend, weil der Gesetzentwurf neben neuen Aufgaben auch zahlreiche neue Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben enthält. Das ist genau die

Regelung, die das Konnexitätsprinzip in Artikel 83 Absatz 3 der Bayerischen Verfassung umfasst.

Zur Klarstellung wäre es natürlich hilfreich, wenn das explizit wenigstens im Vorblatt des Gesetzentwurfs stehen würde und man es nicht durch Auslegung der Gesetzesbegründung schließen müsste. Ich bin selber Jurist. Es ist zwar juristisch durchaus möglich, das daraus abzuleiten, aber ich befürchte, das wird streitanfällig sein, wenn es zur Umsetzung kommt. Deshalb die herzliche Bitte an die Abgeordneten, auch explizit in das Gesetz zu schreiben, dass es sich um eine konnexitätsrechtlich relevante Regelung handelt.

Damit es keine Missverständnisse gibt, will ich gleich hinzufügen: Das Konnexitätsprinzip bedeutet nicht, dass der Freistaat alles bezahlt, was er anschafft – es ist hier ja auch von möglichen Einsparungen die Rede –, sondern das Konnexitätsprinzip bedeutet, dass man die verursachten Kosten gemeinsam feststellt – das ist im Gesetzentwurf überhaupt noch nicht der Fall – und sich dann darauf verständigt, welches Eigeninteresse die Kommunen an der Umsetzung dieser Regelungen haben. Der über das kommunale Eigeninteresse hinausgehende Kostenanteil wird vom Freistaat nicht im Rahmen von Förderprogrammen, sondern im Rahmen einer Kostenerstattungsregelung erstattet.

Das wissen Sie, das wissen auch die Verfassungsrechtler in den Ministerien und in der Staatskanzlei. Ich will es deshalb hier nur in dieser Kürze darstellen. Es gibt ja auch Vorbilder aus anderen Gesetzentwürfen, wie man das technisch machen kann.

Wir erkennen an, dass die finanziellen Mehrbelastungen derzeit kaum abschätzbar sind, weil sich einerseits die Mehrkosten nicht beziffern lassen, die sich insbesondere aus dem Angebot geeigneter Dienste nach Artikel 17 des Gesetzentwurfs und der Verwaltungsverfahren nach Artikel 53b des Gesetzwurfs ergeben. Andererseits ist auch der Umfang der angekündigten technischen, organisatorischen, finanziellen und personellen Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen im Gesetzentwurf nicht klar umrissen, sodass man auch nicht Entlastungen beziffern könnte. Deshalb begrüßen wir, dass Gegenstand des Digitalberichts auch die Umsetzungskosten für die Gemeindeverbände und Gemeinden sein sollen. – So steht es jedenfalls in der Begründung zu Artikel 15 des Gesetzentwurfs.

Wir bitten daher um eine Klarstellung im Vorblatt des Gesetzentwurfs, dass die Umsetzungskosten, die trotz der Unterstützungsmaßnahmen des Freistaats Bayern bei den Kommunen verbleiben und die nicht durch Einsparungen kompensiert werden, auf Grundlage des Konnexitätsprinzips vom Freistaat Bayern ausgeglichen werden.

Ein wichtiger Schlüssel zur Ermittlung der konnexitätsbedingten Mehrbelastungen ist die Auslegung des Begriffs der Geeignetheit. Dieser wird an mehreren Stellen des Gesetzentwurfs genannt, in Artikel 4 Absatz 1, Artikel 17 Absatz 1 und Artikel 53b Absatz 1. Aus der Begründung zu Artikel 17 geht hervor, dass der Übergang zum Begriff der Geeignetheit lediglich der Klarstellung diene, und wird unterstellt, dass die Zweckmäßigkeit selten zu verneinen sei und ein Wirtschaftlichkeitsvorbehalt aufgrund der derzeit noch gar nicht konkretisierten staatlichen Förderungen und Unterstützungsleistungen in der überwiegenden Zahl der Fälle leerliefe.

Das bedeutet aber im Umkehrschluss, dass weiterhin grundsätzlich auch im Rahmen der Geeignetheit die bislang im E-Government-Gesetz geregelten Kriterien "zweckmäßig" und "wirtschaftlich" zu berücksichtigen sind. Zur Beachtung dieser Grundsätze sind die Kommunen im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmun-

gen ohnehin verpflichtet. Auch hier wären wir für eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung dankbar.

Das bedeutet im Klartext, dass es nicht darum gehen kann, dass jede nur denkbare Verwaltungsleistung digitalisiert und digital angeboten werden muss, sondern die, die zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Man kann praktische Beispiele dafür nennen, dass eine Leistung mit hohem Kostenaufwand – im vier- bis fünfstelligen Kostenbereich – von der Kommune digital angeboten wird. Doch bei der Digitalisierung einer Leistung, für die nur ein einziger Online-Antrag im Jahr eingeht – nicht, weil die anderen analog eingehen würden, sondern weil es halt nur einen Fall pro Jahr in der Gemeinde gibt –, muss man natürlich die Wirtschaftlichkeitsfrage stellen.

Deshalb plädieren wir auch dafür, dass man sich zunächst auf die Kernbereiche der Verwaltungsleistungen konzentriert, die von den Bürgerinnen und Bürgern in hoher Zahl nachgefragt werden.

Eine Anerkennung der Konnexität muss ferner auch im Hinblick auf die lediglich mittelbar aus dem Gesetz folgende Festsetzung von Standards für die Kommunen erfolgen. Nach Artikel 51 Absatz 2 des Entwurfs sollen vom IT-Planungsrat beschlossene IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards zukünftig unmittelbar auch für die Kommunen gelten. Die Umsetzung solcher Standards kann für die Gemeindeverbände und Gemeinden erhebliche Folgekosten mit sich bringen. Ohne die Regelung des Artikels 51 Absatz 2 des Gesetzentwurfs müsste der Freistaat Bayern jeden Beschluss des IT-Planungsrats durch eine landesrechtliche Regelung umsetzen, um die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Anwendungsbereich einzubeziehen. Dann würde in jedem einzelnen Fall völlig unstrittig das Konnexitätsprinzip greifen, soweit die Voraussetzungen des Artikels 83 Absatz 3 BV erfüllt sind.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Herr Buckenhofer, ich würde auch auf die Zeit schauen.

**SV Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag):** Der letzte Satz: Die in Artikel 51 Absatz 2 vorgesehene unmittelbare Geltung der Beschlüsse des IT-Planungsrates kann und darf nicht dazu führen, dass das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip ausgehebelt wird.

Abschließend bitten wir darum, im Gesetzentwurf anzuerkennen, dass der Freistaat Bayern zukünftig die Mehrbelastungen der Kommunen ausgleichen wird, die sich aus den Beschlüssen des IT-Planungsrates ergeben werden.

Wir haben jetzt noch jede Menge weiterer Vorschläge, die wir schriftlich dargelegt haben. Trotzdem sind sie auch wichtig, und ich darf sehr gerne darauf Bezug nehmen.

Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Auch dafür, dass ich eine halbe Minute überziehen durfte.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke, Herr Buckenhofer. Auf die Zahl der Minuten bzw. die Uhrzeit achte ich wirklich nur ungefähr. Aber ich bitte um Verständnis. Es geht einfach darum, dass wir nachher noch genügend Zeit haben.

Herr Professor Dr. Heckmann ist der Nächste. Bitte schön.

**SV Prof. Dr. Dirk Heckmann (TU München):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen! Der Entwurf für ein Bayerisches Digitalgesetz – kurz: BayDiG – ist ein außerordentlich ge-

lungenes Beispiel für einen regulatorischen Rahmen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Seine Regelungen sind auf der Höhe der Zeit, adressieren die richtigen Gestaltungsfaktoren, verbinden Recht, Technik, Verwaltung und Gesellschaft, und zeigen Außenmaß, um nicht zu viel, aber auch nicht zu wenig zu regulieren.

Das BayDiG ist mehr als eine weitere Iteration eines E-Government-Gesetzes, wie es im Bund und vielen Ländern ja erlassen und zuweilen auch novelliert wurde. Es geht über die bekannten Regelungen zum elektronischen Zugang bzw. zur elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung weit hinaus. Als übergreifendes Regelwerk zu Organisation und Verfahren einer durchgehend digitalisierten Verwaltung, dass auch gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, ist das BayDiG derzeit einzigartig in Deutschland. Einen vergleichbaren Fokus hat lediglich das Digitalisierungsgesetz von Schleswig-Holstein, das am 23. Februar 2022 beschlossen wurde. Dort fehlen aber Aspekte, die das BayDiG auszeichnen und die ich im Folgenden hervorheben möchte.

Das BayDiG stellt die Verwaltungsmodernisierung in den größeren Kontext der Digitalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Zu diesem Zweck gibt es dem Freistaat so etwas wie eine Digitalverfassung. Artikel 2 BayDiG regelt 15 Digitalziel-Bestimmungen, deren Umsetzung zwar im Gestaltungspielraum des Gesetzgebers und der Staatsregierung liegt, die aber als Auslegungsmaximen justizabel sind. Das ist auch beim Sozialstaatsprinzip, beim Rechtsstaatsprinzip usw. nicht anders. Solche Zielbestimmungen sind rechtlich verbindlich.

Das BayDiG stellt bei allem den Menschen in den Mittelpunkt des digitalen Verwaltungshandelns. Das ist natürlich sehr zu begrüßen. Dafür schafft es einen Rahmen, der sicherstellen soll, dass die Verwaltungsdigitalisierung den Menschen auch tatsächlich nutzt.

Ganz besonders deutlich wird diese Intention mit der Nutzerfreundlichkeit, die das BayDiG zum Rechtsprinzip erklärt und an zahlreichen Stellen explizit ausführt. Die meisten dieser Vorschriften sind obligatorisch – also: stellt bereit, sind zu gestalten, ist sicherzustellen usw. –; damit wirkt das Gesetz einem der größten Hindernisse entgegen, das bislang einer breiten Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger entgegenstand, das nämlich solche Verfahren nicht praktikabel, sondern eher schwerfällig und schwer verständlich sind. Außerordentlich begrüßenswert ist in diesem Kontext Artikel 10 BayDiG, wonach die Nutzer in die Entwicklung neuer digitaler Angebote des Freistaates Bayern einbezogen werden. Auch das ist verpflichtend. Das, was der gesunde Menschenverstand also schon lange im Sinn hatte, wird nun gesetzliche Pflicht. Davon sollte aber in der Praxis auch rege Gebrauch gemacht werden.

Ebenso einmalig ist die Regelung der digitalen Handlungsfähigkeit in Artikel 9 BayDiG. Hier hat der Gesetzgeber an die Fälle der elterlichen Sorge, einer Vormundschaft oder Betreuung gedacht, damit die Interessen dieser Menschen nicht abgekoppelt werden.

Der Gedanke der Nutzerzentrierung setzt sich an vielen weiteren Stellen fort. So sollen nach Artikel 5 Prozesse optimiert werden, bevor sie digitalisiert werden. Das "Sollen" ist hier nach den strikten Digitalziel-Bestimmungen als "Müssen" mit Ausnahmen nur in wirklich begründeten, atypischen Fällen zu verstehen.

Zu solcher Prozessoptimierung zählt natürlich auch die Vereinfachung der Prozessschritte, was wiederum zu einer nutzerfreundlichen Gestaltung führt. Dies wiederum setzt ein Mindestmaß an Digital- und Datenkompetenz voraus, vor allem auch auf der Seite der Verwaltungsbediensteten. Die Artikel 7 und 10 begründen

konsequent Ansprüche auf Qualifizierung, Fortbildung und Weiterbildung. Die Praxis tut gut daran, hierfür Geld und Zeit zur Verfügung zu stellen. Dann hat sich das auch bald amortisiert.

Eine weitere zentrale Regelung ist Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 20 BayDiG, mit dem Gebot der Volldigitalisierung, also der Entwicklung und Implementierung medienfreier Prozesse im Frontend und Backend des Verwaltungsverfahrens. Damit geht das BayDiG über das OZG in seiner jetzigen Form- und Lesart hinaus. Es kann sogleich Vorbild für ein OZG 2.0 auf Bundesebene sein. Selbstverständlich werden im BayDiG auch die weiteren Vorgaben des OZG umgesetzt, eben die Einrichtung der Verwaltungsportale, des Portalverbundes usw.

Abgerundet wird das Gesetz mit jenen Maßgaben, die ein agiles und flexibles Verwaltungshandeln ausmachen. Hierzu zählen ein sinnvolles Monitoring – hier durch einen Digitalplan und einen Digitalbericht in Artikel 15 – und auch eine Experimentierklausel in Artikel 52.

Dies führt zugleich zu den wenigen, etwas kritischeren Anmerkungen, die ich zum Schluss noch bringen möchte:

Die aktuell geregelte Experimentierklausel könnte mutiger sein und noch mehr Ausnahmen von konventionellem Verwaltungshandeln zulassen, etwa in Bezug auf die Strukturen des öffentlichen Dienstrechts.

Der Aspekt Open Data ist in Artikel 14 nur rudimentär angesprochen. Es ist aber auch nicht ratsam, sich hier an Schleswig-Holstein und dessen Offene-Daten-Gesetz zu orientieren oder an anderen Open-Data-Regeln in anderen Bundesländern. Vorzugswürdig wäre ein echtes Datennutzungsgesetz, das über die bloße Bereitstellung von Daten hinausgeht und die Wertschöpfungskette mitbedenkt. Das heißt, in diesem Versäumnis von Open Data in Bayern könnte auch eine Chance zu sehen sein, ein echtes Datengesetz, ein Datennutzungsgesetz zu machen, wie wir es brauchen. Hingegen könnte das Digitalisierungsgesetz von Schleswig-Holstein Pate stehen für die Regelung des KI-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung. Das ist dort neuerdings in einem IT-Einsatzgesetz geregelt. Hier sollte der Freistaat Bayern in ähnlicher Form mutig sein und auch nicht auf den AI-Act der EU warten, sondern selbst entsprechende Akzente setzen.

Um auch wieder etwas Zeit einzusparen, sind dies sind meine Ausführungen. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme meiner Forschungsstelle, TUM Center for Digital Public Services, eingereicht und verweise auf die Ausführungen dort.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön. – Als Nächste spricht Frau Professor Dr. Lechner. Bitte schön.

**SVe Prof. Dr. Ulrike Lechner (UniBw M):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Danke auch von meiner Seite für die Einladung und die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dieser wichtigen Gesetzesinitiative zur Digitalisierung im Freistaat Bayern.

Der Gesetzesentwurf hat zukunftsweisende Ziele: die Chancen der digitalen Transformation zu nutzen, die öffentliche Verwaltung für die Unterstützung von Geschäftsmodell-Innovationen und die digitalen Chancen des Einzelnen, von Unternehmen und der Gesellschaft als Ganzes zu stärken.

Es ist klar, dass vieles in der Gesellschaft und viele Transformationsprozesse, wie beispielsweise auch die ökologische Transformation, nur gelingen können, wenn die Digitalisierung gelingt und eine Verwaltung in dem digitalen Ökosystem von Unternehmen und Bürgern auf Augenhöhe und mit hohem Automatisierungsgrad mit-

spielen kann. Öffentliche Verwaltung ist das Rückgrat demokratischer Werte, und wie der Gesetzesentwurf richtig beschreibt, verändert sich die Rolle des Staates und der Verwaltung in der Digitalisierung.

Digitale Souveränität ist ein Leitmotiv des Gesetzestextes. Ohne Digitalisierung kann der Staat diese Rollen in der Zukunft nicht mehr ausfüllen, wie wir es als Bürger und Sie als Verantwortliche auch gerne möchten.

Meine Perspektive in der Stellungnahme:

Als Professorin für Wirtschaftsinformatik interessiert es mich, Technologie- und Transformationsprozesse technisch und wirtschaftlich sinnvoll zu gestalten. Wir beschäftigen uns in der Forschung mit der IT-Sicherheit kritischer Infrastrukturen, Geschäftsmodell-Innovationen und auch dem Einsatz von neuen Technologien für ein Mehr an Resilienz und vor allem auch für ein Mehr an digitaler Souveränität.

Zum Gesetzesentwurf: Dieser Gesetzesentwurf hat viel Gutes und Zukunftsweisendes zu bieten. Mein Respekt dafür! Die Stärken des bayerischen Ansatzes zur IT-Sicherheit, zur Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung schreibt dieser Gesetzesentwurf fort, modernisiert sie gleichzeitig, setzt sie in einen neuen Kontext und gibt ihnen eine neue Rolle.

Die Leitlinien zu zentralen Fragen von Technik und Selbstverständnis werden in diesem Gesetzesentwurf gelegt. Ich schließe an meinen Vorredner an: Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist keine einfache Aufgabe. Der aktuelle Stand in Bayern ist gut. Es braucht Zeit und einen langen Atem für diesen Transformationsprozess.

Mein erster Punkt in der Stellungnahme bezieht sich auf die digitale Souveränität Bayerns. In der Präambel wird Souveränität angesprochen. Das ist wichtig, richtig und zukunftsweisend. Im Gesetzesentwurf findet sich dieses Thema an einigen Stellen, genau wie in der Präambel. Digitale Souveränität ist ein strategisches Ziel, das sich erst seit kurzem auf der politischen Agenda befindet. Die Europäische Union und Deutschland haben es als strategisches Ziel formuliert, aber noch ist nicht klar, wie dieses Ziel auch erreicht werden kann und wie es irgendwann einmal konkretisiert werden wird. Bayern muss und will auch – und das ist gut so – in allen wichtigen Fragen der Digitalisierung Regeln setzen und diese Regeln auch durchsetzen können. Es will Spielraum, um Interessen von Bürgern und Unternehmen wahrnehmen zu können. Das will es mit diesem Leitmotiv der digitalen Souveränität erreichen.

Der Abschnitt 1, Artikel 3, thematisiert die digitale Entscheidungsfähigkeit des Freistaats Bayern. Viele wichtige Themen sind hier genannt: Schutz von Netzen, Rechenzentren, Cloud-Dienste, weitere Technologien und Anwendungen, Schutz und Sicherheit der digitalen Infrastruktur. Offene Standards und offene Software werden in diesem Artikel angesprochen. Hier möchte ich ansetzen:

Vertrauenswürdige Partner und Unternehmen bieten Sicherheit und die Agilität, um auf Veränderungen reagieren zu können und einen Transformationsprozess einer öffentlichen Verwaltung über Jahre und Jahrzehnte gestalten zu können. Open Source Communities und ihre Ökosysteme muss man hier kritisch sehen. Wer ist verantwortlich? Wer entwickelt hier? Wer bezahlt hier? Welche Motive existieren, um sich dort zu beteiligen? Meine Aussage ist dazu immer: Technologie ist als solche nicht sicher, sie ist nicht resilient, und sie ist auch nicht souverän tätig. Menschen und teilweise auch Unternehmen machen die Dinge sicher, resilient und souverän. Zur Souveränität gehören die Menschen, die entwickeln können, die

kluge Architekturen erstellen, immer wieder auch auf neue Herausforderungen reagieren und die notwendigen Veränderungen anstoßen.

Kurz: Für digitale Souveränität muss man die digitale Supply Chain im Griff haben. Kluge Wirtschaftspolitik und eine kluge Beschaffungs- und Partnerstrategie sind für die digitale Souveränität wichtig.

Mein Plädoyer wäre, auch in diesen zentralen und strategisch wichtigen Absatz die Menschen mitaufzunehmen. Bildung und Weiterbildung wären hier Themen. Gleichberechtigter Zugang, Inklusion, Zugang zu Digitalberufen – das alles findet sich im Gesetz, aber eben nicht an dieser zentralen, wichtigen Stelle.

Mein zweites Thema sind Sicherheit und Datenschutz im Gesetzesentwurf. Sicherheit ist eine der zentralen Vorbedingungen für Souveränität und gehört zu "Regeln setzen und Regeln durchsetzen". Einige lobende Worte: IT-Sicherheit ist in Bayern eine Erfolgsgeschichte. Auch eine kluge Wirtschaftspolitik trägt dazu bei. Bayern hat zunächst einmal kritische Infrastrukturen, die es auch zu schützen weiß, und hat auch hier Institutionen aufgebaut – Rechenzentrum, das LSI – und schafft es hier, Sicherheit nicht nur für die kritischen Infrastrukturen zu bieten, sondern auch für den Mittelstand, die kleinen Betriebe und die öffentliche Verwaltung. Es gefällt mir gut, dass in dem Gesetzestext zentrale Meilensteine festgelegt werden: Cloud-Strategie, Portale, Bürgerkonten, Einheitlichkeit und die wichtigen Institutionen für die Sicherheit. Das sind richtige und wichtige Konzepte für die Digitalisierung.

Ich möchte aber hier noch mal auf den Faktor Mensch zurückkommen. Der Gesetzesentwurf fordert Nutzerfreundlichkeit und auch Inklusion. Das ist richtig, wichtig und gut. Von neuen Technologien wird mehr gefordert: Erklärbarkeit. Sie haben diesen Begriff vielleicht im Kontext von Künstlicher Intelligenz gehört. Man will verstehen, was die Dinge tun. Das gilt für neue Technologien, und das muss aber für alte Prozesse und alte Verfahren, die man teilweise kennt, in dieser neuen Welt auch gelten. Nur wenn Bürger sehen und verstehen, was Beamte, Angestellte und vielleicht auch Systeme mit ihren Daten und ihren Eingaben tun, kann Vertrauen aufgebaut werden in der breiten Masse und der Transformationsprozess gelingen. Denn Vertrauen ist ein wichtiges Gut in diesen Zeiten, und Bürger müssen vertrauen, um den Weg mit der digitalen Verwaltung mitzugehen.

Ein drittes Thema wäre die Technologie für die Digitalisierung. Mit Cloud-Strategie, Rechenzentren, Portal-Lösungen, Transparenz und Inklusion sind alle wichtigen Themen abgedeckt. Die Cloud-Strategie ist hier ein wichtiges Thema. Für neue Prozesse, neue digitale Verfahren ein neues Umfeld zu schaffen, das Synergien schafft, das erhöhte Anforderungen der Sicherheit durchsetzen kann und das vor allem die Masseprozesse gut und einfach umsetzen kann. Dort kann sich eine eigene Identität für die Digitalisierung herausprägen. Die Nutzerfreundlichkeit kann steigen, und vor allem können die notwendigen Transformations- und Erneuerungsprozesse auch angestoßen und gleichmäßig durchgezogen werden. Das wird viel zur Nutzerfreundlichkeit, zur Verständlichkeit, zur Akzeptanz und dann auch zu einer kritischen Masse an einerseits Diensten und andererseits Anwendern beitragen.

Das Thema Nachhaltigkeit wird angesprochen. Das ist wichtig und gut. Cloud-Lösungen haben hier ihre Vorteile, vor allem was Langfriststrategien und langfristige Weiterentwicklungen bedeutet. Neue Dienste, wie sie die Energiewende und die Dekarbonisierung der Wirtschaft bedeuten, können hier dann leichter ergänzt werden, als es in einer konventionellen Architektur möglich wäre. Ein zusätzlicher Punkt zur Nachhaltigkeit würde diesen Bereich hier weiter stärken.

Fazit: Kann die Digitalisierung mit diesem Gesetz gelingen? – Ja. Es wird nicht einfach werden, aber das Gesetz sieht eine kluge Strategie vor.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Vielen Dank! Dann würde ich jetzt schauen, ob Herr Otto zugeschaltet ist. – Ja. Wunderbar. Herr Otto, Sie haben das Wort.

**SV Philipp Otto (iRights.Lab):** Ich hoffe, man versteht mich gut. Ich komme über das Internet, und das ist ja auch Kern des Gegenstands hier, deswegen gehe ich einfach mal davon aus, dass das schon passt.

Auch von mir einen ganz herzlichen Dank für die Einladung. Ich bin Direktor unseres Think Tanks iRights Lab. Wir beschäftigen uns seit sehr vielen Jahren mit ganz vielen unterschiedlichen Fragen der Digitalisierung, vor allem damit, wie die positiven Effekte auf die Gesellschaft aussehen können. Ein ganz großer Schwerpunkt ist die Digitalisierung der Verwaltung. In dem Kontext arbeiten wir sehr eng mit dem Bundesarbeitsministerium zusammen. Wir digitalisieren mit dem Innovationsbüro das Bundesfamilienministerium und arbeiten zudem ganz viel im Bereich von datengetriebener Verwaltung.

Das Bayerische Digitalgesetz bringt Freude und ein bisschen Kummer zugleich. Ich führe das gleich in den weiteren Punkten aus. Ich habe auch eine Stellungnahme abgegeben, die auch vorliegen müsste.

Erstmal ist ganz viel Positives drin. Das heißt, es ist eine holistische Herangehensweise an einen komplizierten Gegenstand, der oftmals an vielen Stellen undefiniert ist. Auch Bayern kann sozusagen nicht jeden unklaren Punkt, beispielsweise im Kontext von "Was ist eigentlich digitale Souveränität?" etc., lösen. Deswegen müssen zwangsläufig auch an verschiedenen Stellen im Gesetzesentwurf Dinge noch ein Stück weit unklar bleiben. Gleichzeitig ist die übergeordnete Bezugnahme auf diese Punkte wesentlich und auch gut und bringt den Charakter des Gesetzes an verschiedenen Stellen sehr deutlich zum Vorschein. Auch die Charta mit den übergeordneten Rechten ist gut.

Gleichzeitig aber – und damit kommen wir natürlich auch zu Punkten, die aus meiner Sicht steuerungsbedürftig sind – verbleibt vieles im Ungenauen. Wir haben im BayDiG eine ganz lustige Mischung aus sehr konkreten und sehr abstrakten Vorschriften. Aus unserem Blickwinkel ist es natürlich immer so, dass wir sagen: Je konkreter wir etwas fassen können, je mehr Dinge mit Folgewirkung versehen sind, desto besser ist es und desto weniger Interpretationsspielraum gibt es nachher bei der Auslegung.

Übergeordnet will ich drei Dinge vorab hervorheben:

Einerseits sehe ich einen Mangel an Wissenstransfer. Das heißt, man sollte im BayDiG noch mal stärker den Austausch von Wissensgenerierung, von Anwendungswissen, von Use Cases, von Fails etc. zwischen den Beteiligten im Land verankern. Das Verankern halte ich deswegen für wichtig, weil man nicht in jeder Kommune alles neu erfinden muss; sondern es geht ganz konkret darum, dass man voneinander lernt, dass man im Kontext von "Was kann eigentlich Digitalisierung?" lernen und in jeglicher Richtung auch Erfahrungen kopieren kann, damit man schneller vorankommt und weniger Streu- und Reibungsverluste hat.

Der gesamte Themenbereich von auf Algorithmen basierenden Entscheidungen, Künstlicher Intelligenz und Einsatz von Hochtechnologie ist aus meiner Sicht im Gesetzesentwurf noch zu schwach ausgeprägt. Es ist eine punktuelle Erwähnung da, aber es geht natürlich noch sehr viel mehr. Ich finde, man könnte hier an etlichen Punkten noch mal nachschärfen, wie beispielsweise auch so eine Art Pre-

view-System, ein Vorhersagesystem für Krisensituationen des Auswärtigen Amtes, für Bayern aussehen könnte, um die Bayerische Staatsregierung in die Situation zu versetzen, digital gestützt Verwaltungshandeln möglicherweise noch besser auf die Straße zu bringen.

Was auch noch fehlt, ist der Aspekt Schnittstellen. Das heißt, was bedeutet es denn, wenn ich mit meiner Bayern-ID nach Hamburg umziehe? Was bedeutet das andersrum? Hier brauchen wir eine wahnsinnig enge Abstimmung, die wesentlich über das hinausgeht, was im Gesetz bislang verankert ist, um diese Interoperabilität von datenerhobenen Aspekten zu verbessern. Da könnte man im Gesetz auch noch mal etliches nachsteuern.

Der grundsätzliche Paradigmenwechsel zu digitalem Regelfall ist natürlich super. Gleichzeitig ist digital im Regelfall vielleicht eine Art Status quo. Das Gesetz geht aber natürlich weit in die Zukunft, und deswegen braucht man noch einen weiteren Paradigmenwechsel. Das ist der Paradigmenwechsel hin zu einer aufsuchenden Verwaltung. Das heißt, die Bürgerin oder der Bürger ist in einer bestimmten Lebenssituation und deswegen kann die bayerische Verwaltung quasi automatisiert schon darauf reagieren und Angebote machen: Nicht die Bürgerin oder der Bürger beantragt das Kindergeld, sondern das läuft andersrum.

So muss man an ganz vielen Stellen Verwaltungshandeln ein Stück weit neu denken. Das sind viele Debatten, die wir hier führen. Diese neue Form von aufsuchender Verwaltung funktioniert mit digitalen Hilfsmitteln natürlich besonders gut bzw. funktioniert nur mit digitalen Hilfsmitteln. Da greift der Gesetzesentwurf aus meiner Sicht noch zu kurz.

Ein unangenehmes Thema sind Sanktionen. Das heißt, was passiert eigentlich, wenn irgendjemand irgendetwas nicht macht? Sanktionen sind disziplinierend und gleichzeitig anregend, weil man sie verhindern will. Deswegen muss man, glaube ich, an verschiedenen Stellen noch mal überlegen, wo man Sanktionsmechanismen einbauen kann, wenn Dinge nicht so gemacht werden, wie sie eigentlich gemacht werden sollten. Denn diese Digitalisierung ist wirklich kein Nice-to-have, sondern ein Must-have. Deswegen ist es an der Stelle wichtig, den nötigen Ernst auch mit Konsequenzen zu hinterlegen.

Bei den Aspekten zum Monitoring ist bitte zu berücksichtigen, dass die Kommunen hier stark eingebunden werden. Das kommt aus meiner Sicht noch zu kurz. Wenn das schon angedacht ist, dann streichen Sie diesen Hinweis.

Die Ausgliederung von Open Data in ein anderes Gesetz ist ein bisschen schade, bzw. wenn das so sein soll, dann hätte ich dieses Gesetz natürlich gerne schon jetzt vorliegen gehabt. Denn über offene Daten steuert man wesentlich Bürgernähe und Anknüpfungsmöglichkeiten für Verwaltungshandeln. Daran hängt sehr viel von dem, was über den ganzen Bereich der datengetriebenen Verwaltung möglich ist. Deswegen ist es schade, dass das noch nicht zusammengedacht wurde. Das ist natürlich unbedingt notwendig, weil es im Prinzip Daten sind, die diesen Betriebsraum zum Laufen bringen.

Die Positionierung zur digitalen Souveränität ist noch zu vage; es ist noch nicht ausbuchstabiert, was das konkret an vielen Stellen tatsächlich bedeutet. Es ist auch noch nicht hinterlegt mit konkreten Folgewirkungen und gegebenenfalls rechtlichen Ansprüchen.

Auch der Kostenrahmen fehlt. Der ist naturgemäß in ganz vielen Gesetzen nicht enthalten. Aber daran entscheidet sich natürlich an vielen Stellen, wie umfangreich Maßnahmen sind, welche Kosten und welche Fördermöglichkeiten zu erwarten sind. Das ist ein wesentlicher Steuerungsmechanismus.

Zu kurz kommt auch das Open-Source-Prinzip. Das ist teilweise als Nice-to-have angedacht. Ich glaube, man sollte das noch stärker machen. Insbesondere, wenn es um öffentliche Mittel geht, muss natürlich der Grundsatz, dass öffentliches Geld zu öffentlichem Code führt, noch stärker berücksichtigt werden. Davon explizit ausgenommen sind sicherheitsrelevante Sachen, Resilienzfragen und kritische Infrastruktur. Da muss natürlich anders vorgegangen werden. Gleichzeitig sollte aber der Grundsatz von öffentlichem Geld und öffentlichem Code stärker berücksichtigt werden.

Wenn man weitere Punkte ansieht, könnten weitere Handlungsideen sein, dass man kommunal, regional, in Kreisen, auf eine neue Form von Verknüpfung in einer Art Verwaltungskompetenzzentren setzt, in denen eine engere Zusammenarbeit der Kommunen aber auch der weiteren Beteiligten möglich ist, um eben einen richtigen Austausch zu ermöglichen, bis hin zu einer Art kollektiven Forschungs- und Entwicklungsabteilung im digitalen Sektor für Anwendung für Kommunen, damit die Kommunen nicht alles selber erfinden und alle Fehler selber machen müssen, sondern damit man einen ganz großen Wissenstransfer hat, der dokumentiert ist, der an verschiedenen Stellen genutzt werden kann. Der Kollege von den Kommunen hatte vorher auch schon darauf hingewiesen. Das halte ich für elementar wichtig, und man sollte schauen, wie man das im Gesetzesentwurf verankern kann.

Wir brauchen zentrale Verfahren. Das heißt, wir brauchen klare Advices, in welchen Bereichen vergleichbare Strukturen welche Dinge tun sollen. Eine Art Empfehlungssystem für erfolgreiche Anwendung wäre also wesentlich, um die Digitalisierung vor Ort, in jeder Kommune zu beschleunigen. Deswegen habe ich hier die Bitte oder Anregung, einen entsprechenden Passus in das Gesetz aufzunehmen.

Wesentlich ist am Ende der Umsetzungsspiegel. Man muss also über die ganzen abstrakten Regelungen noch einmal den Umsetzungsspiegel legen, um deutlich zu machen, ob man genug geregelt hat oder noch mal konkreter werden muss, damit – wenn das Gesetz in Kraft tritt – tatsächlich auch alle wissen, was sie zu tun haben, was sie tun können und an welcher Stelle möglicherweise noch mal ein stärkerer, praktisch orientierter Nachhol- und Nachsteuerungsbedarf im Gesetz ist. Denn klassischerweise hat man natürlich immer abstrakte Regelungen in Gesetzen, aber je konkreter die Umsetzungssituationen sind und je konkreter das ist, was man gerne damit hätte und was man machen kann, desto besser ist es am Ende des Tages.

Den Paradigmenwechsel hin zur aufsuchenden Verwaltung hatte ich erwähnt. Das ist im Prinzip das Think Piece, das man noch mal drüberlegen muss, um die Fortsetzung dieses Gesetzes in fünf bis zehn Jahren schon mal mit in den Blick zu nehmen, wenn es an dieser Stelle noch nicht in dem Bereich Experimente stärker mit reingenommen werden kann.

Ganz allgemein: "Data-driven Bavaria" steht hier auf meinem Zettel: Bayern geht an vielen Stellen immer voraus, und deswegen sind die Ansprüche und Erwartungen natürlich besonders hoch. Data-driven Bavaria hat für mich auch ganz viel damit zu tun, dass man wirklich darauf achtet, dass man eine Messbarkeit, eine Daten gesteuerte Verwaltung hinbekommt. Das ist an ganz vielen Stellen noch nicht angelegt, denn an ganz vielen Stellen müssen natürlich auch hier im BayDiG schon die entsprechenden Weichen gestellt werden, damit Daten erhoben werden, damit Verantwortlichkeiten festgelegt werden, dass mit Data Governance in der Landesverwaltung noch mal praxisnäher, übergeordneter und nicht nur an einer Stelle zentralisiert eingeführt werden kann. Das heißt, hier kann man an sehr vielen Stellen im Vorgriff auf mögliche weitere spezifizierende rechtliche Ausführungen schon Weichen stellen. Ich glaube, da ist ganz viel machbar. Denn wenn man

Messbarkeit hinbekommt, kann man auf Wirkungen achten. Man kann schauen, welche Regelung wann abläuft, was man wann und wie evaluieren muss, wie die Nachsteuerung im digitalen Sektor ist, wo sich in rasender Geschwindigkeit alles verändert. Dafür brauchen wir natürlich ein Stück weit auch ein agileres Vorgehen bei der Überarbeitung von einzelnen Artikeln in einem Digitalgesetz.

Das Wissensmanagement hängt da noch dran.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Herr Otto, Sie denken bitte auch ein bisschen an das Zeitbudget. – Das möchte ich vorsichtig einwerfen.

**SV Philipp Otto (iRights.Lab):** Einverstanden. Noch 60 Sekunden.

Das Wissensmanagement ist im Prinzip die Perpetuierung der ganzen Erfahrung, die man macht, die die einzelnen Anwenderinnen und Anwender des Gesetzes machen. Hier geht es auch um die Frage, wie man eigentlich subjektives Erfahrungswissen gemittelt bekommt. Wie bekommt man eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten hin? Auch hier wünschte ich mir schon im Gesetz angelegt mehr Kooperationsmöglichkeiten.

Ganz allgemein – und das ist der letzte Punkt in 20 Sekunden – sollten wir mehr Experimente wagen. Ich glaube, wir brauchen an verschiedenen Stellen auch noch Experimentierklauseln. Denn wir sind mit einer Realität konfrontiert, in der wir auch heute noch nicht wissen, was wir eigentlich regeln, wo wir zu viel regeln und wo zu wenig. Deswegen muss man experimentieren.

Ganz herzlichen Dank! Ich freue mich auf die Fragen.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön, Herr Otto. Als Nächster Herr Schindler, bitte.

**SV Mathias Schindler (GFF):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, liebe digital und physisch Anwesende, liebe Handwerker! Vielen Dank für die Einladung in Ihren Ausschuss, in die Anhörung zum Entwurf des Digitalgesetzes. Mein Name ist Mathias Schindler. Ich bin Mitarbeiter in der GFF, der Gesellschaft für Freiheitsrechte, einem gemeinnützigen Verein mit dem Ziel, Grund- und Menschenrechte durch strategische Prozessführung zu erhalten und auszubauen. Ich arbeite in einem Team zu Fragen der Wechselwirkung von Urheberrecht und Grundrechten.

In meiner Stellungnahme möchte ich mich auf drei Schwerpunkte der Gesetzgebung konzentrieren, die aus Sicht der GFF wichtig sind, relevant sind und ein großes Maß an Aufmerksamkeit verdienen.

Ich fange mit Artikel 14 BayDiG an, den offenen Daten:

Richtigerweise ist auch in der Liste der Ziele in Artikel 2 Satz 2 ebenfalls an Punkt 14 dieser Punkt "offene Daten" genannt. Open Data meint, dass Daten der öffentlichen Verwaltung von Dritten, das heißt der Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und – ganz wichtig – auch von anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung legal für beliebige Zwecke, das heißt auch kommerziell genutzt werden können. Dies schließt die Vervielfältigung, die erneute Veröffentlichung aber auch die Veränderung ein, zum Beispiel die Kombination mit anderen Daten. Auch wenn in der Zielliste des Artikels 2 "offene Daten" als eigener Punkt steht, ist es ganz wichtig festzustellen, dass offene Daten kein Selbstzweck sind. Offene Daten und eine robuste Freigabepolitik für Daten in fast allen anderen der genannten Ziele können einen wichtigen Beitrag leisten; zum Beispiel in Punkt 4, "Förderung im Mobilitätsbereich". Denken Sie an Fahrplaninformationsdaten, multimodale Möglichkeiten,

Menschen zu transportieren. Denken Sie an Punkt 9, "Förderung digitaler Geschäftsmodelle", zum Beispiel an Trainingsdaten für automatisierte Entscheidungsfindung. Oder Punkt 8, "Verbraucherschutz": Maschinenlesbare Daten der öffentlichen Hand, um Zuverlässigkeit von COVID-Schnelltests in einer App dazustellen, die es Ihnen ermöglicht, über den Barcode herauszufinden, ob der Schnelltest, den Sie vor sich haben, vom RKI für gut oder schlecht befunden wurde.

Umso enttäuschender ist es, dass Artikel 14 letztlich nur ein Platzhalter für eine künftige landesgesetzliche Regelung ist. Im BayDiG wird keine Anspruchsgrundlage für offene Daten in Bayern geschaffen. Die Verwaltung des Landes wird über die bestehenden Pflichten des Bundes- und Europarechtes nicht zur Bereitstellung von Daten verpflichtet. Der Begriff der Aufbereitung fällt weit hinter das zurück, was Open Data ausmacht und bezieht sich ohnehin nur auf die bereits öffentlich zugänglichen Daten. Das Nähere wird im Gesetz bestimmt.

Ich möchte an dieser Stelle daher relativ harsch formulieren: Artikel 14 leistet in der gegenwärtigen Form nichts, was nicht auch eine Pressemitteilung hätte leisten können. Der Formulierungsvorschlag, den wir anbieten möchten, würde die guten Teile von Artikel 14 Satz 1 und Satz 2 kombinieren:

Die staatlichen Behörden sind verpflichtet, Datenbestände der öffentlichen Verwaltung zur freien Nachnutzung aufzubereiten und zu veröffentlichen. Ausnahmen werden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt.

Das kann Sicherheit sein, das kann auch Datenschutz sein. Dafür gibt es durchaus Gründe. Beispielsweise gut genannt in dem Open-Data-Gesetz in Schleswig-Holstein; leider sehr umfangreich, aber immerhin.

Um Ihnen ein Beispiel zu geben, warum das alles so wichtig ist: Beim Bayerischen Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung ist die ZSHH angesiedelt, die Zentrale Stelle Hauskoordinaten und Hausumringe. Acht Bundesländer veröffentlichen derzeit schon Hauskoordinaten bzw. Hausumringe als Open Data. Bayern zählt leider nicht dazu. Wie Sie in der Presse lesen können, führt die ZSHH gegen Journalisten und Software-Entwickler Rechtsstreitigkeiten über die aus ZSHH-Sicht nicht erlaubte Nutzung dieser Daten. All dies dient weder der Qualität von Daten der Verwaltung, es dient auch nicht der Geheimhaltung und auch nicht Schutzinteressen, denn die Daten wären käuflich zu erwerben. Die Veröffentlichung ist relativ wichtig für eine ganze Reihe von Arbeiten, die sie als Vertreter der Zivilgesellschaft leisten wollen, um tatsächlich ihr Land schöner zu machen, um Geschäftsmodelle zu entwickeln und eine faktenbasierte Rechtssetzung zu ermöglichen.

An dieser Stelle daher mein Appell an Sie: Nutzen Sie die Gelegenheit dieses Gesetzes für eine robuste Open-Data-Regelung, insbesondere im Bereich von Geodaten.

Der nächste Punkt betrifft ebenfalls die Offenheit, nämlich freie bzw. offene Software. Das ist Artikel 3 Absatz 4 BayDiG. Dieser Absatz enthält eine sehr schwache Formulierung für offene Software mit den Einschränkungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Ich persönlich gehe davon aus, dass eine Verwaltung auch schon jetzt offene Daten einsetzt, wenn es wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Meine Vermutung ist, dass viele Verwaltungseinheiten bereits Software einsetzen, von der Teile unter einer freien Lizenz verfügbar sind. Üblicherweise ist das der komplette Linux Stack, wenn Sie Server einsetzen, zunehmend aber auch Teile der Clients.

Dabei geht es nicht darum – ich glaube, das hatte eine Vorrednerin, Frau Professor Lechner, erwähnt –, dass Sie plötzlich als Verwaltung mit einer diffusen, nicht greifbaren Entwickler-Community ohne Rechtsform arbeiten müssen. Die Ansprechpersonen sind ja weiterhin Dienstleister mit einer Rechtsform, die Ihnen Angebote machen. Der einzige Unterschied ist die Lizenzform, und da finden Sie natürlich Firmen, inklusive Microsoft, die ohne Probleme Open Source Software in ihrem Portfolio haben.

An dieser Stelle kurz ein Hinweis: In der Begründung dieses Absatzes des Gesetzes ist eine grob missverständliche Darstellung zur Lizenzpolitik von Java enthalten. Ich bitte Sie, nicht darauf reinzufallen. Freie Lizenzen sind ja gerade die Rückversicherung für Sie als Nachnutzender, dass Sie bei einer Strategieänderung des Herstellers eben nicht Freiheiten verlieren, die Sie bereits einmal hatten. Wir können das bei Interesse ausführen.

Der dritte Punkt betrifft Artikel 33 BayDiG, Einsicht in die digitale Akte. Dieser Artikel ist für uns ein gutes Beispiel dafür, welche Chancen noch in diesem Gesetz stecken würden und rausgearbeitet werden könnten, aber derzeit noch nicht genutzt werden.

Zum Beispiel ist der Artikel nach unserem Verständnis so formuliert worden, dass es hier kein eigenes Einsichtsrecht gibt, sondern dieser Artikel nur dann greift, wenn bereits ein Einsichtsrecht existiert. Das findet sich so auch in der Begründung. Es ist eine Kann-Regelung zur Ausgestaltung der Akteneinsicht, die für den Betroffenen nichts umfasst, was nicht eh schon machbar ist. Die Behörden bekommen keine Lenkungsmöglichkeit an die Hand.

Für mich wird die Frage aufgeworfen: Was passiert mit den Bürgern, die ein Einsichtsrecht in eine digitale Akte haben, wenn die Behörde sich nicht imstande sieht oder dies nicht möchte, eine der vier dort genannten Möglichkeiten der Einsichtnahme zu wählen? – Eine unfreundliche Lesart dieses Absatzes bedeutet, dass eine Behörde nach freier Entscheidung das Einsichtsrecht in eine digitale Akte zumindest verzögern, verhindern oder den Ausdruck verkomplizieren kann. Sie nehmen eine digitale Akte und drucken Sie aus. Sie verlieren eine Reihe von Daten und Möglichkeiten, mit den Daten der Akte arbeiten zu können. Das ist alles bedauerlich und könnte in einem Gesetz vermieden werden.

Ich bin meinen Vorrednern Herrn Otto und Herrn Bernhardt sehr dankbar. Deren Ausführungen haben es mir ermöglicht, unter den zehn Minuten zu bleiben. Ich stehe aber für Ihre Fragen zur Verfügung.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Vielen Dank, Herr Schindler. Ich danke allen für ihr Verständnis, dass ich immer auf die Zeit achte. Wir müssen schauen, dass wir zielgerichtet zu den Fragestellungen der Kolleginnen und Kollegen kommen.

Ich würde mit Frau Völzow fortfahren. Ich hoffe, dass ich den Namen richtig ausgesprochen habe.

**Sve Christine Völzow (vbw):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank auch von meiner Seite, dass wir die Möglichkeit haben, als Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft Stellung zu dem Gesetzentwurf zu nehmen, was wir auch zu dem ersten Entwurf schon schriftlich getan haben.

Insgesamt kann ich sagen, dass wir finden, dass das ein guter Ansatz ist, ein guter Wille erkennbar ist, Digitalisierung als zentrales Thema relativ umfassend zu regeln. Wir sehen eine gute Absicht, die digitale Transformation zu fördern, zu ermöglichen, dass die Chancen ergriffen werden, die darin liegen. Diese gute Absicht

wollen wir bestärken, und wir würden uns wünschen, dass sie sich noch auf einige weitere Aspekte erstreckt. Teilweise sind sie im Entwurf schon angelegt, teilweise noch nicht. Vieles wurde auch schon angesprochen.

Ich kann noch nicht alles, worum es in dem Gesetz geht oder gehen kann, aus Sicht der Wirtschaft abschließend beurteilen, weil vieles eben noch nicht konkret ist. Konkret wird es dort, wo es um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, von Verwaltungsprozessen geht. Aber auch das lohnt natürlich eine Stellungnahme, weil das für die Wirtschaft extrem wichtig ist. Es ist ein großes Handlungsfeld, und eines, auf dem noch viel zu tun ist. Wir müssen jetzt nicht in die Tiefe gehen, wieviel beim OZG noch offen ist. Aber ich fand die Darstellung der Vorredner zum Umsetzungsstand beim Onlinezugangsgesetz noch relativ höflich. Wenn man liest, was zum Beispiel der Normenkontrollrat nachgezählt hat, kommt man ja auf einen Umsetzungsgrad im einstelligen Bereich, sodass eigentlich nur die Frage ist, um wie viele Jahre es sich verschiebt.

Das ist natürlich erst recht ein Grund, Tempo aufzunehmen, und ich lese aus dem Gesetzentwurf auch raus, dass der Wille besteht, bei der Umsetzung der Digitalisierung wirklich schneller zu werden. Das können wir natürlich nur begrüßen, weil die Unternehmen tatsächlich die Power User der Verwaltungsleistung sind. Daher kommt ja auch eine gewisse Unzufriedenheit. Wenn wir Erhebungen über bestimmte Standortfaktoren in Bayern machen, schneidet der Umgang mit der Verwaltung nicht unbedingt am besten ab.

Der Herr Nussel kennt viele Probleme, die erlebt werden. Das liegt einfach daran, dass Unternehmen typischerweise sehr viel mehr Verwaltungskontakte haben als der durchschnittliche Bürger und deshalb von dem damit verbundenen Aufwand umso stärker betroffen sind, von einem Aufwand, der teilweise als doppelt, dreifach oder vierfach erlebt wird. Unternehmen sind somit auch die größten Profiteure einer gelingenden Digitalisierung und vor allem einer gelingenden Modernisierung der Verwaltung.

Von daher ist das eine tolle Richtung, die wir nur unterstützen können.

Ganz grundsätzlich verbinden wir neben der höheren Effizienz die Digitalisierung möglichst vieler Leistungen auch damit, dass es eben nicht nur – das wurde auch schon angesprochen – papierlos ist, sondern in der Tat möglichst automatisierbar. So wie es ja eigentlich auch angelegt ist, auch im OZG in der höchsten Reifegradstufe.

Was als aufsuchende Verwaltung angesprochen wurde, betrifft nicht nur den Bürger, sondern durchaus auch die Unternehmen. Wir brauchen eine Umsetzung des Once-Only-Prinzips, und wir brauchen natürlich vor allem einheitliche Prozesse, Schnittstellen und bundesweite Standards, weil auch bayerische Unternehmen natürlich an der Landesgrenze nicht aufhören zu arbeiten. Wir brauchen eine frühzeitige Einbindung von Unternehmen, um tatsächlich den Bedarf zu erheben und sich auf diesen Bedarf einstellen zu können. Natürlich muss die Digitalisierung der Verwaltung auch zum Anlass genommen werden, den Rechtsrahmen als solchen zu modernisieren, schlanker zu machen, auch digitalisierungstauglicher zu machen. Diese Chance sollte aus meiner Sicht noch stärker ergriffen werden.

Einen Teil dieser Anliegen sehen wir im Gesetzentwurf auch gut umgesetzt. Ich möchte nur ein paar positiv hervorheben:

Dirk Heckmann hat es schon gesagt: Die verbindliche Verankerung der Nutzerfreundlichkeit ist natürlich richtig und wichtig. Ich habe nur die dringende Bitte, als Nutzer nicht immer allein den Bürger vor Augen zu haben, sondern insbesondere

auch den starken Nutzer Unternehmer, die Wirtschaft, deren Belange mindestens gleichberechtigt berücksichtigt und mitgedacht werden müssen, möglichst von Anfang an. Dazu müssen sie natürlich auch bekannt sein. Dieser Bedarf muss also erhoben werden. Wir stehen, was zum Beispiel die Priorisierung angeht, auch im Austausch mit dem Digitalministerium. Aber das muss mehr als eine einmalige Sache sein. Aus unserer Sicht muss wirklich im Gesetz verankert sein, dass, um Nutzerfreundlichkeit umzusetzen, der Nutzer, auch die Wirtschaft, immer einzubinden ist.

Der Ansatz der Volldigitalisierung, digitale Verfahren als Regelfall, ist natürlich zu begrüßen. Es wurde aber schon ein paar Mal angesprochen, dass man ein bisschen aufpassen muss, dass der Auslegungsspielraum da nicht zu groß wird. Wenn die Ziele so ambitioniert sind – und das sind sie ja zu Recht –, dann darf man jetzt aber auch nicht zu viel darüber nachdenken und diskutieren müssen, ob jetzt digitalisiert wird oder nicht, oder wie man jetzt die Wirtschaftlichkeit beurteilt, was man da miteinbezieht. Zumindest sollten klare Auslegungsregelungen wenigstens in der Begründung gegeben werden, damit dieses Ziel – im Zweifel Digitalisierung – auch auf den Weg kommt.

Dass ein Thema wie Ökologie und Nachhaltigkeit angesprochen ist, finden wir richtig. Es entspricht auch einer langjährigen Forderung von uns, dass der Staat das stärker aufgreift. Allerdings ist nur die eine Seite aufgegriffen, nämlich die Frage, was man Green IT nennen könnte, auch in der staatlichen Beschaffung darauf zu achten, dass zum Beispiel energieeffiziente Geräte, Software und Ähnliches, eingesetzt werden.

Was noch ein bisschen fehlt, ist die andere Seite. Um nämlich zu wissen, welche der digitalen Technologien eigentlich den besten CO<sub>2</sub>-Fußabdruck hat, müsste ich den erst mal viel genauer kennen. Auch um solche Erkenntnisse zu verbessern, kann ich wiederum auf Digitalisierung setzen, um durch eine bessere Datennutzung mehr über das zu erfahren, was wir eigentlich einsetzen. Das sehe ich im Gesetz noch nicht so angelegt. Auch den großen Beitrag, den digitale Technologien für mehr Nachhaltigkeit insgesamt bringen, könnte man durchaus noch mehr betonen.

Sehr gut ist, dass es ein Recht auf mobile Bereitstellung öffentlicher digitaler Dienste gibt. Das entspricht der entsprechenden Entwicklung auch in der Wirtschaft. Wir stellen fest, dass die Inanspruchnahme von und der Bedarf an mobil verfügbaren Leistungen stetig wachsen. Sehr gut ist natürlich auch, dass an die Kompetenzen gedacht ist, einerseits die eigenen Kompetenzen der Verwaltung, auf der anderen Seite aber auch die Kompetenzen von natürlichen und juristischen Personen. Gerade das Thema Bildung ist zu Recht verankert, weil es ein Kernbestandteil der digitalen Souveränität ist.

Aber aus unserer Sicht könnte man ein paar Aspekte durchaus noch ergänzen. Das betrifft zunächst den Umgang mit Daten. Das soll zwar möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt geregelt werden. Aber dieses Gesetz ist ja so gedacht, dass es Leitplanken für so ziemlich alles setzen möchte, was im Bereich Digitalisierung relevant ist. Deshalb wäre es doch durchaus sehr sinnvoll, hier eine Leitplanke zu setzen und klarzustellen, dass man Daten für eine bessere Entscheidungsfindung auch innerhalb der Verwaltung, für eine bessere Rechtssetzung nutzen möchte. Was das betrifft, was man eigentlich mit Digitalisierung erreichen möchte, die Ziele, die hinter der technischen Umsetzung liegen, wünschen wir uns natürlich auch, dass die Erleichterung einer Nutzung von Daten, namentlich Sachdaten durch die Wirtschaft, ebenfalls als eine solche Leitplanke verankert wird.

Open Data ist schon mehrfach angesprochen worden. Da kann ich mich nur den Vorrednern anschließen. Es wäre doch sehr sinnvoll, auch hier eine Leitschnur im Gesetz zu geben.

Insgesamt fehlt noch ein institutionalisierter Austausch mit der Wirtschaft, damit sie wirklich regelmäßig eingebunden wird; zum Beispiel als Plattform, wie wir das auch schon im Rahmen der Verbändeanhörung vorgeschlagen hatten. Für die kommunale Seite ist das vorgesehen, was ja auch wichtig und richtig ist, aber für die Wirtschaft fehlt es. Was mir besonders fehlt, ist ein Digital-Check. Professor Bernhardt hat das vorhin angesprochen. Mich wundert das ganz besonders, weil Bayern ja schon diesen Praxis-Check hat. Es würde also sehr gut in die Landschaft passen, die Digitalisierungstauglichkeit von neuen Gesetzen aber durchaus auch von bestehenden Gesetzen zu überprüfen, um Hemmnisse abzubauen. – Herr Nussel kann das wahrscheinlich kaum alles mit übernehmen. – Denn es ist eben nicht nur eine technische Digitalisierung, sondern es muss ja im gleichen Atemzug auch darum gehen, dass Recht insgesamt moderner zu machen und zu entschlacken.

Auch den Vorschlägen zur Verbesserung oder zur Präzisierung des Monitorings kann ich mich nur anschließen. Das halte ich für äußerst sinnvoll, auch, die bereits umgesetzten Maßnahmen transparent darzustellen. Einerseits fördert das natürlich einen gewissen, positiven Wettbewerb, weil sich verschiedene Verwaltungseinheiten auch als besonders bürger- oder wirtschaftsfreundlich darstellen möchten, andererseits ist das letztlich nur eine Werbung. Wir wollen ja, dass die Leistungen in Anspruch genommen werden, und das muss man einfach auch zeigen, wo man jetzt genau steht.

Insgesamt ist das ein relativ ambitioniertes Vorhaben, dem wir mit den genannten Ergänzungen durchaus wünschen, dass es zügig und erfolgreich umgesetzt wird. Als Wirtschaft würden wir uns da gerne einbringen.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön, Frau Völzow. Damit hätten wir die Sachverständigen durch. Ich würde jetzt die Möglichkeit eröffnen, in die Diskussion einzusteigen. Ich schaue jetzt mal: Herr Adjei hat sich als Erster gemeldet. Als Nächste Frau Karl.

**Abg. Benjamin Adjei (GRÜNE):** Sehr geehrte Damen und Herren! Erst einmal vielen Dank, dass Sie sich hier die Zeit nehmen und im Vorfeld auch die ausführlichen Stellungnahmen erarbeitet haben. Wir wissen, wie viel Zeit das Ganze kostet, und wissen das zu schätzen.

Das Thema Digitalisierung ist ein ganz entscheidendes Thema für unsere Gesellschaft. Deshalb finden wir es grundsätzlich wichtig und gut, auch die rechtlichen Grundlagen zu überarbeiten und sich Gedanken zu machen, was auf gesetzgeberischer Ebene geändert werden kann.

Sie haben viele Punkte angesprochen, die grundsätzlich im Gesetz stehen, aber auch viele Bereiche, die nicht drinstehen, und auf andere Bundesländer verwiesen. Das Thema "Offene Daten" ist sehr häufig vorgekommen. Das steht als Begriff drin, aber es steht nicht drin, was das am Ende bedeutet.

Herr Heckmann, Sie haben gesagt, welche Gesetze aus anderen Bundesländern nicht übernommen werden sollten. Hätten Sie denn einen Vorschlag, woran man sich orientieren kann? Hamburg habe ich im Kopf, mit dem Transparenzgesetz. In Bayern hat die CSU ein Transparenzgesetz immer wieder abgelehnt. Finden Sie das eine geeignete Möglichkeit? Woran sollte man sich vielleicht orientieren? Gibt es international Orientierungsmöglichkeiten? Vielleicht möchte auch einer der anderen Experten dazu etwas sagen.

Was für Auswirkungen hat es eigentlich für die bayerische Wirtschaft insgesamt, wenn das Thema weiter vertagt wird, wenn wir uns jetzt nicht um das Thema "Offene Daten" kümmern? Und zwar im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit – auch mit dem amerikanischen Bereich – und die Frage der Souveränität. Im Gesetzentwurf wird ja das Thema der staatlichen Handlungsfähigkeit genannt. Was bedeutet es für die staatliche Souveränität, wenn Trainingsdaten oder Ähnliches nur aus dem amerikanischen Bereich kommen und ich in Deutschland gar nicht die notwendigen Daten zum Trainieren von maschinellen Lernverfahren habe?

Vielen Dank auch für Ihren Input zum Thema Kommunen, auch für die Stellungnahme, die ich sehr interessant fand, auch Ihre Aussage, dass die Staatsregierung sich nicht wirklich für diese Stellungnahme interessiert hat und die Änderungen leider nicht mit aufgenommen worden sind.

Auf einen Punkt sind Sie jetzt nicht eingegangen. Das ist das Thema Nutzerkonto Bund gegenüber der Bayern-ID. Im Moment ist im Gesetzentwurf ja verankert, dass die Bayern-ID genutzt werden muss und das Nutzerkonto Bund nicht benutzt werden darf, was ja schon dazu führt, dass Kommunen wie beispielsweise Fürth, die das Nutzerkonto Bund schon angebunden haben, eigentlich jetzt auf der Strecke liegen. Es gibt einen Ausnahmeverbehalt; von der Staatsregierung darf eine Sondergenehmigung ausgegeben werden. Aber was bedeutet es eigentlich in der konkreten Umsetzung, wenn es die für die Kommunen nicht gibt? Finden Sie es sinnvoll zu sagen: Wir wollen in jedem Bundesland ein eigenes Nutzerkonto haben? Plus ein siebzehntes bundesweit? Oder sollte man nicht ein einheitliches Nutzerkonto schaffen? Bei den Postfächern haben wir ja schon gesehen, dass es technisch gar nicht funktioniert, weil ich als Kommune ja auch eine gewisse rechtssichere Kommunikation sicherstellen muss. Wenn ich 17 verschiedene Kanäle habe, kann ich am Ende gar nicht einheitlich kommunizieren und deswegen hat man sich jetzt darauf geeinigt, ein einheitliches Postfach zu nutzen. Macht es nicht Sinn, die Nutzerkonten insgesamt einheitlich auf das Nutzerkonto Bund umzustellen?

Welche Folgen entstehen für die Kommunen daraus, dass es viele Verpflichtungen und Vorgaben gibt, die technisch noch gar nicht umgesetzt werden können? "Digital First" ist ein guter Ansatz. Wir haben schon mehrfach gehört, wie weit wir beim Thema "Umsetzung des OZG" eigentlich sind. Das OZG ist ja auch nur nach außen. Für die innere Verwaltung macht es ja gar keine Vorgaben. Welche Probleme ergeben sich dadurch für die Kommunen? Was für Unterstützungsmöglichkeiten wünschen sich die Kommunen von der Staatsregierung, um die gestellten Vorgaben auch erfüllen zu können?

Richtung Frau Lechner gehen Fragen zur IT-Sicherheit, die in der Runde kaum angesprochen wurde, aber auch einen Teil des Gesetzes ausmacht. Wir haben ja viele Befugnisse, die dem Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik gegeben werden, sich aber häufig mit den BSI-Zuständigkeiten überschneiden; beispielsweise im Bereich der Mindeststandards, die durch das LSI und durch das BSI gesetzt werden sollen, mit dem Prüfen von Produkten auf Sicherheit und Ähnlichem. Schaffen wir damit jetzt Doppelstrukturen? Macht das Sinn? Oder ist es wichtig, da noch mal abzugrenzen? Bitte nicht falsch verstehen: Ich finde es gut, dass es in Bayern ein LSI gibt. Nicht alle Bundesländer haben das. Aber ist es vielleicht wichtig, klarer abzugrenzen, was die Aufgaben des LSI und was die Aufgaben des BSI sind, damit wir keine Doppelstrukturen bekommen und die eine Hälfte doppelt machen und anderes gar nicht?

Ein Punkt ist noch das Thema Sicherheitslücken. Diese sollen dem LSI gemeldet werden, aber laut einem kleinen Hinweis nur, wenn dem keine Vereinbarung mit Dritten entgegensteht. Wie stehen Sie zu der Aussage, dass Sicherheitslücken

nicht gemeldet werden müssen, wenn das so in der Vertragsbedingung steht? So lese ich das jedenfalls aus diesem Gesetz heraus. Macht es nicht Sinn, diesen Hinweis zu streichen? Es war auch ein Punkt in der Stellungnahme von Bitkom, dass Sicherheitslücken gemeldet werden sollen, wenn sie bekannt geworden sind.

Grundsätzlich in die Runde gefragt – ich weiß nicht, wer sich dafür vielleicht zuständig fühlt –, möchte ich das Thema "Transparenz und Kontrolle" ansprechen: Auf der einen Seite sind in Artikel 51 IT-Standards genannt, die von der Staatsregierung definiert werden sollen. Aber da steht nur das Wort IT-Standards, ohne dass ich jedenfalls weiß, was damit gemeint ist. Zusätzlich zu Sicherheitsstandards soll es also weitere IT-Standards geben. Es steht aber nicht dabei, welche Bereiche sie umfassen sollen. Es steht nicht dabei, wer sie festlegt – jenseits des Digitalministeriums –, und auch nicht, wer sich um die Einhaltung dieser ominösen Standards kümmert. Vielleicht haben Sie auch Vorschläge, was diese Standards umfassen können.

Das Thema IT-Einsatz ist kurz von Ihnen angesprochen worden, Herr Heckmann. Was für Regelungen wären denn eigentlich gut und wichtig, wenn ich den Einsatz von IT in der Verwaltung regeln möchte? Schleswig-Holstein hat das ja mit dem IT-Einsatzgesetz versucht. Was davon wäre wichtig, auch in Bayern zu übernehmen? Im Hinblick auf eine rechtliche Grundlage, um zu sagen, wann beispielsweise datengetriebene Prozesse und Verfahren genutzt werden dürfen, in welchem Umfang sie genutzt werden dürfen und vor allem, welche Transparenzvorschriften es gibt. Und im Hinblick auf die informationelle Selbstbestimmung, die im Gesetzentwurf über persönliche digitale Souveränität definiert worden ist. – Ich glaube, das ist Artikel 10. – Damit ich auch selber nachvollziehen kann und es eine gewisse Transparenz gibt, was eigentlich technisch dahinter steckt, wenn auf Grundlage der automatischen Entscheidung eine Entscheidung von der Kommune oder von der Verwaltung getroffen wird.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön, Herr Adjei. Das waren ganz viele Fragen. Aber es ist ja auch genauso gedacht, dass wir Fragen stellen können. Ich hatte es zwar vorher nicht gesagt, aber Herr Adjei hat es so gemacht. Wir wollen ja keine Monologe halten, sondern Fragen stellen. Deswegen bloß nicht falsch verstehen. Ich glaube, wir wollen uns darauf verständigen, bewusst Fragen zu stellen. Das ist ja die Chance der Anhörung, Antworten darauf bekommen zu können. Im Plenum können wir dann wieder miteinander reden. Aber hier sind das Wichtige die Fragen.

Frau Karl, bitte schön.

**Abg. Annette Karl (SPD):** Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren! Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank, dass Sie als Experten sich die Zeit nehmen, uns hier über die schriftlichen Stellungnahmen hinaus noch mit Ihrem Expertenwissen zu versorgen. Wir sind uns alle einig, dass die Zielsetzung dieses Gesetzes gut, richtig und wichtig ist. Aber kein Gesetzentwurf ist so gut, dass man nicht vielleicht an einigen Punkten doch noch etwas verbessern oder konkretisieren könnte.

Der Kollege Adjei hat mir schon einige wichtige Fragen weggenommen. Deshalb werde ich mich jetzt nur auf zwei andere Bereiche kurz konzentrieren, die mir in dem Gesetzentwurf zu kurz kommen.

Das eine ist das Thema "Teilhabe und Befähigung". Man sieht in diesem Gesetzentwurf eigentlich wenig zum Thema "Sicherstellung von Barrierefreiheit". Deshalb meine Frage an Herrn Otto: Wäre es nicht sinnvoller, auch über den bayerischen Kirchturm hinauszuschauen und zu versuchen, zum einen den European Accessi-

bility Act oder auch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz in dieses Digitalgesetz miteinzubinden und hier noch konkrete Punkte aufzuführen, um Barrierefreiheit über den Appellcharakter hinaus sicherzustellen?

Der zweite Punkt beim Thema Befähigung geht an Herrn Buckenhofer: Wir erleben in anderen Ländern, zum Beispiel in Dänemark, dass Bevölkerungsgruppen, die mit digitalen Prozessen vielleicht nicht so vertraut sind, also zum Beispiel Seniorinnen und Senioren oder Menschen mit Behinderung, massiv geschult werden, bevor man umstellt auf Digitalisierung. Meine Frage lautet: Wo bestehen bei den Kommunen Möglichkeiten, hier Bürger letztendlich zu unterstützen, und welche Unterstützung vom Land würden Sie sich für solche Befähigungsprozesse wünschen?

Der nächste Punkt ist eine konkrete Frage, vielleicht an Herrn Bernhardt: Ich kann mir nicht erklären, warum die Schulen aus diesem Gesetz ausgenommen sind. Natürlich gibt es eine Schulgesetzgebung, die mir aber doch sehr analog erscheint. Deshalb die Frage an wen auch immer, der sich berufen fühlt, ob man nicht doch die Schulen miteinbeziehen könnte.

Die nächste Frage geht vielleicht wieder an Herrn Otto: Wir haben Ziele, es ist ein Monitoring vorgesehen, das ist alles wunderbar. Aber ich kann nur dann ein vernünftiges Monitoring machen, wenn ich Ziele habe, die ein Stück weit messbar und fassbar sind. Gibt es hier vielleicht Vorschläge, die Ziele zu konkretisieren und auch einem Monitoring zuzuführen?

Eine erst einmal letzte Frage geht bitte wieder an Herrn Buckenhofer: Sie betrifft das Thema der nicht vorhandenen Sanktionen. Ich sehe da – aber vielleicht ist das auch eine Fehleinschätzung, deshalb frage ich – durchaus einen Zusammenhang zu unserem manchmal leidigen Thema der Konnexität. Ich habe den Eindruck, dass viele Punkte in diesem Gesetz sehr schwammig formuliert sind – man sollte, man könnte, man kann, man soll –, um keinen Konnexitätsfall zu provozieren. Deshalb gibt es auch keine Sanktionen, weil es eben keine klaren Muss-Vorgaben gibt, was die Kommunen zu leisten haben. Sehen Sie das ähnlich? Wie kann man sicherstellen, dass Dinge eben nicht nur unter "Kann" und "Soll" stehen, sondern unter klaren Vorgaben, dass etwas gemacht werden muss, weil uns letztendlich die Zeit davonläuft? Wie kann der Freistaat über die Ankündigung von Förderungen oder großzügige Förderungen hinaus hier unbürokratisch und schnell helfen? Wäre ein Digitalisierungsbudget für Kommunen ein Weg? Was wäre der einfachste Weg?

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön, Frau Karl. Herr Kaltenhauser ist der Nächste, danach Herr Mannes.

**Abg. Dr. Helmut Kaltenhauser (FDP):** Erst einmal vielen Dank an die Experten. Das war ein sehr schöner Überblick über die Probleme und Herausforderungen, die so ein Digitalgesetz auch mit sich bringt. Der Kollege Adjei hat schon eine ganze Menge vorweggenommen. Ich versuche, Wiederholungen zu vermeiden.

Ich habe einfach nur zwei Fragen. Beispielhaft möchte ich einen Punkt herausgreifen. In Artikel 16 ist ausgeführt, dass der Bürger mit der Behörde elektronisch kommunizieren kann. Aber der Behörde bleibt es überlassen, wie sie dann kommuniziert. Ich würde zum Beispiel erwarten, dass ich auch per E-Mail eine Antwort bekomme, wenn ich eine E-Mail schreibe. Aber die Behörde kann mir trotzdem einen Brief zurückschicken. Das erscheint mir ein bisschen unlogisch.

Auf der anderen Seite kann ich auch durchaus verstehen, dass es das eine oder andere Argument dafür gibt. Deshalb würde ich diese Frage gerne an Herrn Bern-

hardt, an Herrn Schindler und insbesondere an Herrn Buckenhofer stellen, der auch die kommunale Seite sehr gut reflektiert hat.

Überhaupt glaube ich, dass die kommunale Seite in dem Gesetz sehr vage behandelt ist, wahrscheinlich aus Konnexitätsgründen. Aber letztendlich sind die Kommunen diejenigen, die mit am meisten mit der Umsetzung der digitalen Kommunikation insbesondere mit dem Bürger zu tun haben.

Großen Dank für die Ausführungen! Ich fand es sehr bedauernd, dass Ihre Stellungnahmen in den Gesetzentwurf offenbar gar nicht eingegangen sind.

Durch mehrere Stellungnahmen hat sich auch die Aussage gezogen – ich glaube, Herr Otto hat es so gesagt –, dass vieles im Ungewissen bleibt. Herr Bernhardt hat gesagt, Vorgaben könnten noch stringenter sein. Gerade an die beiden hätte ich die Bitte – auch wenn Sie manche Dinge schon ausgeführt haben –, vielleicht die wichtigsten drei Dinge zu nennen, die auf jeden Fall konkreter sein müssten, damit wir das mitaufnehmen können. Zu vielen Punkten wird es später ja Änderungsanträge geben. Dann könnten wir besser sehen, wo das Gesetz wirklich konkreter werden muss, damit man auch etwas damit anfangen kann.

Das soll es erst einmal gewesen sein.

**Abg. Martin Stümpfig (GRÜNE):** Vielen Dank, Herr Kaltenhauser.

Sie machen sich Ihre Notizen, vor allem für die Fragen, die direkt an Sie gehen.

Wir würden jetzt noch Herrn Mannes und Herrn Nussel drannehmen. Von den FREIEN WÄHLERN gab es bisher noch keine Meldung. Dann machen wir die Antwortrunde.

**Abg. Gerd Mannes (AfD):** Erst einmal vielen Dank für die kompetenten Ausführungen, die wir hören durften. Die meisten wichtigen Dinge wurden jetzt schon gefragt. Ich möchte das noch ergänzen. Zu Artikel 21 und Artikel 38 hätte ich eine Frage: Erhöht dieser Gesetzentwurf in irgendeiner Art und Weise die Abhängigkeit der Staatsregierung vom Einfluss Dritter, insbesondere großer Digitalkonzerne? Die sind ja sehr mächtig. Es gibt nicht so viele, die bestimmte Produkte anbieten. – Wenn ja, könnte man etwas zur Vermeidung in diesen Gesetzestext einfließen lassen? Sehen Sie da eine Notwendigkeit? Ich hätte jetzt Herrn Schindler und Frau Völzow dazu befragt. Aber wenn jemand anderes etwas dazu sagen will, bin ich natürlich sehr froh, weil das aus meiner Sicht eine ganz wichtige Frage ist.

Herrn Buckenhofer würde ich fragen: Wie stellen wir sicher, dass die Menschen, die an der Digitalisierung nicht teilhaben, die Möglichkeit haben, an der Kommunikation mit bestimmten Dienstleistungen teilzunehmen? Wie können wir das sicherstellen? Muss man den Gesetzentwurf ergänzen, um die Kommunen gewissermaßen zu zwingen, bestimmte Leistungen nach wie vor in analoger Form anzubieten?

Ich bin nicht so tief in der Kommunalpolitik drin, aber was die Umsetzung betrifft, höre ich immer von den Gemeinden, Städten und Kreisen, dass es natürlich sehr schwierig ist, auch aufgrund von Personalmangel, bestimmte Dinge umzusetzen. Man bekommt die Mitarbeiter nicht, die die Projekte umsetzen müssten. Wenn Sie dazu bitte Ihre Einschätzung abgeben würden, ob das aus Ihrer Sicht realistisch ist.

Herr Schindler, Sie haben das mit den offenen Daten sehr gut ausgeführt. Meine Frage wäre jetzt, ob Sie aus Ihrer Sicht vielleicht noch ergänzen könnten, ob kleine und mittelständische Unternehmen, die bei dem Thema Open Data nicht die Mög-

lichkeiten der großen Unternehmen haben, weil das nicht so gut ausgeführt ist, benachteiligt werden? Was bedeutet das für die KMUs? Lassen wir die regelrecht verhungern? Was halten Sie von einer Art Datentreuhänder – das ifo-Institut hat das mal angesprochen –, welcher sich dann um die Aufarbeitung und Bereitstellung der Open Data kümmern müsste? Denn es ist natürlich auch die Frage, wer das macht, wenn es gemacht werden muss. Es ist natürlich klar, dass Verhältnismäßigkeit und Datenschutz gewährt werden müssen. Was halten Sie davon?

Zu Artikel 8, "Freier Zugang zum Internet": Allgemeine Sperrungen des Internet-Zugangs seien nicht zulässig, heißt es in dem Gesetzentwurf. Jetzt haben wir aber gehört: Na ja, vielleicht verbieten wir mal Telegramm oder bestimmte Dienste. Kürzlich wurden auch bestimmte Sender abgeschaltet. Was kann man unter einem freien Zugang zum Internet verstehen? Muss das noch ein bisschen genauer ausgeführt werden?

Die letzte Frage wäre allgemeiner Art, vielleicht an Herrn Heckmann: Wenn der Staat hauptsächlich oder nur noch elektronisch speichert, was passiert dann, wenn die gespeicherten Daten weg sind? Wie kann man sich das vorstellen? Muss das alles noch mal analog gespiegelt werden? Wie wäre da vorzugehen?

Das wären meine zusätzlichen Fragen.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke schön. Der Nächste ist Kollege Nussel. Bitte.

**Abg. Walter Nussel (CSU):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich will mal beim Onlinezugangsgesetz anfangen, bei dem die Kommunen ja in der – in Anführungszeichen – "Verpflichtung" sind, dieses bis Jahresende umzusetzen. Ich erkenne da aber noch eine große Lücke, Herr Buckenhofer. Da müssen wir noch gewaltig nacharbeiten. Denn wenn ich mit Bürgermeistern spreche, sagen viele: Ja, das mache ich dann schon usw. Ich glaube, ohne eine gewisse, ernsthafte Vorbereitung wird das so nicht bis Ende des Jahres in der Fläche funktionieren. – Das ist eine Feststellung.

Das Zweite ist: Frau Völzow, ich bin wohl dabei, da auch einen Praxis-Check zu planen, aufgesetzt auch bei dem Thema, was das für die einzelnen Kommunen bedeutet, wenn ich Bauanträge usw. digital einreiche. Wir haben, glaube ich, 15 Landkreise – das weiß die ehemalige Ministerin –, die hier als Pilotprojekte fungieren.

Damit bin ich beim eigentlichen Punkt: Das wurde bisher nicht angesprochen, aber wir haben ja so viele verschiedene Systeme auch in den Kommunen, dass dann Schnittstellen vorhanden sein müssen, weil manche Dinge gar nicht transportiert werden können. Da sind wir an einem Punkt, an dem wir auch noch nacharbeiten müssen. Deswegen ist mein Ansatz, dass wir das sehr wohl auch noch tiefer aus der Praxis beleuchten.

Herr Schindler, Sie haben vorhin den Paradigmenwechsel in bis zu zehn Jahren angesprochen. Vielleicht können Sie darauf noch mal näher eingehen. Sie haben vorhin angesprochen, wie Sie das einschätzen und was Sie dazu meinen. Da komme ich zu dem Punkt, an dem ich sage: Wir haben als Staat schon auch die Verpflichtung, das Eigentum zu schützen, das Eigentumsrecht auch als starke Säule zu sehen und nicht alles so transparent zu machen, dass das geschmälert wird und die Bürger zu uns kommen und sagen: So haben wir uns das nicht vorgestellt. Das bedarf schon noch Diskussionen. Der Gesetzesvorschlag ist jetzt einmal ein Rahmen, in dem wir uns herarbeiten müssen. Aber ich sehe das auch etwas skeptisch.

Zum Thema Folgeabschätzung hätte ich gern von allen Rednern, wenn Sie antworten, vielleicht noch mal gehört, wie Sie das angehen würden. Das ist ein Thema, das mich in allen Lebensbereichen umtreibt. Wir, die Legislative, versuchen, Gesetze auf den Weg zu bringen, die die Exekutive im Vollzug leben und umsetzen soll. Mir kommt die Folgeabschätzung zu kurz, sowohl finanziell wie auch personell. Das sind die Themen. Das bitte ich, bei Ihren Ausführungen vielleicht auch im Hinterkopf zu haben. Wie steht es da mit der Folgeabschätzung?

Wir werden wir uns dann auch fraktionsintern noch mal beraten, wo wir im Gesetz eventuell noch nachschärfen und etwas verändern können. Aber das nehme ich dann auf, wenn ich auch Ihre Antworten gehört habe.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke, Herr Kollege Nussel. Habe ich jetzt noch eine Wortmeldung von Abgeordneten übersehen? – Das ist nicht der Fall.

Wer von den Expertinnen und Experten möchte zuerst antworten? Das ist eigentlich egal. Soll ich wieder alle der Reihe nach aufrufen? Und jeder übernimmt seinen Punkt? – Machen wir das so.

Herr Professor Bernhardt, bitte

**SV Prof. Dr. Wilfried Bernhardt (Load e. V.):** Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Es ist eine ganze Reihe von Fragen an mich persönlich gerichtet worden. Aber ich hatte andere Fragen auch so verstanden, dass ich zwar nicht persönlich angesprochen war, aber dennoch die Fragen an alle Sachverständigen gerichtet waren.

Deswegen zunächst einmal zu den Fragen von Herrn Adjei. Sie fragten ja nach konkreten Beispielen für Open Data. Eigentlich kann man sagen, dass praktisch jedes Land außer Bayern und Hessen schon Open-Data-Regelungen hat. Open-Data-Regelungen zu haben ist besser, als keine zu haben. Natürlich haben einige Länder, beispielsweise Hamburg und Rheinland-Pfalz, sogenannte Transparenzgesetze erlassen. Sie heben sich dadurch von anderen Landesregelungen ab, weil der Staat durch Transparenzregelungen verpflichtet wird, aktiv bestimmte Daten in ein bestimmtes Portal einzustellen, das von Bürgern leicht aufrufbar ist. Wenn man so will, wird das Prinzip der gezielten Zurverfügungstellung von Daten umgekehrt. Der Zustand, den wir teilweise im Augenblick haben, ist, dass sich der Bürger Daten quasi besorgen muss. Hier wird der Staat gewissermaßen dazu verpflichtet.

Solche Regelungen sind besonders zu bevorzugen. Was nicht zu bevorzugen ist, sind einzelne Regelungen, die auch beispielsweise in § 12a des Bundesgesetzes vorgesehen sind: Die Bereitstellungspflicht wird dort nämlich zwar normiert, aber es wird ausdrücklich gesagt, dass es keinen subjektiven öffentlichen Anspruch darauf gibt. Ich denke, die Erfahrung lehrt – übrigens auch auf Bundesebene –, dass ohne einen solchen subjektiven Anspruch, den ein Unternehmen oder auch eine Bürgerin oder ein Bürger geltend machen können, die Verwaltung diese Pflichten oft nicht beachtet.

Deswegen ist es so wichtig, diese Ansprüche explizit reinzuschreiben. Man kann zwar sagen: Ja, die Verpflichtungen stehen eigentlich drin. Aber es wurde ja auch schon von verschiedenen Abgeordneten gefragt: Was sind eigentlich die Sanktionen, wenn Verpflichtungen nicht eingehalten werden? – Da muss man leider sagen: Sanktionen in dem Sinne, dass jetzt beispielsweise die Verwaltung eine Schadensersatzforderung erfüllen muss, gibt es – jedenfalls im Normalfall – nicht.

Wie Sie alle wissen, gibt es Sanktionen auf europäischer Ebene. Nämlich dann, wenn EU-Vorgaben nicht eingehalten werden. Wenn Mitgliedsstaaten Richtlinien gar nicht umsetzen, entstehen Schadensersatzpflichten. Ich möchte darauf hinwei-

sen, dass die Umsetzung gewisser Open-Data-Regelungen auf europäischen Vorgaben beruht. Die letzte Richtlinie beispielsweise war zum 17. Juli 2021 umzusetzen. Das ist in Bayern noch nicht erfolgt. Da drohen gewissermaßen Sanktionen.

Im Übrigen rate ich, wie gesagt, dazu, entsprechende Verpflichtungen dadurch quasi stringenter und vor allen Dingen auch zwingender auszugestalten, indem digitale Rechte möglichst so formuliert werden, dass die Verwaltung nicht sagen kann: Ja, da steht ja nur was von Förderung. Möglichst glasklare Rechte!

Wenn Sie beispielsweise – das war ja auch eine Frage des Abgeordneten Kalteneiser – in den Katalog der Artikel 8 folgende hineinschauen, lesen Sie in Artikel 8: "Jeder hat das Recht auf freien Zugang zum Internet über allgemein zugängliche Netze." Das ist ein klar formuliertes Ziel. Aber – jetzt kommt der Haken – über allgemein zugängliche Netze. Das, was man sich gewissermaßen wünschen und erwarten würde, nämlich, dass jemand auf dem Land tatsächlich überhaupt einen Internetanschluss hat, wird durch dieses Recht nicht gewährt.

Sich über allgemein zugängliche Netze informieren zu können, ist übrigens keine Vorschrift, die erst durch das bayerische Landesrecht gewährt wird, sondern das ergibt sich bereits aus dem Grundgesetz, aus der Informationsfreiheit. Das ist also nichts Neues.

Neu wäre, wie gesagt, ein Recht auf Internet. Das fehlt.

Im folgenden Artikel 9 geht es um digitale Handlungsfähigkeit: "Der Freistaat Bayern stellt digitale Dienste bereit." Ja, aber was passiert, wenn er das nicht bereitstellt? Ich würde mir wünschen zu sagen: Jede natürliche Person hat ein Recht auf digitale Dienste. – Zum Beispiel.

In Artikel 10 steht: "Der Freistaat Bayern fördert digitale Selbstbestimmung." Da sollte genauso formuliert werden: Jede natürliche Person hat ein Recht auf... Das wäre eine entscheidende Verbesserung.

Wie beispielsweise in Artikel 11: "Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Artikels das Recht auf eine eigene digitale Identität." Aber letztendlich wird die digitale Identität mittlerweile – wir wissen das alle – durch den Personalausweis gewährleistet, der ja jetzt gewissermaßen standardmäßig die eID-Funktion bereithält.

Die Bayern-ID verstehe ich jetzt im Sinne eines Nutzerkontos. Aber dieses Nutzerkonto ist ja nicht allein auf der Welt. Es wurde ja auch schon angesprochen, wie es eigentlich mit dem Bundesnutzerkonto steht. – Ja, ich hatte das vorhin schon in meiner Stellungnahme dargelegt: Das Bundesnutzerkonto ist in Bayern gewissermaßen nur dann nutzbar, wenn es diesbezüglich eine ausdrückliche Genehmigung oder Zustimmung des bayerischen Digitalministeriums gibt. Das ist aus meiner Sicht nicht kompatibel mit den Vorgaben des OZG. Hier müsste also nachgebessert werden.

Es wurde auch gefragt, wie es eigentlich mit den Standards aussieht. Im bayerischen Digitalgesetzentwurf sind an verschiedenen Stellen Standards benannt. Es stimmt, es gibt auch Standards, die nicht erst durch das bayerische Digitalgesetz normiert sind, denn Bayern nimmt ja via Staatsvertrag am IT-Planungsrat teil. Der IT-Planungsrat ist das Gremium, das den zentralen Auftrag hat, Standards nicht nur für einzelne Länder, sondern für Bund und Länder gemeinsam festzulegen. Und zwar sind diese Standards verbindlich. Dazu hat sich Bayern auch durch den IT-Staatsvertrag verpflichtet. Es bedarf dann oft noch einer Umsetzungsnorm. Das geschieht ja hier auch durch das Digitalgesetz. Man muss natürlich auch die Kommunen intern verpflichten, aber extern hat Bayern sowieso die Verpflichtung. Soweit im Bayerischen Digitalgesetz noch weitere Standards benannt sind, können

diese allenfalls dazu treten, soweit beispielsweise der IT-Planungsrat noch keine eigenen Standards verbindlich gemacht hat.

Im Übrigen hat ja auch das OZG bestimmte Rechtsverordnungsmöglichkeiten für die Bundesebene bezüglich der Festsetzung von Standards vorgesehen. Dann tritt auch automatisch das bayerische Recht zurück.

Herr Adjei, Sie hatten auch noch die IT-Sicherheit angesprochen. Wie sieht es eigentlich mit dem Zusammenspiel mit dem Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik aus? So hatte ich jedenfalls Ihre Frage verstanden. – Ich würde hier tatsächlich auch raten – das haben wir ja auch in unserer Stellungnahme deutlich gemacht –, dass man gerade dieses Zusammenwirken mit dem Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik viel stärker im Gesetzentwurf verankert. Dass man also nicht sagt: Wir machen jetzt gewissermaßen eigene Standards im Bereich der IT-Sicherheit und blenden das aus, was vom Bund schon zur Verfügung gestellt wird. Ich denke, man sollte im Gesetz ausdrücklich auch die Standards des Bundesamts für Sicherheit und Informationstechnik benennen. Wie das übrigens einige E-Government-Gesetze auch schon machen.

Frau Karl, Sie hatten die Barrierefreiheit angesprochen. Es gibt eine Bestimmung im Entwurf des Bayerischen Digitalgesetzes, nämlich Artikel 33 Absatz 4, der aber nur Teilaspekte betrifft. Der Aspekt der Barrierefreiheit ist umfassender. Es gibt ja eine eigene E-Government-Verordnung für Barrierefreiheit in Bayern. Aber es ist eine Verordnung, und ich würde immer empfehlen, Regelungen, die tatsächlich auch dem Bürger zugutekommen sollen, im Sinne von rechtlichen Ansprüchen, im Gesetz selber zu verankern. Denn das entspricht letztlich auch der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, die wesentlichen Fragen durch den Gesetzgeber selber und nicht erst durch den Ordnungsgeber klären zu lassen.

Insofern ist auf Ihre Frage zu antworten: Es wäre in der Tat sinnvoll, hier eine umfassendere Regelung der Barrierefreiheit vorzusehen. Das haben übrigens auch die allermeisten Länder in ihren E-Government-Gesetzen gemacht, und ich kann beispielsweise nur die Regelung empfehlen, die im sächsischen E-Government-Gesetz enthalten ist. Sie wurde nämlich in intensiven Diskussionen mit den Behindertenverbänden erfunden und geht sogar auch etwas weiter als das, was der Bund in seinem E-Government-Gesetz verankert hat.

Ich hatte ja schon Stellung zur Frage nach Sanktionen genommen und gesagt: Das wirksamste Mittel ist, subjektive Rechte zu formulieren. Das wäre auch meine Antwort auf die Bitte von Herrn Kaltenhauser, noch etwas konkreter zu werden. Die Artikel 8, 9 und 10 lassen sich ohne Weiteres konkreter fassen. Recht gebe ich auch dem, was Sie hinterfragt haben, dass nämlich laut Artikel 16 Satz 4 die Behörde entscheidet, welches Verfahren sie wählt; beispielsweise, um die notwendige Sicherheit, sprich: Verschlüsselung, herzustellen. Damit bleibt Bayern deutlich hinter den E-Government-Gesetzen anderer Länder, die viel klarer – auch diesbezüglich beispielsweise Sachsen – sagen: Die Behörden haben grundsätzlich ein Verschlüsselungsverfahren anzuwenden.

Wenn der Bayerische Landtag sich daran macht, auch eine gesetzliche Regelung für Open Data zu schaffen, die über das hinausgeht, was hier rudimentär in Artikel 14 angelegt ist, würde ich auch empfehlen, eine ganz konkretes Recht auf Bereitstellung von offenen Daten hineinzuschreiben.

Der Bund hat das nicht gemacht, aber beispielsweise Nordrhein-Westfalen hat in § 16a seiner Open-Data-Regelung zumindest nicht reingeschrieben, dass der Bürger kein Recht hat. Daraus würde man gewissermaßen im Umkehrschluss folgern, dass dem Bürger ein Recht zukommt. Denn wenn der Bund eine inhaltlich fast

identische Regelung geschaffen und reingeschrieben hat, dass es kein Recht gibt, und Nordrhein-Westfalen genau diesen Passus rauslässt, dann würde ich daraus schließen, dass es ein Recht gibt.

Zumindest das würde ich für Bayern empfehlen.

Herr Mannes, Sie hatten die Abhängigkeit von großen Unternehmen angesprochen, die unter Umständen durch Aspekte der Assistenzsysteme gefördert wird. In der Tat sollte der Gesetzgeber immer darauf achten, dass er nicht implizit durch seine Regelung bei Einbeziehung der Wirtschaft nur dafür Sorge trägt, dass globale Unternehmen zum Zuge kommen.

Noch weniger würde ich befürworten, dass der Staat reinschreibt, dass er das jetzt selber macht. Artikel 39 Absatz 3 sieht ja beispielsweise vor, dass sogenannte Bayern-Server eingerichtet werden sollen. Ich frage mich: Wieso muss der Staat das selber machen? Warum kann nicht gerade diese Frage auch unter Einbeziehung der mittelständischen Wirtschaft gelöst werden? Mit Kollege Heckmann haben wir vor einigen Jahren ein Gutachten veröffentlicht, in dem wir gesagt haben: Die Frage, was der Staat darf und was die Wirtschaft darf, ist nicht völlig frei, unter dem Gesichtspunkt, was beispielsweise das Grundgesetz regelt. Nein, im Gegenteil: Das Grundgesetz sieht in einigen Artikeln vor, dass die Wirtschaft durchaus auch Rechte hat. Rechte beispielsweise, ihre eigenen Dienstleistungen einzubringen. Der Staat kann eben nicht alles selber machen.

Aber wichtig ist wie gesagt, dass beispielsweise bei den Vergabeverfahren durch Unterteilung von Losen nicht nur die ganz großen Player eine Rolle spielen, sondern tatsächlich auch mittelständische Unternehmen.

Herr Nussel, Sie hatten die Frage nach Schnittstellen gestellt. Die Kommunen stehen oft vor dem Problem oder besser gesagt der Herausforderung, dass gerade bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes unter Umständen durch Digitalabore, die auf Bundesebene errichtet wurden und in denen kommunale Vertreter teilweise mitwirken, Lösungen propagiert werden – auch nach dem Einer-für-alle-Prinzip –, die dann für die konkrete Kommune nicht passen. Das ist in der Tat ein Problem. Kommunale Selbstverwaltung heißt ja nicht, dass der Bund mit der große Glocke klingelt und jede Kommune dann die IT-Lösung einzubinden hat, die der Bund in seinem Digitallabor ausgearbeitet hat. Sondern aus meiner Sicht heißt Selbstverwaltung, dass die Kommune zumindest eine gewisse Auswahl treffen kann. Der Grundsatz "One fits all" kommt bei den Kommunen offen gesagt nicht zur Anwendung. Das gelingt nicht; dazu sind die 11.000 Kommunen in Deutschland viel zu heterogen aufgestellt. Wenn man den Kommunen also Unterstützung gewährt – und das muss aus meiner Sicht sein –, dann müsste Sorge getragen werden, dass es entsprechende Alternativen gibt, dass die Kommunen sich auf einer Art Marktplatz das aussuchen können, was zu der Kommune passt, und das nicht selber machen müssen, aber es sich, wie gesagt, aussuchen können. Das ist das Wichtige.

Ich habe jetzt hoffentlich keine an mich gerichteten Fragen übersehen. Aber ich gehe mal davon aus, dass es noch die Chance auf eine zweite Runde gibt. Oder Sie rügen mich bitte, wenn ich etwas vergessen habe, Frau Vorsitzende. Dann lege ich gerne nach.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Danke, Herr Professor Bernhardt. Als Nächster spricht Herr Buckenhofer. Bitte schön.

**SV Bernd Buckenhofer (Bayerischer Städtetag):** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, auch ich habe versucht, alle Fragen, die mir gestellt wurden, aufzulisten, und gehe sie, so wie ich sie verstanden habe, jetzt nacheinander durch.

Herr Adjei, Sie haben Nutzerkonten, die Parallelität der digitalen Verwaltung des Bundes und der BayernID, angesprochen. Dazu hat mein Vorredner gerade schon ausgeführt. Es wird schwierig sein, für alle Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland nur ein einziges Benutzerkonto oder gar, wie es die EU sieht, dieses Single Digital Gateway europaweit vorzusehen. Die tatsächliche Entwicklung hat zu der angesprochenen Parallelität geführt. Wichtig wäre es, eine Interoperabilität herzustellen. Das heißt, dass ich, wenn ich Nutzer des Bundeskontos bin, weil ich das vielleicht bei einer Bundesbehörde brauche, nicht zwingend die BayernID hernehmen muss, wenn ich in Bayern etwas brauche, sondern dass es – in Anführungszeichen – "durchgeschaltet" wird. Ich bin zwar kein technischer Experte, aber ich habe es so verstanden und habe im Vorfeld, im Rahmen der Erarbeitung, mitgenommen, dass diese verschiedenen Benutzerkonten, die es gibt, interoperativ gestaltet sein müssen, weil der Bürger sonst, wie von meinen Vorrednern angedeutet, die Not hat, sich in mehreren Nutzerkonten jeweils neu zu registrieren und zu legitimieren.

Das betrifft auch die Fragestellung, die jetzt nicht konkret angesprochen worden ist – ich glaube, das passt dazu –, ob ich als Bürger meine Daten nur einmal in meinem Nutzerkonto hinterlege und die Behörden, die sie brauchen, diese dort abrufen können. Das ist natürlich eine auch unter Datenschutzgesichtspunkten schwierige Lösung. Aber ich denke, es wäre eine wichtige Voraussetzung, dass ich, wenn ich als Bürger die Daten einmal bei einer Behörde oder in meinem behördlichen Nutzerkonto hinterlegt habe, nicht jedes Mal wieder alles neu eingeben muss, ganz gleich, ob ich einen Führerschein brauche, mich ummelde oder Sozialleistungen beantrage.

Sie haben auch angesprochen, dass die technischen Vorgaben zum Teil nicht umgesetzt werden können, und gefragt, welche Unterstützung die Kommunen brauchen. Der erste Schritt bestünde, wie in unserer schriftlichen Stellungnahme angesprochen, darin, das bayerische Nutzerkonto, die BayernID, so fortzuentwickeln, dass die gesetzlichen Vorgaben auch eingehalten werden können. Ich denke, das geschieht auch, aber das ist noch nicht abgeschlossen. Dabei geht es darum, dass man für die Durchführung digitaler Verwaltungsverfahren nach Artikel 22 des Gesetzentwurfs grundsätzlich die Zustimmung des Beteiligten braucht. Diese Zustimmung soll digital über das Nutzerkonto gemäß Artikel 29 erteilt werden. Aus Nutzersicht ist es also möglich, die Zustimmung zu erteilen. Die Behörde kann aber diese Zustimmung im Moment noch nicht dem Benutzerkonto personenindividuell entnehmen und vor allen Dingen nicht das Datum feststellen, zu dem diese Zustimmung erfolgt ist. Das ist in manchen behördlichen Abläufen ein Hindernis.

Neben diesen gibt es noch ein paar andere technischen Fragen: Bekanntgabe, Zustellung. Diese haben wir in der Stellungnahme angesprochen. Diese Probleme können, so denke ich, gelöst werden, weil das Nutzerkonto der BayernID derzeit fortentwickelt wird. Insoweit hoffen wir, dass unsere Stellungnahme Berücksichtigung findet – bislang ist dies noch nicht geschehen – und dass das operativ umgesetzt wird. Sonst wird es nicht funktionieren.

Das andere ist die Unterstützung der technischen Umsetzung in den Kommunen. Herr Nussel, Sie und andere haben schon angesprochen, dass man nicht nur finanzielle Aspekte, sondern auch personelle Aspekte berücksichtigen muss. Was die Kommunen brauchen, ist in der Tat eine schwierige Frage. Ich kann es mit den gleichen Schlagworten wie Herr Nussel benennen: die notwendige Finanzierung und vor allen Dingen auch das ausreichend qualifizierte fachliche Personal. Insoweit bestehen in zweierlei Hinsicht Probleme.

In vielen kleinen Gemeinden ist festzustellen, dass die Verwaltungen insgesamt personell sehr eng aufgestellt sind. – Ich spreche nicht unmittelbar für diese kleinen Gemeinden; aber auch der Bayerische Städtetag hat mit über 300 Mitgliedern nicht nur die großen und kreisfreien Städte, sondern auch viele kleinere Städte, zentrale Orte im ländlichen Raum, in seiner Mitgliedschaft.

Wenn durch die Digitalisierung zusätzliche Bedarfe entstehen, dann braucht man mehr Stellen, mehr Personal – das ist die Kostenfrage –, aber man muss diese Stellen dann auch mit fachlich qualifiziertem Personal besetzen können. Sicherlich ist Ihnen aus vielen, ganz anderen Zusammenhängen bekannt, dass wir nicht auf einen Fachkräftemangel zusteuern, sondern bereits einen Fachkräftemangel zu verzeichnen haben, und dies auch schon in den klassischen Verwaltungsberufen. Daher muss es Fortbildungsangebote für unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben. Diese gibt es zum Teil auch, mit Unterstützung des Staates über die Bayerische Verwaltungsschule, über den Digitallotsen. Das ist ein guter Ansatz, aber das ist noch lange nicht ausreichend.

Die konkrete Unterstützungsleistung des Staates kann also auch in der Schaffung, Finanzierung und Förderung solcher Fortbildungsangebote bestehen. Insoweit unterstützt der Staat auch, aber diese Unterstützung muss ausgebaut werden.

Was die Grundfinanzierung angeht, darf ich auf die Frage von Frau Karl überleiten, ob ein Digitalbudget das Richtige wäre. Jetzt gibt es das Förderprogramm "Digitales Rathaus", das eine Einmalförderung von 20 000 Euro vorsieht. Ich glaube, das geht in die richtige Richtung eines Digitalbudgets. Aber dieser Förderhöchstbetrag von 20 000 Euro wird der Bedeutung der Digitalisierung und den damit verbundenen Kosten nur sehr ansatzweise gerecht. Fast würde ich sagen, er wird der Bedeutung nicht einmal ansatzweise gerecht. Aber ich will mich auch nicht beklagen. Dies ist zunächst einmal ein guter Schritt.

Schwierig ist allerdings, dass die interne Digitalisierung der Kommunen von der Förderung gänzlich ausgenommen ist, dass also nur der Weg des Bürgers bis zur Rathaustür beachtet und auch gefördert wird, und das, was hinter der Rathaustür geschieht, auch vom Digitalgesetz nicht wirklich in den Blick genommen wird. Auch dies ist ein grundsätzliches Problem. Wir können ja nicht davon ausgehen, dass die geförderten Online-Anträge anschließend im nicht geförderten internen Rathausbereich ausgedruckt, von Hand ausgefüllt und durch die Gegend getragen werden. – Ich überspitze es; aber das ist der Punkt. Die Förderung muss also in der Höhe ausgebaut und auch in der Betrachtung der förderfähigen Gegenstände auf die Folgeprozesse, die hinter der Rathaustür stattfinden, ausgeweitet werden.

Das ist auch schon eine Teilantwort auf eine Frage von Herrn Nussel, der festgestellt hat, dass sich die Fortschritte in den einzelnen Kommunen sehr stark unterscheiden. Dies ist ein personelles Problem, ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die interne Verwaltung sehr häufig im wörtlichen Sinne mit dem Tragen von Papierakten von einem Büro zum anderen noch immer in hohem Maße analog ist. Es hat sich vieles gebessert. Selbst in unserer kleinen Geschäftsstelle mit 25 Mitarbeitern war es zwar sehr schwer, aber vor einigen Jahren haben wir eine digitale Aktenverwaltung sehr erfolgreich eingeführt. Bei uns wird kein Papier mehr hin- und hergetragen. Aber wenn ich einen solchen Prozess bei einer Mitarbeiterschaft von 100, 500 oder 1 000 Personen betrachte, so hinken wir dabei noch mehr hinterher als bei dem klassischen OZG-Thema, das sich zwischen dem Bürger und der Rathaustür abspielt. Die schnittstellenfreie, medienbuchfreie Weiterverarbeitung der OZG-Prozesse im Rathaus kann, so denke ich, nur mit entsprechenden Geldmitteln und mit entsprechend qualifiziertem Personal verbessert werden.

Was die Unterstützungsleistungen angeht, ist die Rolle des LSI noch sehr wichtig. Ich spreche jetzt von dem Landesamt. Herr Professor, Sie haben das Bundesamt

angesprochen. Auf unserer Ebene haben wir selbstverständlich schon Kontakte zum LSI. Das ist meiner Ansicht nach ganz wichtig, weil die Anforderungen an die Datensicherheit und die Vorgaben zusätzliche erhebliche Kostenfaktoren darstellen, und zum Teil auch sehr uneinheitlich gehandhabt werden. Die Rolle des LSI im Freistaat muss gestärkt werden, und das LSI muss von den Ressourcen her auch dazu befähigt werden, die Kommunen fachlich-detailliert zu begleiten und zu beraten. In der Vielzahl der kleinen Kommunen ist es eigentlich nicht vorstellbar, dass diese Datensicherheitsprozesse durch eigenes Personal werden implementieren können. Dazu braucht man die Fachlichkeit des LSI.

Frau Karl, Sie haben auch Prozesse zur Befähigung der Bürger angesprochen. Das ist für uns in der Tat ein sehr wichtiges Thema, das auch ein wenig mit der Frage von Herrn Mannes zusammenhängt. Es geht darum, dass wir die nicht digital aufgestellten Bürgerinnen und Bürger nicht zurücklassen und auch nicht ausschließen wollen. Auch den Städten ist die Befähigung der Bürgerschaft, der Gesellschaft insgesamt, sehr wichtig. Insbesondere unsere großen Mitgliedsstädte München, Nürnberg und Augsburg entfalten hierzu Aktivitäten und unterrichten die Bürgerinnen und Bürger durch Blogs und durch Angebote, sich auf den Homepages zu informieren. Aber auch dieses muss in der Fläche implementiert werden. Unsere Position lautet jedenfalls, dass wir die Prozesse so anbieten wollen und müssen, dass auch Bürger, die nicht in der Lage sind, den OZG-Weg, den digitalen Weg, in Anspruch zu nehmen, ihre Verwaltungsleistungen weiterhin erledigen können. Aber selbstverständlich liegt es allein schon aus Kostengründen, um Prozesse kostengünstig in der Fläche zu skalieren, in unserem Interesse, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger – letztlich hoffentlich alle – den digitalen Zugangsweg nutzen können und wollen. Dazu muss man sie befähigen. Das haben Sie richtigerweise angesprochen, Frau Karl. Auch hier gilt wiederum: Wir brauchen die Fachlichkeit und das Personal und die dafür erforderlichen Ressourcen.

Wenn man mit dem digitalen Budget oder Förderprogramm, wie immer es bezeichnet wird, auch diese Prozesse berücksichtigt, dann ist es gut, aber dann muss die Finanzierung noch stärker ausgeprägt sein.

Herr Mannes, eine weitere Frage haben Sie zu Recht gestellt. Parallel, ganz unabhängig von der Digitalisierung, betreiben wir gemeinsam mit dem kommunalen Arbeitgeberverband ein Projekt unter der Fragestellung, wie die Tätigkeit im öffentlichen kommunalen Dienst generell noch attraktiver an die jetzt kommende Generation von Auszubildenden und Studierenden herangetragen werden kann. Hierbei – im IT-Bereich ohnehin – stehen wir in einer erheblichen Konkurrenz zur Privatwirtschaft. IT-ler sind überall gesucht und werden, um es einmal so zu sagen, überall in Gold aufgewogen. Das entspricht nicht den kommunalen Tarifverträgen und den Eingruppierungen. Das muss man auch sehen.

Nun noch zu Herrn Nussel und der Frage, ob das OZG in den Kommunen bis Ende des Jahres umgesetzt werden kann. In dem Gesetzentwurf ist für die Umsetzung der Zeitraum von einem Jahr angegeben. Wir haben jetzt eine Fristverlängerung erhalten. Aber die Analyse ist schon wichtig. Wir sind noch nicht so weit, wie wir auch selbst sein wollen. Ich habe aber schon eingangs erwähnt, dass dabei die Kommunen nicht isoliert betrachtet werden können, sondern dass der Staat, der ja die Kommunen aus deren Sicht zum Gesetzesvollzug bedient, auch die Voraussetzungen schaffen muss. Diese Voraussetzungen sind sehr heterogen.

Sie haben von den 15 Pilotlandkreisen gesprochen. Als Städtetag hatten wir – leider vergeblich – gefordert, dass auch kreisfreie Städte in diesem Pilotprojekt Berücksichtigung finden. Es ist noch einmal ein eigenes, sehr schwieriges Thema, dass die staatlichen Landratsämter ja keine kommunalen, sondern staatliche, in

den staatlichen Aufgabenvollzug hierarchisch eingeordnete Behörden sind. Dieselben Vollzugsaufgaben haben aber auch die kreisfreien Städte, die nicht staatliche, sondern kommunale Behörden und in den staatlichen Aufgabenvollzug nicht unmittelbar eingebunden sind. Deshalb hätten wir uns gewünscht, dass neben den 15 Pilotlandkreisen auch zwei, drei kreisfreie Städte in das Pilotprojekt aufgenommen worden wären.

Ich weiß von dem Projekt, dass schon in den 15 Pilotlandreisen bzw. -landratsämtern die technischen Voraussetzungen und die angewendete Software zum Teil uneinheitlich ist. In den 25 kreisfreien Städten ist sie 25-mal individuell. Das kann der Staat entweder durch eine gesetzliche Vorgabe mit Verpflichtung und Konnexitätsprinzip ändern, was wir nicht wollen. Herr Professor hat es angesprochen. Wenn das nicht der Fall ist, dann müssen diese unterschiedlichen Auswahlmöglichkeiten – so haben Sie es bezeichnet; das ist ein guter Begriff –, diese unterschiedlichen kommunalen Lösungen, bei der Implementierung von staatlichem Vollzugsrecht berücksichtigt werden. Dann muss das auch im Praxis-Check erprobt und gefragt werden: Funktioniert das, was mit Müh und Not in 15 Landratsämtern funktioniert, auch in zwei, drei kreisfreien Städten und später in allen 71 Landratsämtern und in allen 25 kreisfreien Städten?

Abschließend kann ich Ihnen nur zustimmen und Sie sehr darin unterstützen, dass die Kostenfolgeabschätzung, die ja das Konnexitätsprinzip vorsieht, nicht nur die Kosten, sondern auch das Personal umfassen muss. Dazu muss eigentlich im Gesetz stehen, dass es sich um Konnexität handelt und wir diese Kostenfolgeabschätzung gemeinsam vornehmen.

Ich hoffe, ich habe nichts vergessen. Sonst mache ich es wie mein Vorredner und gehe, wenn es eine zweite Runde gibt, auf Weiteres ein.

**SV Prof. Dr. Dirk Heckmann (TU München):** An alle Abgeordneten geht mein ganz besonderer Dank. Ich freue mich sehr über Ihre Fragen und über die Gelegenheit, das eine oder andere ergänzen zu können, aber ich freue mich ganz besonders über die Einigkeit hier im Saal – sowohl bei den Abgeordneten aller Fraktionen als auch unter den Expertinnen und Experten – darüber, wie wichtig die Digitalisierung ist und welche wichtige Rolle hierbei der Staat spielt. Das haben wir auch in der Pandemie gesehen. Gerade dort, wo die Digitalisierung oder digitale Angebote und Technologien fehlten, lag vieles im Argen. Insoweit muss also schnell etwas passieren.

Dafür sorgt auch das Bayerische Digitalgesetz. Ich habe bei allen herausgehört, dass man dieses im Grunde für ein gutes Gesetz hält, dass aber gewünscht wird, es an mehreren Stellen zu schärfen, zu konkretisieren oder auch zu ergänzen. Das eine oder andere würde ich durchaus unterschreiben. Dies möchte ich jetzt anhand der an mich persönlich gestellten Fragen kurz begründen.

Herr Adjei, Sie haben zu Anfang insbesondere mich angesprochen und gefragt, welche gesetzlichen Regelungen ich in anderen Bundesländern oder auch in anderen Staaten sehe, die vielleicht übertragen werden könnten. Sie haben gezielt das Datenrecht angesprochen, und dies völlig zu Recht. Auch ich halte es für überragend wichtig. An meinen Publikationen der letzten fast 25 Jahre, in denen ich schon in diesem Bereich tätig bin, erkennt man, wie viel Wert ich Daten beigemessen, wie viel Wert ich auf die Möglichkeit, Daten für wichtige Zwecke zu nutzen, gelegt habe. Das gilt auch für Gesundheitsdaten in der Pandemie. Es gilt, diese nicht durch Datenschutzbedenken zu torpedieren. Das muss letztlich Einfluss auf das haben, was der Staat an Datennutzung ermöglicht. Dies gilt insbesondere für Sachdaten, die ja gar keine Datenschutzprobleme aufwerfen.

Hierzu habe ich unter anderem mit der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft eine Studie zu Open Data verfasst, die sich im Netz abrufen lässt. Darin habe ich sehr deutlich gemacht, wie wichtig ich diesen Gedanken finde. Auch aus der Stellungnahme des CDPS, die ich hier vorgelegt habe, wird deutlich, dass wir, wenn wir über Open Data sprechen, nicht nur über eine vielleicht objektive Pflicht des Staates sprechen dürfen, sondern auch über subjektive Rechte und Ansprüche sprechen müssen. Insofern schließe ich mich Wilfried Bernhardt ausdrücklich an.

Das ist alles bekannt, das ist richtig, das ist sinnvoll. Aber zu fragen ist, wie wir jetzt konkret vorgehen. Schleswig-Holstein ist mehrfach genannt worden. Das dortige Digitalisierungsgesetz ist ein Artikelgesetz, das mehrere Gesetze – das E-Government-Recht, klassisch novelliert, zusätzlich ein Gesetz zur Bereitstellung von offenen Daten, ein IT-Einsatzgesetz und Ähnliches – beinhaltet. Das ist eine übliche Vorgehensweise, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das schleswig-holsteinische Gesetz eben kein Digitalgesetz aus einem Guss ist, wie es hier in Bayern probiert wird, wo man versucht, alles in einem Gesetz, konsistent in verschiedenen Kapiteln zu regeln. Das schleswig-holsteinische Gesetz ist nichts anderes als ein Bündel verschiedener Gesetze, die zeitgleich verabschiedet werden. Das ist in Ordnung, aber man darf sich nicht täuschen und sagen, Schleswig-Holstein habe es geschafft, alle diese Stränge zusammenzuführen, und das sollte man vielleicht auch so probieren. Nein, man kann das Thema Open Data, offene Daten, und auch das Thema KI, also den IT-Einsatz, datengetriebene Geschäftsmodelle und Geschäftsprozesse, auch in unterschiedlichen Gesetzen regeln und trotzdem das Ganze konsistent gestalten.

In Bayern dürfte es allerdings nicht gelingen, es wie in Schleswig-Holstein zeitgleich zu tun, es sei denn, man würde den Gesetzentwurf, der jetzt vorliegt, im Parlament ablehnen und ein entsprechendes Artikelgesetz initiieren. Aber dann warteten wir vielleicht eine längere Zeit auf dieses Artikelgesetz. Mein Vorschlag lautet, dieses Digitalgesetz jetzt so schnell wie möglich zu verabschieden, damit die dort angesprochenen guten und wichtigen Punkte schnell zur Geltung gelangen können, um dann wiederum überhaupt nicht zu warten, sondern sofort mit der Erarbeitung eines Datengesetzes und eines – in Anführungszeichen – "KI-Gesetzes", wie auch immer man es benennen will, zu beginnen. Diese sind wichtig, und sie müssen auch kommen, aber es ist wirklich zu fragen, ob man dieses Gesetz jetzt aufhalten und sagen will, solange das andere von der Staatsregierung nicht konzipiert oder im Rahmen irgendeines Entwurfs aus den Reihen der Abgeordneten hinzugefügt wird, werde gar nichts unternommen. Das fände ich noch schlechter. Dann sollte jetzt lieber in der geschilderten Reihenfolge schnell vorgegangen werden.

Dabei reden wir dann tatsächlich über ein neues Datengesetz, ein Datennutzungsgesetz, das durchaus im Einklang mit dem steht, was die vorherige CDU/CSU/SPD-Bundesregierung, die sogenannte Große Koalition, im Januar 2021 als Datenstrategie vorgelegt hat. Diese ist aus meiner Sicht sehr begrüßenswert, unabhängig davon, was jetzt die neue Bundesregierung daraus macht. Darin stehen viele wichtige Dinge insbesondere zur Datennutzung. Es ist die Rede von Datennutzungsbeauftragten, "chief data scientists", in den Bundesbehörden. Das ist ein Gedanke, den man ohne Weiteres auf die Landesbehörden übertragen sollte, um dafür zu sensibilisieren, welche Daten in welchem Kontext welchen Nutzen bringen und wie der Zugang zu ihnen optimal geregelt werden kann.

Das muss der Gegenstand eines solchen Datengesetzes sein, und das ginge dann weit über einen § 12a E-Government-Gesetz auf Bundesebene oder über das schleswig-holsteinische Gesetz zur Bereitstellung von offenen Daten hinaus, in dem es um den klassischen Open-Data-Gedanken der Bringschuld statt einer Hol-

schuld geht, bei dem es darum geht, dass der Staat Daten, selbstverständlich maschinell lesbar, bereitstellt. Das ist auch in Ordnung. Das brauchen wir. Aber ich würde darüber hinausgehen.

Das wäre gewissermaßen die Belohnung für das lange Warten auf Open Data hier in Bayern, um dann zu sagen, wir regeln das, was sinnvoll ist, und auch zu fragen, in welcher Form Daten bereitgestellt werden müssen, ob es ausreicht, Rohdaten bereitzustellen und zu sagen: Macht ihr einmal irgendetwas damit.

Man könnte einmal untersuchen, wie viel mit den bereitgestellten Daten bislang passiert ist. Es gibt natürlich jede Menge positive Beispiele; aber ich halte es nicht für den optimalen Weg, sämtliche Rohdaten, besonders Sachdaten, von vornherein bereitzustellen, ohne in irgendeiner Weise zu evaluieren, welchen Ertrag das eigentlich hat. Daher sollte bei diesem neuen Datengesetz auch überlegt werden, ob nicht auch die Wertschöpfungskette abgebildet werden kann.

Dann kommt noch der Beitrag der Wirtschaft hinzu, den Frau Völzow angesprochen hat. Die Wirtschaft ist auf solche Daten angewiesen, aber zum Teil werden sie in wirtschaftlichen Prozessen auch erzeugt.

Wenn man das alles zusammennähme, dann könnte der Freistaat Bayern eine Vorbildfunktion einnehmen, und es gäbe einen echten Fortschritt. Er könnte und müsste dabei die Entwicklung, die wir derzeit auf europäischer Ebene zu verzeichnen haben, den Data Governance Act, also die Frage der Datenzugänge und der Datennutzung, vielleicht der Datenteilungspflichten, mit betrachten. Ich persönlich bin dagegen, aber das wird ja diskutiert.

Herr Adjei, ich gebe Ihnen recht. Das Thema ist nicht nur wichtig, es ist auch dringend. Aber ich würde das Schicksal des Bayerischen Digitalgesetzes nicht von weiteren Dingen abhängig machen, sondern politisch einfordern, diese jetzt schnell und parallel dazu zu entwickeln.

Das gilt auch für das zweite von Ihnen angesprochene Thema der KI, also für das maschinelle Lernen oder für datengetriebene Geschäftsprozesse. Wir brauchen solche Regelungen dort, wo KI im öffentlichen Sektor eingesetzt wird und damit auch Grundrechtseingriffswirkung hat, weil hier der Parlamentsvorbehalt zählt. Der Gesetzgeber muss die Voraussetzung dafür regeln. Sonst wäre das Ganze gar nicht zulässig.

Ich sage einmal unbescheiden: Ein Beispiel für eine gelungene Regelung ist die Bayerische Fernprüfungserprobungsverordnung, an der ich mitwirken durfte und die gewissermaßen zum bundesweiten Vorbild für die elektronische Fernprüfung an Hochschulen geworden ist. Mit ihr haben wir seit zwei Jahren enorm viel zu tun. Es ging es um die Frage, ob Fernprüfungen auch unter Einsatz von Software durchgeführt werden dürfen, die KI-basiert ist, ob wir also bei den Prüflingen ein Muster für eventuelle Täuschungshandlungen entdecken dürfen. Dabei geht es um sogenanntes Standardverhalten, das dann bemessen und kontrolliert wird. Das haben wir damals, im Jahr 2020, für so problematisch gehalten, dass wir in die Verordnung hineingeschrieben haben, dass das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen nicht zulässig ist. Damit haben wir genau diesen Funktionen einen Riegel vorgeschoben, was übrigens zu einer hohen Akzeptanz bei den Studierenden führte und das Prüfungswesen nicht unmöglich machte. – Dies ist nur ein Beispiel, dass man Künstliche Intelligenz durchaus regeln muss, aber auch regeln kann.

Wir gehen aber selbstverständlich darüber hinaus. Ich selbst war Mitglied der Datenethikkommission der Bundesregierung, die Leitlinien dafür entwickelt hat, wie man mit algorithmischen Systemen sinnvoll umgehen kann. Diese Leitlinien wären einer parlamentarischen Debatte über die Chancen und Risiken des Einsatzes von

Künstlicher Intelligenz mit zugrunde zu legen. KI besitzt nämlich beides. Sie sind außerordentlich gefragt, diese Debatte ebenfalls zu führen, übrigens aus meiner Sicht nicht nur anhand eines konkreten Gesetzentwurfs, sondern auch darüber hinaus.

Einerseits müssen wir aufpassen, dass wir nicht zu früh durch eine übermäßige Regulierung Chancen der KI verpassen, andererseits müssen wir auch überlegen, wie wir Auswüchse oder sehr riskante Formen unterbinden können, ohne uns dieser Chancen zu begeben. Die Wirtschaft, die die passenden Systeme beibringen soll, braucht jetzt eine gewisse Orientierung, damit sie nichts in eine falsche Richtung entwickelt.

Diese Debatte muss also geführt werden, und sie muss schnell geführt werden. Sie wird ja auch in gewissem Rahmen schon geführt. Denken wir an den Artificial intelligence act auf europäischer Ebene. Ihm kann man sich anschließen, braucht aber auch nicht auf ihn zu warten. Ich finde, hier bleibt genügend Raum für Landesgesetzgebung, weil ja auch Landesbehörden wie beispielsweise ein Wissenschaftsbetrieb diese Dinge einsetzen sollen.

Damit hätten wir hier ein weiteres Gesetz, bei dem man das eine oder andere auch von Schleswig-Holstein abschreiben kann. Das wäre ein zulässiges Plagiat. Auch die Fernprüfungsverordnung wurde von allen Bundesländern abgeschrieben, und Sachsen-Anhalt hat dies sogar wortwörtlich getan, was ich großartig finde. So sollte man auch hierbei ruhig schauen, was andere zuvor schon geleistet haben. – Soweit zu diesen Fragen.

Nun kurz zu Herrn Kaltenhauser. Ich glaube, er war es, der Artikel 16 Abs. 2 Satz 4 ins Spiel gebracht hat, in dem es heißt, soweit nichts anderes bestimmt sei, entscheide die Behörde über die Art und Weise der Übermittlungsmöglichkeiten. Das klingt für ihn so, als ob man nun wieder von dem Gedanken der Digitalisierung wegstärke und eine Behörde doch auf Papier antworten könnte. Nach meiner Auslegung des BayDiG ist das nicht so; denn Artikel 12 Abs. 1 besagt als echtes subjektives Recht, jeder habe das Recht nach Maßgabe der Artikel 16 bis 18 digital über das Internet mit den Behörden zu kommunizieren und deren Dienste in Anspruch zu nehmen. Der Bürger kann verlangen, dass Verwaltungsverfahren ihm gegenüber digital durchgeführt werden. – Er kann das verlangen. Es liegt am Bürger. Es ist nicht wie im Jahr 2003 bei der ersten Reform des Verwaltungsverfahrensgesetzes, als die Behörden noch einen Spielraum hatten. Nein, mittlerweile gibt es eine Pflicht der Behörde, digital zu handeln, wenn der Bürger oder die Bürgerin das verlangt.

Das betrifft selbstverständlich auch die Übermittlung von Dokumenten. Das heißt, das Wahlrecht kann nur in diesem Rahmen eine Rolle spielen. Das würde z. B. bedeuten zu fragen: Hänge ich ein Dokument als Attachment an eine E-Mail, oder stelle ich es zum Download bereit, oder habe ich weitere Möglichkeiten, es zu übertragen? Insoweit gibt es verschiedene Wege, die unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten durchaus überlegt werden können. Aber dem Grunde nach ist die Behörde verpflichtet, digital auf den Bürger oder die Bürgerin zu antworten. – Das ist meine Interpretation von Artikel 16. Sonst ergibt Artikel 12 keinen Sinn.

Herr Mannes, wenn ich Sie richtig verstanden habe, so haben Sie die sehr schöne Frage gestellt: Was ist, wenn nach der allumfassenden Digitalisierung die Informationen, Daten, Vorgänge usw. nicht mehr vorhanden sind, wenn sie möglicherweise einem Hackerangriff zum Opfer fallen oder in irgendeiner anderen Weise gewissermaßen verschwinden?

Die IT ist manchmal mysteriös. Diese Frage ist also durchaus berechtigt. Viele meiner Studierenden fragen dies in meiner E-Government-Vorlesung. Ich habe dann die Chance, ein Modul zu behandeln, das "Ersetzendes Scannen" heißt. Solche Regelungen gab es bereits im E-Government-Gesetz, und sie werden jetzt fortgeführt. Ihnen zufolge wird, wenn etwas in Papierform vorliegt, dieses Papier gescannt und danach das Papieroriginal vernichtet oder gegebenenfalls auch zurückgegeben, um eine doppelte Aktenführung zu vermeiden. Das ist wichtig, weil es überhaupt keinen Sinn ergibt, dass ich neben der elektronischen noch eine Papierakte zu Sicherheitszwecken nebenbei führe. Schon aus Gründen der Aktenklarheit und der Aktenwahrheit und der Unmissverständlichkeit darf es nicht sein, dass Doppelakten geführt werden.

Damit bleibt aber das Risiko, das Sie ansprechen, bestehen. Dem ist mit allen Maßnahmen, die wir in der IT-Sicherheit zur Verfügung haben, zu begegnen. Das sind die Back-ups, auch die doppelten Back-ups, das sind viele Mechanismen, die zur Datensicherheit beitragen. Insoweit müssen alle Anstrengungen unternommen werden. Dafür haben wir in Bayern, worüber ich sehr glücklich bin, das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, das LSI, parallel zum BSI, das zusätzlich auf diese Dinge achtet und Empfehlungen ausspricht. Auch gibt es entsprechende Dienstleister, die hierauf achten. Das muss selbstverständlich professionell gemacht werden.

Wenn wir von Digitalisierung sprechen, dann sprechen wir von ganz neuen Möglichkeiten, von effizienten Verfahren, von Beschleunigung und von Service, auch für die Bürgerinnen und Bürger. Das setzt aber voraus, dass sie konsequent durchgeführt wird, dass man sich die Risiken bewusst macht und dafür sorgt, dass sie sich nicht verselbstständigt. Sonst brauchen wir mit der Digitalisierung gar nicht weiterzumachen. Aber ich denke, so ist das möglich.

Frau Vorsitzende, soweit zu den Fragen, die ich mir notiert habe. Vielleicht habe ich etwas vergessen. Dann werden die Abgeordneten sicherlich nachfragen. – Vielen Dank.

**Sve Prof. Dr. Ulrike Lechner (UniBw M):** Ich möchte als Erstes das Thema Open Data aufgreifen, das Sie, Herr Heckmann, ebenfalls angesprochen haben. Sie sagten, hierzu seien mehr Regelungen erforderlich. Auch ich habe im Gesetzentwurf von Open Data gelesen und mir gedacht: Das klingt immer gut, aber ist das noch eine Idee dieser Zeit? Die Gesellschaft geht jetzt gemeinsam den Weg hin zu mehr Verantwortung für die Daten. Erinnern wir uns an die Cookies, die wir immer anklicken müssen, an Newsletters, an sämtliche Einverständniserklärungen, die wir hinsichtlich dessen, was mit unseren Daten passiert, abgeben, an die vielen Informationen darüber, wie lange Daten aufbewahrt werden, dass sie gegebenenfalls gelöscht werden. Und plötzlich sollen alle Daten jedem bereitgestellt werden.

Nachdem wir jetzt keine Open-Data-Lösung haben, würde ich fast dafür plädieren, sich an der Stelle die Zeit dafür zu nehmen, um für Bayern ein neues wegweisendes Verfahren eines bewussten Umgangs mit Daten zu definieren, möglicherweise auf Verlangen, eventuell aber auch versehen mit einer Nachweispflicht darüber, was mit diesen Daten geschieht. Das wäre sozusagen Open Data 2.0, das diesem geänderten Bewusstsein für Vertraulichkeit und Informationssicherheit besser als das klassische Open Data gerecht wird.

Herr Adjei, Sie haben das LSI und das BSI und die doppelten Strukturen angesprochen. Wir haben gehört, die Stärkung des LSI sei notwendig, und es wurde gefragt, warum.

Ich sehe hier keine doppelten Strukturen, sondern ich sehe die Notwendigkeit von Ansprechpartnern in der Nähe, die mit den regionalen Gegebenheiten, mit den

Technologien, die in der Region verbaut werden, vertraut sind. Deutschland ist groß. Kleine Wasserwerke im Norden Deutschlands haben beispielsweise andere Gegebenheiten und verbauen andere Technologien als die im Süden. Das LSI in Bayern kennt die Technologien, die hier häufig verbaut werden, kann schnell beurteilen, kann schnell warnen, wenn es Probleme gibt, und auch beratend zur Seite stehen, wenn es zu einem Vorfall kommt. Nicht zuletzt wird immer auf Bundesebene definiert, was eine kritische Infrastruktur ist, wer deshalb vom BSI informiert wird und welche kritischen Infrastrukturen sich an das BSI wenden können, wenn es zu Vorfällen kommt und sie Hilfestellung zum Beispiel durch das ZERT brauchen.

Der Mittelstand Bayerns braucht Ansprechpartner, am besten in der Nähe. Bestenfalls hat man sich auch schon einmal persönlich gesehen und kennengelernt. Insofern ist das LSI einfach unverzichtbar – für den Mittelstand genauso wie für Behörden.

Sie haben auch nach den Standards gefragt. Das BSI gibt Mindeststandards heraus, typischerweise mit Blick auf bestimmte Branchen und auf bestimmte Technologien, die verbaut werden. In Bayern können manchmal andere Gegebenheiten festzustellen sein, andere Technologien können genutzt werden, es können andere Anbieter vorhanden sein. Gerade wenn man im Behördenumfeld Vorreiter sein will, braucht man eigene Standards, sodass bayerische Anbieter schnell zum Zug kommen, wenn es beispielsweise um Fragen der Zertifizierung geht, damit bestimmte Mindeststandards eingehalten werden und damit diese Technologien dann auch hier in Bayern eingesetzt werden können.

BSI und LSI bedeuten also keine Doppelung. Das LSI ist ein wichtiger Ansprechpartner. Im Zweifelsfall sollten seine Kompetenzen ausgebaut und es sollte dafür gesorgt werden, dass der Wirtschaftsstandort Bayern durch Möglichkeiten der Auditierung und der Zertifizierung gestärkt wird.

In der Diskussion war auch das Bürgerkonto, das bayerische und das deutsche. Ja, wir befinden uns jetzt auch in einer Zeit, in der viele Bürger mehrere Konten führen, eines für Sky und eines für Netflix, eines bei der einen Bank und eines bei der anderen Bank. Zwei Bürgerkonten sind zumutbar und leistbar, wenn es darauf ankommt. Wenn Bayern Vorreiter sein will, braucht es eine eigene Technologie und ein eigenes Bürgerkonto.

Irgendwann, in vielen Jahren, wird dann der Bürger die Entscheidung treffen, was besser ist, was er wirklich haben will, und dann kann man auch über Integration und Zusammenführung nachdenken. Das ist aber die Frage einer Strategie und steht jetzt noch nicht im Raum.

Frau Karl, Inklusion und Befähigung sind wichtig. Die digitale Trennung derer, die mithalten können, von denen, die dies nicht können, obwohl sie es wollen, ist immer vorhanden. Der Gesetzentwurf sieht daher auch das Konzept des M-Governments vor. Das ist ein wichtiges Instrument, um die digitale Teilhabe zu stärken. M-Government bedeutet, dass sämtliche Dienste auch auf Smartphones verfügbar sind und zugänglich sein sollen. Ein Smartphone haben praktisch alle. Das wissen wir aus der COVID-Pandemie und den Diskussionen über Kinder aus benachteiligten Familien, die tatsächlich nur ein Smartphone haben, um dem Unterricht digital zu folgen. Auch die Eltern haben dann nur ein Smartphone und nicht noch einen Desktop, einen Laptop und ein Tablet, um irgendetwas nutzen zu können. Wenn es um Teilhabe und Befähigung geht, dann ist es, technisch gesehen, wichtig, dass diese Dinge auf durchschnittlichen Smartphones verfügbar sind.

Auch Themen der IT-Sicherheit wurden angesprochen. Warum darf die Verwaltung keine E-Mails schreiben? Dabei geht es um die Vertraulichkeit. E-Mails sind ein no-

torisch unsicheres Medium, und der Austausch von E-Mails würde sowohl bei den Bürgern als auch bei den Behörden dem Phishing sofort Tür und Tor öffnen. So muss zumindest die Behörde postalisch an eine gesicherte Adresse antworten, solange wir noch keine Bürgerkonten haben.

Der Einwand von Herrn Nussel, gerade die Bauabteilungen beklagten sich, dass man Pläne so schlecht hin- und herschicken könne, treffen mich ins Herz. Digitale Formate in diesem Bereich sind grundsätzlich schwer durch IT-Sicherheitslösungen zu behandeln. Ich verspreche Ihnen: Wir werden Fortschritte machen. In ein paar Jahren werden auch diese Bereiche der öffentlichen Verwaltung ganz gezielt und ohne Sicherheitsprobleme Pläne austauschen und weiterleiten können.

Soweit zu den Punkten, die ich mir aufgeschrieben habe. Wenn es zu einer zweiten Runde kommt, so freue auch ich mich über weitere Fragen.

**SV Philipp Otto (iRights.Lab):** Auch ich habe mir Fragen notiert. Herzlichen Dank an die Kolleginnen und Kollegen.

Zunächst zur digitalen Barrierefreiheit und der Frage, ob man nicht beispielsweise das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz stärker einbinden sollte, um vom bloßen Appellcharakter wegzukommen. Hierzu gibt es verschiedene Ansätze. Eine stärkere Einbindung ist auf jeden Fall wünschenswert. Das ist ein Thema, das wir nach wie vor unterschätzen. Dabei geht es nicht nur um – in Anführungszeichen – "Randgruppen", sondern Barrierefreiheit hat auch viel mit älteren Menschen zu tun, und man kann von einem signifikanten Anteil der Bevölkerung ausgehen, der diesbezüglich Bedarfe hat, die nicht per se mitgedacht und auch nicht per se in allen Anwendungen gespiegelt werden.

Deswegen wäre ein eigener Artikel zu diesem Thema im BayDiG und nicht nur die Miterwähnung in verschiedenen Artikeln wünschenswert. In diesem Artikel könnte man detailliert skizzieren, was man unter Barrierefreiheit tatsächlich versteht – ansonsten bleibt vieles abstrakt –, und es könnte direkt Bezug auf das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz und andere Bestimmungen genommen werden. Im Sinne einer Gebrauchsanleitung für jene, die das Gesetz nachher anwenden bzw. es berücksichtigen oder nutzen sollen, wäre eine solche Konkretisierung ebenfalls wünschenswert.

Dabei geht es auch um Umsetzungsvorgaben, um Standardisierung, nachlaufend um eine einfache Anwendung. Es wäre sehr wertvoll, wenn Blaupausen, Muster, Standardisierungen hinsichtlich der Frage gesetzt werden könnten, wie die digitale Barrierefreiheit konkret erhöht werden kann.

Vorhin habe ich es bereits erwähnt: Es ist immer gut, noch zu ergänzen, was passiert, wenn Vorgaben nicht eingehalten werden. Wenn Sanktionen vorgesehen sind, wird aus dem bloßen Appell und dem Kann ein Sollen bzw. ein Muss. Man könnte überlegen, ob man nicht auch an dieser Stelle konkreter werden kann.

Nun zu den Zielen, zum Monitoring und der Frage, was man eigentlich misst oder messen sollte. Übergeordnet kann man sagen, dass es im Prinzip zwei Hauptlinien des Ergebnisses gibt, das sich bei einer Messung ergeben kann. Neben einer übergeordneten Steuerung von digital getriebenen Maßnahmen durch die Staatsregierung geht es insbesondere darum, ob der Digital-first-Ansatz funktioniert und wie er genutzt wird. Wenn der Paradigmenwechsel an der Stelle schon enthalten ist, dann ist es auch spannend zu schauen, ob er angenommen wird und welche Implikationen dies für die Zukunft hat. Auf der anderen Seite geht es insbesondere bei den lokalen Akteuren – bei KMU wie Kommunen wie allgemein in der Wirtschaft wie auch bei Bibliotheken usw. – darum, die Steigerung der Digitalkompe-

tenz zu betrachten. Auch dafür können verschiedene Zielstellungen erarbeitet werden.

Wir wissen von zu Hause: Messen kann man alles. Deswegen wäre es wichtig, eine Art Messkatalog mit standardisierten Messdaten bzw. den Bereichen, in denen etwas gemessen werden soll, separat zu entwickeln. Diesen könnte die Staatsregierung im Gesetz verankern oder zumindest eine diesbezügliche Absichtserklärung in das Gesetz aufnehmen. Davon hängt es ab, was am Ende des Tages bei der Messung und bei den Wirkungen, die daran hängen, herauskommt. Auch insoweit wäre also eine Konkretisierung sehr wertvoll.

Zudem ging es noch um die Top 3 der Konkretisierungen im Gesetzentwurf. Es gibt viele Möglichkeiten der Konkretisierung, wie aus den Beiträgen der Kolleginnen und Kollegen schon hervorgegangen ist. Insbesondere die Artikel 8 ff. könnten ergänzt werden. Das ist aus meiner Sicht nicht per se erforderlich, weil man auch aufpassen muss, dass das Gesetz schlank bleibt. Schon jetzt ist es an vielen Stellen wuchtig. Dennoch sind Konkretisierungen an vielen Stellen sinnvoll.

Eine Konkretisierung habe ich gerade genannt: das Einfügen eines neuen Artikels zur digitalen Barrierefreiheit. Auch würde ich mir Experimentierklauseln für verschiedene Bereiche wünschen, die gegebenenfalls im Gesetz explizit benannt werden. Hierzu kann man ebenfalls viele verschiedene Artikel durchgehen und schauen, wo das besonders sinnvoll ist.

Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass dies in Artikel 4 Abs. 2 der Fall ist. Hier könnte deutlich gemacht werden, dass es das Ziel ist, Kompetenzzentren, Forschungs- und Entwicklungs-Units – wie auch immer man Wissenstransfer bezeichnen will – für die Gemeinden und für die Kreise zu errichten. Auch wäre es spannend, in Artikel 3 eine Regelung für den gesamten Aspekt des Einsatzes von algorithmischen Systemen, Software, KI, einzufügen, mit der definiert wird, wie verbindliche Nutzungsregeln für diese Systeme aussehen können, insbesondere, mit welchen Obligationen die öffentliche Hand hierbei vorgehen will. Dabei handelt es sich um ethische Parameter, um weitere Aspekte, die hierbei eine wesentliche Rolle spielen. Zu begrüßen wäre zudem, wenn in diesem Kontext ein KI-Register aller in der öffentlichen Verwaltung eingesetzten Systeme zum Tragen käme. Das könnte man auch als Absichtserklärung in das Gesetz aufnehmen.

Ich denke, in diesen Top 3 gibt es Etliches, aus dem man Honig saugen kann. Weiteres enthält meine Stellungnahme und enthalten auch die Stellungnahmen der Kolleginnen und Kollegen. Wenn man den Gesetzentwurf noch einmal durchgeht und fragt, was unverständlich ist und wo etwas konkreter formuliert werden muss, dann kommt man meiner Ansicht nach sehr schnell weiter.

**SV Mathias Schindler (GFF):** Ich versuche, die Fragen im Sinnzusammenhang zu beantworten. Das heißt, ich werde die Chronologie ein wenig aufbrechen.

Herr Abgeordneter Adjei, Sie haben zwei Punkte angesprochen: das Transparenzgesetz und offene Daten. Diese beiden Punkte sind, wenn man sich den Verlauf der Diskussion über Transparenz und Informationsfreiheit in Deutschland anschaut, in gewisser Weise miteinander verbunden. Gerade die Datenschützerinnen und Datenschützer, die in den Ländern häufig zusätzlich die Informationsfreiheitsbeauftragten sind und dementsprechend beide Seiten, das Datenschützen und das Datennützen, kennen, haben sich regelmäßig für das individuelle Recht auf Informationen, für das Recht, diese Informationen von staatlichen Stellen abzurufen und auch dafür ausgesprochen, proaktive Veröffentlichungspflichten bestimmter Daten hinzuzufügen. Hierbei geht es vor allem um Daten, die keinen Personenbe-

zug haben und im Hinblick auf die Sicherheit und auch im Hinblick auf den Materialgüterschutz von beteiligten Dritten zur Nachnutzung freigegeben werden können.

Die Transparenzgesetze, wie sie in Hamburg und später auch anderswo auf den Weg gebracht wurden, enthalten regelmäßig Elemente dieser Vorschläge. Es gibt die Möglichkeit eines Bürgers oder einer juristischen Person, bei einer Behörde Einblick in eine Akte oder Informationen zu erhalten. Gleichzeitig wird aber ein Katalog von Informationen definiert, die von Behörden grundsätzlich veröffentlicht werden müssen.

Die meisten Bundesländer und auch die Bundesebene haben Open Data und Informationsfreiheit bisher noch nicht so ineinander verwoben, wie dies auch aus Verwaltungssicht sinnvoll sein könnte: dass ich eben nicht nur Zugang zu Informationen erlange, sondern gleichzeitig – das ist viel wichtiger – das Recht erhalte, mit diesen Daten etwas zu tun und sie auch in einer Form zu erhalten, in der ich mit ihnen arbeiten kann. Ein Informationsfreiheitsgesetz regelt für mich erst einmal nur das Recht, einen Ausdruck von 500 Seiten aus einer Excel-Tabelle zu bekommen. Damit ich diese Daten sinnvoll und ohne Konversionsverluste nutzen kann, hätte ich diese Daten gern auch als CSV-Datei oder notfalls die Excel-Tabelle als Datei mit den dazugehörigen Nutzungsrechten.

Insofern ist es keine Überraschung, wenn ich Ihnen den Rat gebe, ein Transparenzgesetz für den Freistaat Bayern zu erlassen, in dem Elemente von Informationsfreiheit und Open Data enthalten sind.

Auch hier wiederum: Es gibt Daten, die von vornherein ungeeignet sind, sie zu veröffentlichen. Davor steht der Datenschutz. Darüber hinaus gibt es Daten, bei denen auf den zweiten Blick erkennbar wird, dass sie einen Personenbezug haben. Insofern ist man stets auch auf die Forschung angewiesen, die herausfindet, ob eine Deanonymisierung von Daten möglich ist und welche Schritte nötig sind, damit Daten weiterhin keinen Personenbezug haben.

Um ein plastisches Beispiel zu geben: Wenn Sie noch einen Plasmafernseher bei sich zu Hause haben, dann hat dieser einen unterschiedlich hohen Stromverbrauch, je nachdem, ob helle oder dunkle Bildschirminhalte angezeigt werden. Über den Stromverbrauch können Sie ablesen, welches Fernsehprogramm gerade läuft. Das heißt, wenn ich einfach nur Informationen zum Stromverbrauch veröffentliche, muss ich dabei immer berücksichtigen, dass unter bestimmten Voraussetzungen, in einem bestimmten Zustand der Aggregation, bei Verzicht auf entsprechende Maßnahmen Informationen zum individuellen Medienkonsumverhalten bestimmter Personen enthalten sein könnten. In der Regel kann ich diesen Effekt durch eine simple Aggregation auf die nächsthöhere Ebene, auf Haushalts-, auf Hausebene, verhindern.

Datenschützerinnen und Datenschützer kennen sich mit diesen Problemen aus und haben dafür Lösungen im Gepäck. Das ist also keine noch zu lösende Aufgabe.

Die Kosten sind Ihnen, Herr Nussel, sehr wichtig. Ich habe in den vergangenen Jahren in unterschiedlichen Rollen mit Verwaltungen gearbeitet, gesprochen und verhandelt. Dabei ging es regelmäßig auch um die Frage, ob es vertretbar ist, Daten der Verwaltung zur kommerziellen Nachnutzung durch andere zu veröffentlichen, wenn damit Einnahmen erzielt werden sollen. Basierend auf den Daten, die ich aus den Ländern und aus dem Bund erhalte, ist dies der absolute Ausnahmefall. Länder und Bund erzielen regelmäßig Einkünfte, die unterhalb des Aufwandes liegen, um diese Einkünfte überhaupt verbuchen zu können. Das heißt: Ja, es fließt Geld, aber dieses Geld wird durch den Verwaltungsakt des Schreibens von Rechnungen und des Verbuchens aufgeessen. Wenn man dann noch heraus-

zieht, welche dieser Gelder von anderen öffentlichen Einrichtungen kommen, indem sich die öffentliche Hand gegenseitig Rechnungen schreibt, wird dieser Betrag noch geringer.

Damit sind wir dann tatsächlich bei den kleinen mittelständischen Unternehmen. In Deutschland besteht die Möglichkeit, über das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie bundesweit Luftaufnahmen zu erhalten. Wenn Sie nur Daten von einem einzigen Bundesland haben möchten, dann gehen Sie zum lokalen Landesvermessungsamt. Das heißt, eine Firma wie Google kommt an diese Daten zu Recht und bezahlt dafür Geld, was in der Größenordnung von 100.000 oder 150.000 Euro im Jahr – die Zahlen werden nicht aktuell veröffentlicht, aber lassen sich rekonstruieren – für ein Unternehmen dieser Größe aus dessen Sicht verschmerzbar ist, aber für ein Unternehmen aus dem KMU-Bereich hoch sein kann.

Des bedeutet: Das Geld reicht nie und nimmer dafür aus, den eigentlichen Auftrag der Länder zu finanzieren, der zum Beispiel darin besteht, Orthofotos des Landes in einer Auflösung mit einem Kantenraster von 10 oder 20 Zentimeter zu erheben. Andererseits schaffen Sie damit eine Markteintrittshürde für Unternehmen und sorgen dafür, dass es für neue Unternehmen sehr schwierig ist, überhaupt als Player auf dem Markt auftreten zu können, weil diese solche Investitionssummen nicht aufbringen können. Umgekehrt gibt es Firmen wie Garmin, die in ihrem Heimatmarkt USA kostenfrei an die analogen Informationen des US Geological Surveys herankommen – das hat auch etwas mit der anderen Tradition dort zu tun –, Heimatmärkte haben, auf denen sie sehr gut eigene Geschäftsmodelle entwickeln können und dann die Kraft haben, den Markteintritt in Europa für eine gewisse Zeit aus ihren Einkünften aus bestehenden Heimatmärkten quer zu subventionieren.

All das sind Elemente der Begründung, warum Open Data eben unter anderem für KMU, für die Zivilgesellschaft, für viele andere sehr relevant ist und warum ich dafür plädiere, Open Data nicht als eigenen Punkt in einer Liste von 17 Schwerpunkten zu sehen, sondern zu schauen, an welchen Stellen eine vernünftige, robuste Open-Data-Regelung das, was Sie sich an sonstigen Zielen gesetzt haben, unterstützen kann.

In diesem Zusammenhang wurde von mir die Mobilität genannt. Bei den Fahrplandaten besteht das Problem, dass es letztlich nicht die öffentliche Hand selbst ist, die die Daten erhebt und besitzt, dass aber die öffentliche Hand die dahinter stehende Dienstleistung, zum Beispiel den öffentlichen Personennahverkehr, in hohem Maße finanziert. An dieser Stelle haben Sie einen zivilrechtlichen Hebel, mit dem eine Open-Data-Klausel in die entsprechenden Verträge eingefügt werden kann und auch sollte. Auch insoweit gehe ich davon aus, dass genug Daten zur Verfügung stehen; denn auch die EU hat in ihrer Open-Data-Richtlinie einen Katalog mit Daten veröffentlicht, bei denen von vornherein klar ist, dass es keine Probleme mit dem Datenschutz gibt.

Was mir in der Debatte sehr gut gefallen hat – das ist der Punkt, an dem wir langsam von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft kommen –, war die Frage: Was dann? Reicht es also, Daten sozusagen einfach zu veröffentlichen? – Nein, selbstverständlich nicht. Es gibt genug Punkte, an denen die öffentliche Hand neben der nackten Veröffentlichung auch noch ein Player sein sollte. Sie sollte diese Daten tatsächlich einbauen, sie nutzen und die damit gewonnen Erkenntnisse übernehmen. Wir wissen aus Gesprächen mit der öffentlichen Verwaltung, dass Daten in öffentlicher Hand meistens nur so gut sind, wie sie für den eigentlich intendierten Zweck gebraucht werden.

Ich gebe Ihnen dazu das Beispiel der Katalogdaten der Deutschen Nationalbibliothek, also der bibliographischen Daten aus den Beständen. Darin sind grundsätzlich immer Lücken und Fehler enthalten. Das ist auch nicht schlimm. Interessant wird dies aber, wenn andere Beteiligte die Daten für eigene Zwecke nutzen, erkennen, dass insoweit Grenzen vorhanden sind, und die Daten anreichern. Dann ist zu fragen, ob eine Verwaltung die Daten mit den gewonnenen Erkenntnissen zurück übernehmen kann.

An dieser Stelle würde ein Data Act, quasi ein Life Cycle Management oder was immer Sie als Begriff schon haben, sehr helfen. Hierbei geht es nicht um einen einmaligen Akt, bei dem der Öffentlichkeit ein Laster mit Daten ausgekippt wird, sondern um den fortlaufenden Prozess, Daten bereitzustellen, zu schauen, welche Daten in welcher zeitlichen Auflösung benötigt werden – teilweise ist es ja relevant, diese Daten zeitnah zu erhalten –, und dann auch zu prüfen, was davon sinnvoll verwendet und auch rückverwendet werden kann.

Eine Empfehlung, die ich Ihnen geben kann, auch wenn sie – da gebe ich Ihnen recht – für dieses Gesetz vermutlich zu spät kommt, lautet: Es sollte eine Verpflichtung für Behörden geben, wenn sie behördenintern Daten austauschen, dies über öffentliche Schnittstellen zu leisten, sofern sich die Daten hierfür eignen. Regelmäßig besteht die Situation, dass zwei Behörden mit sehr großem händischen Aufwand Daten austauschen, und dies für den Einzelfall zugeschnitten. Das könnte dazu führen, dass der gleiche manuelle Aufwand erneut entsteht, wenn diese Daten ein weiteres Mal abgerufen werden.

Auch hierzu eine gute Erfahrung aus Hamburg: Das Transparenzgesetz von Hamburg wurde der Verwaltung gegenüber nicht als Transparenzgesetz angepriesen, sondern es wurde mit der Einführung der elektronischen Aktenführung verknüpft. Mit der elektronischen Aktenführung verbunden waren Mechanismen, die geholfen haben sicherzustellen, dass die Akten in dem Moment, in dem sie erstellt werden, bereits Informationen darüber enthalten, ob, wie und zu welchem Zeitpunkt eine Veröffentlichung im Transparenzportal der Freien und Hansestadt Hamburg vorgesehen ist. Das hat den händischen Aufwand, den Pflegeaufwand für Veröffentlichungen, dramatisch gesenkt und hat übrigens auch die Verwaltung begeistert, weil diese eigentlich schon lange auf die elektronische Aktenführung geschielt hatte.

Nun zu den Trainingsdaten. Damit sind wir bei einem Punkt, den wir an mehreren Stellen besprechen. Gerade im Bereich der automatisierten Entscheidungswesen gibt es regelmäßig einen Bias. Das heißt, die Auswahl der Daten stellt die Wirklichkeit nicht komplett dar, sondern die Daten stellen einen Ausschnitt dar, und wenn Sie Systeme anhand dieser Daten trainieren, dann trainieren Sie sie nicht auf die Wirklichkeit, sondern auf diesen Ausschnitt, mit dem Ergebnis, dass Sie zum Beispiel bestimmte Bevölkerungsgruppen oder bestimmte Lebenssituationen ausblenden.

Das kann sehr schnell das Ausmaß der Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen erreichen. So kann es zum Beispiel dazu kommen, dass Webcams oder Seifenspender Menschen, die eine dunklere Hautfarbe haben, nicht erkennen, weil die Modelle auf Menschen mit weißer Hautfarbe trainiert waren und die Trainingsdaten die anderen Menschen einfach ausgeschlossen haben.

Auch hier wieder der Blick hinüber zu Open Data: Viele der derzeit vorhandenen Systeme werden anhand der verfügbaren Daten trainiert, und diese Daten sind regelmäßig nicht aus Europa, beispielsweise mit der Konsequenz, dass autonomes Fahren in Europa schwieriger ist, weil die Trainingsmodelle amerikanische Straßen, amerikanische Straßenschilder, amerikanische Fahrbahnbegrenzungen als Grundlage haben. Letztlich hängen also auch Leben und Gesundheit von Personen daran.

Herr Nussel, Sie haben auch eine Frage zur Folgenabwägung gestellt. Ich persönlich bin der festen Überzeugung, dass einige Textstellen in dem Gesetz sehr schnell, also schon in einigen Jahren, veraltet wirken werden, weil sie eine Momentaufnahme darstellen. Dies ist eine völlig plausible Momentaufnahme, aber es ist absehbar, dass es technologische Entwicklungen geben wird, die nicht zu antizipieren sind oder die es vermutlich noch nicht in ein Gesetz schaffen sollten.

Die Aufzählung in Artikel 3 ist zum Glück offen gehalten. Darin heißt es: "Der Freistaat Bayern unterhält hierfür staatliche Rechenzentren und staatlich verfügbare Netze, geeignete Cloud-Dienste und weitere geeignete Technologien und Anwendungen."

Es gibt regelmäßig Gegenentwicklungen in der Frage, ob sich Anwendungen als Cloud-Anwendung betreiben lassen, ob sie als Client-Anwendung, als Server-Anwendung, vorgesehen werden. Im Moment gibt es einen robusten Boom hin zu Cloud-Diensten. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass wir in ein paar Jahren IT-Konzepte sehen werden, die von dieser Aufzählung nicht erfasst sind. Zwar will ich jetzt nicht von Blockchains sprechen; aber ich befürchte, zu ihnen wird es irgendwann auch noch kommen.

Es ist nicht schlimm, bei einer offenen Aufzählung nicht alles aufzulisten, was einmal sein könnte. Sicherlich wäre es auch nicht sinnvoll, auf Verdacht alles hinein-zuschreiben, was noch kommen könnte. Aber an dieser Stelle wäre eine Folgenabschätzung hilfreich, um Areale zu identifizieren, mit denen sich der Gesetzgeber möglicherweise früher wieder beschäftigen muss.

Ich möchte noch eine Anmerkung zur IT-Sicherheit machen. Wenn ich es richtig sehe, gibt es im gesamten Bereich des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnologie keine Verpflichtung oder Ermächtigung der Behörde, den Hersteller eines Systems über Sicherheitslücken zu informieren. Es gibt zwar die Möglichkeit, die Allgemeinheit zu warnen, es gibt die Möglichkeit, andere Behörden zu informieren, aber es ist, so wie ich es lese, nicht möglich oder zumindest nicht vorgesehen, den Hersteller im Rahmen von Responsible Disclosure zu informieren. Insoweit würde ich Sie bitten nachzubessern. Es gibt nach meinem Verständnis keinen Grund, warum staatliche Behörden Kenntnisse über Sicherheitslücken für sich behalten sollten, aber es gibt viele Gründe, warum es im Interesse aller Beteiligten inklusive der staatlichen Einrichtungen selbst ist, dass Kenntnisse über Sicherheitslücken an den Hersteller gemeldet werden, damit dieser sie auf allen Systemen behebt, und dies nicht nur in Zeiten angespannter IT-Sicherheitslage, weil es jetzt gerade einen Angriffskrieg in einem Nachbarland gibt.

Herr Heckmann hat die Frage zum digitalen Zugang und den Behörden schon beantwortet. Insoweit enthalte ich mich. Wenn ich eine Frage unterschlagen habe, beantworte ich sie gern in der zweiten Runde und ansonsten auch per E-Mail.

**Sve Christine Völzow (vbw):** Ich habe das Glück, dass das Meiste schon sehr kompetent beantwortet worden ist.

Herr Adjei hat ganz zu Anfang gefragt, welche Auswirkungen es auf die Wirtschaft hat, wenn die offenen Daten nicht bald kommen und die Trainingsdaten aus dem Ausland bezogen werden müssen. Herr Schindler hat ein Problem schon sehr gut herausgearbeitet. Beziffern lässt sich das letztlich nur schwer, weil wir hier von vergebenen Chancen reden, und zwar von Chancen, die wir seit sehr vielen Jahren vergeben. Ich weiß nicht mehr, seit wann wir fordern, dass es endlich Open Government Data gibt. – Dirk, weißt du noch, wann wir die ersten Studien dazu gemacht haben? – Jedenfalls ist es schon etliche Jahre her, und damals war das Thema auch nicht mehr ganz neu.

Es wird also Zeit, weil wir Chancen vergeben, und dies im wirtschaftlichen Bereich, aber auch, indem es einfach nicht zu bestimmten Verbesserungen für die Gesellschaft kommt. Dabei geht es also nicht nur um wirtschaftliche Interessen, sondern es geht auch darum, Daten für bessere Entscheidungsfindungen, für eine bessere Planung zu nutzen, entweder durch die Verwaltung selbst oder auch unter Zuhilfenahme der Wirtschaft für die Verwaltung. Je mehr Daten offen sind, desto besser kann man beurteilen, was man noch herausfinden könnte. Ich glaube, ich muss jetzt das Thema Pandemie gar nicht mehr strapazieren und darstellen, was man alles hätte sinnvoll erheben können. – Beziffern kann man es nicht, aber es wird Zeit.

Ich bin insoweit bei Dirk Heckmann, als man jetzt nicht das ganze Gesetz aufhalten muss, um noch ausgefeilte Regelungen zu Open Data einzufügen. Man kann Gesetze bekanntlich nachträglich ändern. Aber es wäre sinnvoll und würde dem Gedanken dieses Gesetzes aus meiner Sicht entsprechen, würde man ein bisschen präziser und würde den klaren Anspruch, die klare Vorgabe aufnehmen, dass das, was aus Steuermitteln, was mit Mitteln der öffentlichen Hand erhoben worden ist, dann auch zur Verfügung gestellt wird.

Beibehalten werden sollte selbstverständlich die Aufbereitung, die in Artikel 14 vorgesehenen ist. Es ist sehr gut, dass die Daten nicht irgendwie zur Verfügung gestellt werden, sondern so, wie sie der Nutzer tatsächlich braucht. Aus Sicht der Wirtschaft sollte zur Klarstellung durchaus auch ergänzt werden, dass die Nutzung von Daten, die von Privaten erhoben werden, grundsätzlich eine Frage der privatrechtlichen Vereinbarung zwischen den Privaten und nicht Gegenstand von Open Data im engeren Sinne ist. Das ist zumindest unsere Auffassung.

Um den Bedenken Rechnung zu tragen, die auch Frau Professor Lechner geäußert hat, könnte man klarstellend formulieren, dass Geheimhaltungsinteressen und der Individualrechtsschutz gewahrt bleiben. Das versteht sich aber eigentlich von selbst und brauchte gar nicht geregelt zu werden. Eine solche Formulierung wäre rein deklaratorisch, man könnte sie aber in das Gesetz aufnehmen, um Vertrauen zu schaffen.

Was könnte man zum Einsatz von IT in der Verwaltung regeln? Mit einem eher programmatischen Satz könnte man etwa in Artikel 3 präzisieren, wie die Verwaltung auch für sich selbst stärker auf datengestützte Prozesse setzen kann, um Entscheidungen zu verbessern.

Angesprochen wurde auch die Frage der Speicherung. Das ist interessant. Ich habe den Gesetzentwurf noch einmal durchgeblättert. Zuvor war es mir nicht aufgefallen. Aber auch ich habe nirgendwo gefunden, dass man sich, wenn man die Daten im Grunde genommen nur noch digital erhebt, auch Gedanken um eine Speicherung machen muss. Selbstverständlich liegt die Zuständigkeit hierfür beim Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, es würde aber nicht schaden, es explizit in das Gesetz hineinzuschreiben. Dabei geht es nicht nur um Cybersicherheit, sondern um die Frage, ob gelegentlich auf neue Systeme, auf neue Speichermedien etc. übertragen werden muss. Darüber muss man sich langfristig sicherlich auch Gedanken machen, weil ja viele Informationen nicht nur ein paar Jahre lang gespeichert werden müssen. Das wäre aber eher eine kleinere Ergänzung.

Nun noch einmal zum Thema Digitalcheck. Ich hoffe, ich habe mich hierzu nicht missverständlich ausgedrückt. Selbstverständlich gehe ich davon aus, dass Sie auch jetzt schon einen Praxischeck mit den Kommunen durchführen. Was ich meine und was nach meinem Verständnis jetzt auch auf der Bundesebene diskutiert wird, sind aber keine Einzelfälle. Vielmehr geht es um einen Standard, darum, dass man das bei jeder neuen Rechtsnorm und idealerweise auch bei den beste-

henden Rechtsnormen prüft. Es geht um einen Prozess, der immer vorgesehen wird, um von vornherein so gut wie möglich Recht zu setzen und dieses dann so leicht wie möglich von der Verwaltung abwickeln zu lassen.

Ein erster Schritt bestünde darin, zu definieren, wie Recht sein muss, damit es digitalisierungstauglich ist. Dazu gibt es schon viele Antworten aus den Arbeiten im Zusammenhang mit E-Government, mit dem OZG etc. Hierzu hat der Freistaat sicherlich schon gute Vorüberlegungen angestellt, um eine erste Checkliste zu erarbeiten – gern gemeinsam mit den weiteren Beteiligten, mit den Kommunen, mit der Wirtschaft, mit Vertretern der Verbraucher –, um bei der Modernisierung möglichst von vornherein auch das Recht mitzunehmen.

Sie haben völlig zu Recht auch die Kostenfolgenabschätzung angesprochen. Ich glaube allerdings, die Kosten wird man erst dann umfassend abschätzen können, wenn man ein wenig Erfahrung gesammelt hat. Dazu braucht man eben ein gutes Monitoring, weil man letztlich nicht nur auf die Investitionskosten oder auf die Kosten für den Personalaufwand und für die Implementierung einer neuen digitalen Technologie schauen kann, sondern auch sehr viele Wechselwirkungen und sehr viele Fernwirkungen einbeziehen muss.

Nach meinem Verständnis sollte es eigentlich auch günstiger werden. Je digitaler das Gesamtsystem ist, desto einfacher müsste es werden, eine weitere Verwaltungsleistung zu digitalisieren. Es kann nicht sein, dass der Aufwand gleich bleibt; denn es besteht ja immer mehr Wissen, auf das aufgebaut werden kann. Auch deshalb halte ich es für sehr sinnvoll, das Monitoring zu verbessern oder zumindest zu präzisieren.

Nun noch folgende Anregung zu den Top 3: Es wäre schön, wenn man zur Unterstützung des positiven Gedankens des Gesetzes, die Digitalisierung voranzubringen und Chancen zu nutzen, dieses Bekenntnis zur Datennutzung durch die Verwaltung selbst und zur Förderung einer Datennutzung auch durch die Wirtschaft in den Artikeln 2 und 3 zunächst programmatisch verankerte. Ausgeführt werden kann es dann zu einem späteren Zeitpunkt, in einem Datengesetz, das hier schon angesprochen worden ist.

Es wäre sehr zu begrüßen, wenn der Digitalcheck ebenfalls aufgenommen würde. Auch brauchen wir irgendeine Art von institutionalisierter Einbindung der Wirtschaft, ähnlich wie es für die Kommunen schon vorgesehen ist, um sicherzustellen, dass der Nutzerbedarf und die Abstimmung auf diesen Bedarf von Anfang an mitgedacht werden.

**Vorsitzende Kerstin Schreyer (CSU):** Nun sind uns unsere Fragen ausführlich beantwortet worden. Diese Ausführlichkeit war im Übrigen auch wichtig. Vielen Dank.

Hat noch jemand Fragen? – Ich glaube, wir haben jetzt eine relative Breite an Stellungnahmen gehört. Wenn jemand noch eine bestimmte einzelne Frage hat, kann er ja auf den Entsprechenden oder die Entsprechende noch einmal zugehen.

Wenn dies in aller Sinne ist, dann schließen wir die Anhörung. Wir haben jetzt intensiv miteinander diskutiert und schauen dann einfach, ob jemand noch etwas braucht, um sein politisches Handeln abzustimmen. – Ich sehe keinen Widerspruch.

Ich bedanke mich ganz herzlich bei den Expertinnen und Experten, sowohl bei denen, die im Raum sind, als auch bei denen, die digital zugeschaltet sind, für die

profunde Diskussion und die vielen sehr guten Anregungen. Damit können wir sehr gut weiterarbeiten. Vielen Dank. Alles Gute. Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 13:20 Uhr)



## Gesetzentwurf

der Staatsregierung

über die Digitalisierung im Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)

### A) Problem

Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebens-, Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche stellt den Freistaat Bayern vor eine der wohl größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte. „Digitalisierung“ wird im politisch-wissenschaftlichen Diskurs als ein Prozess beschrieben, der auf der intelligenten Vernetzung von Prozessketten und einer durchgängigen Erfassung, Aufbereitung, Analyse und Kommunikation von Daten beruht: Auf Grundlage der nahezu kontinuierlichen informationstechnischen Erreichbarkeit von Personen (Smartphone), Maschinen (Industrie 4.0), Objekten (Internet of Things) sowie Diensten (Internet of Services), Daten (Big Data) und Rechenleistung (Cloud Computing), haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten neue Formen der Kommunikation (Social Media) der Produktion und des Handels (E-Commerce), der kollektiven Nutzung von Gütern und Dienstleistungen (Sharing, Streaming), der sicheren Transaktion und Dokumentation (Kryptografie, Blockchain) und des maschinellen Lernens (KI) entwickelt und etabliert. Gerade die Coronakrise hat ein besonderes Schlaglicht nicht nur auf die Potenziale der Digitalisierung, sondern auch auf bestehende Defizite geworfen. Digitalisierung kann und sollte aber nicht auf ihre Rolle bei der Bewältigung akuter Krisen reduziert werden. Sie steht für einen langfristigen und grundlegenden Transformationsprozess von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung. Bis zum Jahr 2025 werden nach Schätzungen weltweit bis zu 75 Milliarden Geräte vernetzt sein. Die in diesen Kontexten übermittelten, ausgetauschten und aufbereiteten Daten werden als „Rohstoff einer neuen Ökonomie“ begriffen, deren Potenziale es zu erschließen gilt.

Der Freistaat Bayern hat auf die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung bereits frühzeitig mit der Entwicklung übergreifender Digitalisierungsprogramme reagiert (BAYERN DIGITAL I und II, Hightech Agenda). Als konsequenter nächster Schritt ist nunmehr auch die Verankerung zielgerichteter, entwicklungsorientierter rechtlicher Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern erforderlich. In dem Maße, in dem die Digitalisierung aller Lebensbereiche voranschreitet, müssen in einem demokratischen Rechtsstaat die digitalen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen konsequent weiterentwickelt und ausgebaut werden. Im Zuge der Digitalisierung verändern sich auch Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Staates. Der Siegeszug globaler Plattformtechnologien schafft neue Abhängigkeiten und erfordert die Entwicklung von Strategien zur Sicherung der autonomen digitalen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Kommunen. Hierzu gehören auch zielgerichtete Maßnahmen zur Förderung digitaler Spitzentechnologien.

Die konsequente Förderung von digitalen Technologien und Geschäftsmodellen ist ein Schlüsselfaktor der Zukunftsfähigkeit des Wirtschafts- und Technologiestandorts Bayern. Unter den Bedingungen von Digitalisierung ändern sich private Kommunikationswege ebenso wie die Arbeitsabläufe, Geschäfts- und Entwicklungsprozesse in Organisationen (z. B. mobiles und agiles Arbeiten). Digitalisierung bietet auch neue Chancen für nachhaltige Entwicklungen. Erhebliche Potenziale bestehen bei der Erleichterung des Zugangs von Menschen mit Behinderung zum gesellschaftlichen und beruflichen Leben, beim Klimaschutz durch den Einsatz umweltfreundlicher Technologien (Clean IT), aber auch bei der Umsetzung flexibler und klimaförderlicher Arbeitszeitmodelle, z. B. durch den Einsatz von Home- oder Mobile Office Technologien.

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter [www.bayern.landtag.de](http://www.bayern.landtag.de) - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter [www.bayern.landtag.de](http://www.bayern.landtag.de) - Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.

Der Freistaat Bayern versteht sich nicht nur als aktiver Mitgestalter der Digitalisierung in Gesellschaft und Wirtschaft, sondern sieht in der Digitalisierung auch eine Chance für die weitere Modernisierung von Staat und Verwaltung. Für den Freistaat Bayern relevante Rahmenbedingungen ergeben sich hier nicht nur aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG), das Anfang 2023 in seiner ersten Ausbauphase umgesetzt sein soll, sondern auch aus unionsrechtlichen Vorgaben, wie etwa der Single Digital Gateway Verordnung (EU) 2018/1724. Diese Regelungen haben gemeinsam, dass sie nicht nur auf Ebenen übergreifende Wirkungen, sondern auch auf die Vernetzung der digitalen Verwaltungsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gerichtet sind. Dies erfordert eine noch engere Abstimmung aller staatlichen und nicht staatlichen Verwaltungsebenen, insbesondere einen weiteren Ausbau der engen Kooperation zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen.

Die Digitalpolitik des Freistaates Bayern bewegt sich in einem rasch wandelnden Kontext, der durch eine zunehmende Konzentration technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Macht geprägt ist. Diese Entwicklung hat sich unter anderem in der Diskussion um die Bedingungen „digitaler Souveränität“ niedergeschlagen. Für den Gesetzgeber ist hiermit die Aufgabe verbunden, wirksame, zugleich aber hinreichend entwicklungs-offene rechtliche Leitplanken zur Sicherung der eigenständigen digitalen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Freistaates Bayern und seiner Gebietskörperschaften zu schaffen. Hierzu zählen unter anderem gesetzliche Regelungen zu staatlich verfügbaren Cloud Services und zur strategischen Autonomie des Freistaates Bayern beim Zugang und bei der Verfügbarkeit und Datensicherheit staatlicher Netze.

## **B) Lösung**

Die bisherigen Maßnahmen zur Förderung und Gestaltung der Digitalisierung sollen durch einen einheitlichen und übergreifenden rechtlichen Rahmen abgesichert, flankiert und verstärkt werden. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Bayerischen Digitalgesetzes soll ein umfassender, allgemeiner Rechtsrahmen für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung geschaffen werden – ein Novum auch auf Bundes- und EU-Ebene.

Bisher wird das gesellschaftliche Schlüsselthema der Digitalisierung durch Maßnahmen der Exekutive auf den Ebenen der Europäischen Union, des Bundes und der Länder dominiert. Die Digitalisierung hat aber mittlerweile eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung erlangt, die das Tätigwerden des Gesetzgebers zur Festlegung der „wesentlichen“ Grundsätze staatlicher Digitalpolitik erfordert. Der vorliegende Entwurf für ein Bayerisches Digitalgesetz trägt bundesweit erstmals dem Erfordernis einer gesetzgeberischen Regelung Rechnung. Ziel des Bayerischen Digitalgesetzes ist daher auch eine nachhaltige Stärkung der gestaltenden Rolle der Legislative gerade bei Fragen der gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung.

Das Bayerische Digitalgesetz stellt den Menschen in den Mittelpunkt der Digitalisierung. Das Digitalgesetz definiert hierzu bundesweit erstmals einen umfassenden Katalog digitaler Rechte von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen. Ziel des allgemeinen Teils ist es auch, die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Digitalisierung in Bayern für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar und nachvollziehbar in einem einheitlichen Regelwerk „vor die Klammer“ zu ziehen. Daher enthält der allgemeine Teil des Gesetzes unter anderem auch allgemeine Regelungen zur Barrierefreiheit sowie Regelungen zu den Grundsätzen des „offenen Datenzugangs“ (Open Data). In einer Gesamtstruktur verknüpft das Gesetz die digitalpolitische Zielsetzung seines allgemeinen Teils (Teil 1) mit der administrativen Umsetzung in den besonderen Teilen (Teile 2 bis 4).

In seinen besonderen, administrativen Teilen knüpft das Gesetz in den Bereichen „Digitale Verwaltung“ und „IT-Sicherheit“ inhaltlich an das bestehende E-Government-Gesetz an, ersetzt dieses jedoch durch ein grundlegend neu konzipiertes, umfassend angelegtes Regelwerk. Bewährte Regelungen etwa zu digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten, zu elektronischen Verwaltungsverfahren oder zur IT-Sicherheit werden übernommen und inhaltlich weiterentwickelt. Hinzu kommen neue Regelungen zum Aufbau eines bayerischen Portalverbunds, zur Volldigitalisierung der bayerischen Staatsverwaltung und zur Umsetzung des 12-Punkte Plans der Staatsregierung. Weiter werden auch Themen der Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit adressiert.

Die wesentlichen Ziele des Gesetzes sind:

- die Förderung der Digitalisierung im Freistaat Bayern, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft und Technologie, Planen und Bauen, Bildung, Forschung und Wissenschaft, Mobilität, Medizin, Gesundheit und Pflege sowie öffentliche Verwaltung,
- die Verankerung digitaler Rechte der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen im Freistaat Bayern,
- der Schutz der eigenständigen digitalen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Freistaates Bayern und der Gemeindeverbände und Gemeinden,
- die Stärkung der strategischen Autonomie des Freistaates Bayern in Bezug auf staatlich verfügbare Netze und Verbesserung ihrer Bereitstellung und Verfügbarkeit,
- die Förderung der Entwicklung und des Einsatzes innovativer digitaler Geschäftsmodelle am Digitalstandort Bayern und die Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu Digitalberufen,
- der Ausbau der digitalen Daseinsvorsorge im Freistaat Bayern, einschließlich der Bereitstellung und Sicherung digitaler Netze und Infrastrukturen,
- die Förderung von Informationssicherheit und Datenschutz in der digitalen Gesellschaft,
- die Digitalisierung der Verwaltung und der Ausbau digitaler Verwaltungsangebote,
- die vollständige Digitalisierung aller geeigneten Prozesse und der Einsatz innovativer digitaler Lösungen in Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern,
- die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Implementierung eines Bayerischen Portalverbunds mit einem zentralen Nutzerkonto zur Inanspruchnahme aller digitalen Verwaltungsleistungen,
- der Ausbau und die Weiterentwicklung nutzerfreundlicher, insbesondere auch mobiler und personalisierter Verwaltungsangebote und die Einführung des digitalen Verfahrens als Regelverfahren im Freistaat Bayern,
- der Ausbau der digitalen Verwaltung für die Wirtschaft und der Aufbau und Betrieb eines Organisationskontos zur Bündelung wirtschafts- und organisationsbezogener Verwaltungsleistungen,
- die Förderung und der weitere Ausbau nachhaltiger, barrierefreier und umweltfreundlicher digitaler Verwaltungsprozesse sowie der Ausbau von Experimentierräumen für innovative, digitale öffentliche Dienste,
- die Mitwirkung des Freistaates Bayern an Aufbau und Entwicklung des Portalverbunds von Bund und Ländern und beim Aufbau und Betrieb des „Single Digital Gateway“ der Europäischen Union,

- die Mitwirkung des Freistaates Bayern bei weiteren Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Ebenen von Ländern, Bund und Europäischer Union.

### C) Alternativen

Keine

### D) Kosten

#### 1. Staat

Die vorgesehenen Maßnahmen dienen der Gestaltung und Förderung der Digitalisierung im Freistaat Bayern. Die mit dem Gesetz verbundenen Zielsetzungen und Maßnahmen erfordern erhebliche Investitionen und binden zumindest temporär weiteres Personal in der Verwaltung. Auch unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 der Bayerischen Haushaltsordnung – BayHO) werden bei der Umsetzung daher zusätzliche Aufwände entstehen, denen allerdings auch erhebliche Einsparpotenziale gegenüberstehen.

Die Umsetzung und Finanzierung erfolgen im Rahmen fachlicher Priorisierungen und Schwerpunktsetzungen der Ressorts und vorbehaltlich der jeweils bei den Ressorts verfügbaren Stellen und Mittel. Für die Umsetzung der in diesem Gesetz vorgesehenen ressortübergreifenden Maßnahmen im Bereich der digitalen Verwaltung ist mit Gesamtkosten in der ersten Phase von insgesamt rd. 61,6 Mio. € zu rechnen. Der Personalbedarf für die ressortübergreifende Koordinierung der Maßnahmen liegt bei rd. 50 Stellen. Zur Umsetzung der Fördermaßnahmen des Gesetzes (vgl. Art. 2) sind weitere Mittel in allen Ressorts erforderlich, die durch den Landtag festzulegen sind. Die in den Ressorts im Übrigen anfallenden Kosten und Stellen können nicht abschließend quantifiziert werden. Ihre zielgerichtete Steuerung und Begrenzung ist über die im Gesetz vorgesehenen Ausführungsvorschriften möglich (vgl. Art. 53). Im Übrigen ist eine nähere Quantifizierung der Umsetzungskosten im Rahmen des Digitalplans der Staatsregierung vorgesehen (vgl. Art. 15).

Das Gesetz berücksichtigt die aktuellen haushalterischen Unwägbarkeiten und enthält daher eine Vielzahl von Stellschrauben, etwa in Form von Verordnungs- oder Planungsvorbehalten, um die anfallenden Kosten für den Freistaat Bayern flexibel zu steuern und ggfs. situationsorientiert zu begrenzen.

Den (steuerbaren) Kosten stehen bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen des Gesetzes erhebliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne gegenüber. Allein im staatlichen Bereich ist bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen dieses Gesetzes mit mittel- und langfristigen Einsparungen von mindestens 1 Mrd. € p. a. zu rechnen (vgl. Normenkontrollrat 2012, 2015, 2017). Der Normenkontrollrat (NKR) geht bei der Digitalisierung der Verwaltung von einem Einsparpotenzial gegenüber dem Ist-Stand von gut 30 % aus. Allein bezogen auf die 60 wichtigsten Verwaltungsleistungen entspricht dies laut NKR einem bundesweiten Einsparpotenzial von 700 Mio. € p. a. (NKR 2015). Da im Freistaat Bayern insgesamt eine deutlich höhere Zahl von Verwaltungsleistungen zu digitalisieren ist, liegt das Einsparpotenzial entsprechend höher. Hinzu kommen Einsparpotenziale bei internen Prozessen im Zuge der Registermodernisierung. Hier wird ein bundesweites Einsparpotenzial für die Verwaltung von 3,9 Mrd. € geschätzt (NKR 2017, 2020), was übertragen auf Bayern (entsprechend Königsteiner Schlüssel) einer Einsparung von rd. 600 Mio. € p. a. entspricht.

Unbeschadet der damit grundsätzlich im Bereich der digitalen Verwaltung bestehenden Einsparpotenziale ist allerdings zu berücksichtigen, dass derartige Einsparungen erst mit zum Teil erheblicher zeitlicher Versetzung zur digitalen Umsetzung eintreten. Darüber hinaus wird bei Aufwendungen und Einsparungen zwischen dem

Kernbereich der digitalen Verwaltung und anderen Teilbereichen der Digitalisierung zu unterscheiden sein: Von Einsparpotenzialen kann daher besonders im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung gesprochen werden, soweit Effizienzgewinne nicht bereits durch Verfahren zur elektronischen Sachbearbeitung realisiert wurden. In anderen staatlichen Verantwortungsbereichen, insbesondere auch in Bildung, Wissenschaft und Kulturpflege sowie im Polizeibereich, führt die infolge der Coronapandemie nochmals beschleunigte Digitalisierung zu Mehraufwendungen, denen zwar Leistungsverbesserungen und Qualitätsgewinne, aber keine wesentlichen Einsparungen gegenüberstehen. Angesichts wachsender Bedrohungen steigen auch die Kosten für Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit stetig an, deren Nutzen in der Vermeidung materieller und immaterieller Schäden, nicht in einer Verringerung von Aufwänden besteht.

## **2. Kommunen**

Bei der Gestaltung und Förderung der Digitalisierung kommt den Kommunen eine Schlüsselfunktion zu. Das Bayerische Digitalgesetz stellt die Kooperation zwischen dem Freistaat Bayern und den Kommunen im Bereich der Digitalisierung daher auch in Hinblick auf die Kosten auf eine neue Grundlage. Das Gesetz enthält zunächst Verpflichtungen der Kommunen, die teilweise über den bisherigen Rechtsstand hinausgehen. Die damit verbundenen Mehrausgaben auf kommunaler Ebene lassen sich angesichts der Dynamik der technischen Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung ebenso wenig abschließend kalkulieren, wie die ebenfalls zu erwartenden Einsparpotenziale, etwa durch Beschleunigung und Automatisierung von Verwaltungsprozessen. Im Rahmen einer Gesamtbilanz der bei den Kommunen entstehenden Kosten ist auch zu berücksichtigen, dass zentrale Rechtsvorschriften des Gesetzes auf Kommunen nur eingeschränkt Anwendung finden (vgl. z. B. elektronische Verwaltungsverfahren und elektronische Aktenführung), dass eine Reihe von Pflichten der Kommunen erst durch Ausführungsbestimmungen konkretisiert werden müssen (vgl. z. B. mobile digitale Dienste) und dass das Gesetz auch umfassende neue Unterstützungsmaßnahmen zu Gunsten der Kommunen vorsieht (vgl. z. B. digitale Daseinsvorsorge, digitale Qualifizierung). Die Gesamtkonzeption des Gesetzes zielt bei den Kommunen darauf, deren neue rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Digitalisierung durch ein abgestimmtes Bündel technischer, organisatorischer, finanzieller und personeller Unterstützungsmaßnahmen angemessen zum Ausgleich zu bringen. Ebenso wie im staatlichen Bereich wird eine genauere Quantifizierung der bei den Kommunen entstehenden Kosten und der hier zu erwartenden Entlastungen erst auf Grundlage der Festlegungen des Digitalplans der Staatsregierung möglich sein (vgl. Art. 15).

## **3. Wirtschaft und Bürger**

Unmittelbare Kosten für die Wirtschaft oder den Bürger entstehen durch das Gesetz nicht. Die Maßnahmen zur Stärkung des Digitalstandorts Bayern und zur Förderung digitaler Technologien werden zu positiven volkswirtschaftlichen Effekten führen. Darüber hinaus wird die Digitalisierung der Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu erheblichen Kosteneinsparungen bei der Abwicklung von Verwaltungskontakten führen.

Die Einführung eines Bürger- und Organisationskontos bewirkt eine Reduzierung des Zeitaufwandes zur Erfüllung bestehender Verwaltungspflichten für Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft. Weitere Effizienzgewinne ergeben sich aus dem massiven Ausbau digitaler Verwaltungsangebote, dem Abbau von Formvorschriften, der Erleichterung des E-Payment und durch die Einführung der digitalen Rechnung in der Verwaltung.

Mit dem Ausbau von digitalen Verwaltungsangeboten und -lösungen werden Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern neue und vereinfachte Möglichkeiten der Kommunikation, des Datenzugriffs, der Antragstellung, der Nachweisführung, der Bürgerbeteiligung und der Bezahlung über das Internet zur Verfügung stehen. Durch digitale Identifizierungsmöglichkeiten, beispielsweise mittels des ELSTER-Verfahrens, können diese Angebote auch genutzt werden, wenn ein Schriftformerfordernis besteht. Ebenso reduzieren sich durch die Nutzung der neuen E-Government-Angebote Wege- und Wartezeiten erheblich. Schätzungen des NKR gehen bundesweit von jährlichen Einsparpotenzialen für Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger in Milliardenhöhe aus.

**Bayerischer Landtag**

18. Wahlperiode

Drucksache **18/19572**

09.12.2021

**Gesetzentwurf****über die Digitalisierung im Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)****Teil 1****Allgemeiner Teil****Kapitel 1****Allgemeines, Digitalstandort, Digitale Technologien****Art. 1****Anwendungsbereich**

(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz gilt für den Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und Gemeinden und die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. <sup>2</sup>Für die staatlichen Landratsämter, die Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände gelten die Rechtsvorschriften für Gemeindeverbände und Gemeinden entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Soweit nichts anderes bestimmt ist, gelten Teil 2 und 3 dieses Gesetzes für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der in Abs. 1 genannten juristischen Personen. <sup>2</sup>Teil 2 und 4 dieses Gesetzes gelten nicht für

1. die Tätigkeiten der Schulen, Krankenhäuser, des Landesamtes für Verfassungsschutz und Beliehener,
2. die Tätigkeit der Finanzbehörden nach der Abgabenordnung (AO),
3. die in Art. 2 Abs. 1, 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) genannten Bereiche,
4. die Tätigkeit der Behörden im Rahmen des Prüfungsverfahrens und
5. die Tätigkeit der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung, soweit sie nicht der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte unterliegt oder soweit Teil 2 Kapitel 3 die Einbeziehung von Justizleistungen nicht ausdrücklich regelt.

(3) Dieses Gesetz gilt nicht für die Verwaltungstätigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), soweit sie von gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b SGB II vollzogen wird.

(4) Das E-Government-Gesetz findet nur beim Vollzug von Bundesrecht im Auftrag des Bundes Anwendung.

**Art. 2****Förderung der Digitalisierung**

<sup>1</sup>Der Freistaat Bayern gestaltet und fördert die Digitalisierung im Interesse von Bürgern, Gesellschaft und Wirtschaft. <sup>2</sup>Die Maßnahmen des Freistaates Bayern zielen insbesondere auf

1. die Förderung digitaler Technologien am Digitalstandort Bayern,

2. den Ausbau digitaler Bildungs-, allgemeiner digitaler Weiterbildungs- und Informationsangebote,
3. die Förderung der digitalen Daseinsvorsorge, insbesondere leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen sowie digitaler Inklusion und Teilhabe,
4. eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung im Mobilitätsbereich,
5. die Digitalisierung in Gesundheit und Pflege,
6. die Stärkung der Digitalisierung in der Wissenschaft,
7. die Stärkung digitaler Grundkompetenzen in Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung,
8. den digitalen Verbraucherschutz und die Stärkung digitaler Kompetenzen der Verbraucher,
9. die Förderung digitaler Geschäftsmodelle,
10. die Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu Digitalberufen,
11. die Stärkung der IT-Sicherheit in Staat, Verwaltung und Wirtschaft,
12. die Digitalisierung der Verwaltung und den Ausbau digitaler Verwaltungsangebote,
13. die Vereinfachung und nutzerfreundliche Gestaltung von Verwaltungsleistungen,
14. die Bereitstellung offener Daten der Verwaltung und
15. die digitale Barrierefreiheit öffentlicher Dienste.

### **Art. 3**

#### **Digitale Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern**

(1) <sup>1</sup>Die eigenständige digitale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Freistaates Bayern ist durch geeignete Maßnahmen zu sichern. <sup>2</sup>Der Freistaat Bayern unterhält hierfür staatliche Rechenzentren und staatlich verfügbare Netze, geeignete Cloud-Dienste und weitere geeignete Technologien und Anwendungen.

(2) Der Freistaat Bayern schützt die Funktionsfähigkeit und den Zugang zu kritischen staatlichen Infrastrukturen und Netzen.

(3) Der Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und Gemeinden treffen nach Maßgabe dieses Gesetzes angemessene Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit ihrer informationstechnischen Systeme.

(4) <sup>1</sup>Die Behörden des Freistaates Bayern sollen bei Neuanschaffungen offene Software verwenden und offene Austauschstandards nutzen, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist. <sup>2</sup>Den Gemeindeverbänden und Gemeinden sowie den sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts wird die Verwendung offener Software im Sinne des Satzes 1 empfohlen.

### **Art. 4**

#### **Digitale Daseinsvorsorge**

(1) Der Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und Gemeinden und sonstige unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts stellen ihre hierfür geeigneten Verwaltungsleistungen und sonstigen öffentlichen Dienste im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach Maßgabe dieses Gesetzes auch digital über öffentlich zugängliche Netze bereit.

(2) Der Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und Gemeinden stellen zur inhaltlichen Vermittlung und zur Förderung der Akzeptanz ihrer digitalen Angebote qualifizierte Ansprechpartner bereit.

(3) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern unterstützt die Gemeindeverbände und Gemeinden beim Angebot digitaler öffentlicher Dienste im Sinne der Abs. 1 und 2. <sup>2</sup>Der Freistaat Bayern stellt hierzu insbesondere Basisdienste und zentrale Dienste bereit und fördert die Qualifizierung von digitalen Ansprechpartnern. <sup>3</sup>Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Gemeindeverbände und Gemeinden bleiben unberührt.

**Art. 5****Digitalisierung von Staat und Verwaltung**

(1) Geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung des Freistaates Bayern sollen vollständig digitalisiert und bereits digitalisierte Prozesse in einem Verbesserungsprozess fortentwickelt werden.

(2) Bei Verwaltungsverfahren, die vollständig durch automatische Einrichtungen durchgeführt werden, sind die eingesetzten Einrichtungen regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit, Objektivität und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen.

(3) <sup>1</sup>Die Digitalisierung der Verwaltung zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wird im Freistaat Bayern vom Staatsministerium für Digitales gesteuert. <sup>2</sup>Die Zuständigkeiten der Staatsministerien sowie die Themenfeldverantwortung und Themenfeldbetreuung nach dem Onlinezugangsgesetz bleiben unberührt.

**Art. 6****Nachhaltigkeit**

<sup>1</sup>Im Rahmen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind staatliche Behörden verpflichtet, bei ihrer digitalen Aufgabenerfüllung Aspekte der Ökologie und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, insbesondere

1. bei der Beschaffung der IT-Infrastruktur auf eine Wiederverwertbarkeit der Rohstoffe, auf hohe Energieeffizienz sowie auf umweltgerechtes Verpackungsmaterial zu achten,
2. bei der Server-Betreuung und beim Server-Betrieb auf Energieeffizienz und -sparsamkeit zu achten,
3. für eine umweltgerechte Entsorgung der IT-Infrastruktur Sorge zu tragen,
4. bei Beschaffung, Entwicklung und Einsatz von Software und mobilen Applikationen auf Energieeffizienz hinzuwirken,
5. nach Möglichkeit auf Dienstreisen zu verzichten und sie durch digitale Formen der Zusammenarbeit zu ersetzen.

<sup>2</sup>Den Gemeinden und Gemeindeverbänden und den sonstigen unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gemäß Satz 1 empfohlen.

**Art. 7****Personal und Qualifizierung**

(1) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern fördert die digitale Qualifizierung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung. <sup>2</sup>Der Freistaat Bayern trifft geeignete Maßnahmen zur Gewinnung, Bindung und Entwicklung von IT-Fachkräften in der bayerischen Staatsverwaltung.

(2) <sup>1</sup>Der Einsatz nutzerfreundlicher digitaler Verfahren und Anwendungen in den Behörden sowie die Einrichtung von Telearbeitsplätzen werden gefördert. <sup>2</sup>Dies umfasst auch die digitale Barrierefreiheit.

(3) Bei der Einführung neuer digitaler Verfahren sowie bei wesentlichen Erweiterungen oder sonstigen Änderungen bestehender Verfahren sind die hiervon betroffenen staatlichen Bediensteten angemessen fort- und weiterzubilden.

(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden und den sonstigen unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird die Förderung der Telearbeit gemäß Abs. 2 und das Angebot von Fort- und Weiterbildungsangeboten gemäß Abs. 3 empfohlen.

## Kapitel 2

### Digitale Rechte und Gewährleistungen

#### Art. 8

##### Freier Zugang zum Internet

<sup>1</sup>Jeder hat das Recht auf freien Zugang zum Internet über allgemein zugängliche Netze. <sup>2</sup>Der Zugang zum Internet kann nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. <sup>3</sup>Allgemeine staatliche Internetzugangsblockaden sind unzulässig.

#### Art. 9

##### Digitale Handlungsfähigkeit

Der Freistaat Bayern stellt digitale Dienste bereit, die insbesondere die Möglichkeiten zur digitalen Ausübung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, der Beteiligten- und Handlungsfähigkeit im Verwaltungsverfahren, der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Bevollmächtigung, der Pflegschaft und der Rechtsnachfolge im Erbfall im Rahmen der Kommunikation mit den Behörden verbessern.

#### Art. 10

##### Digitale Selbstbestimmung

(1) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern fördert die digitale Selbstbestimmung und stellt hierzu nutzerfreundliche und barrierefreie digitale Dienste bereit. <sup>2</sup>Die Nutzer sollen in die Entwicklung neuer digitaler Angebote des Freistaates Bayern einbezogen werden.

(2) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern fördert geeignete Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Grundkompetenzen von natürlichen und juristischen Personen. <sup>2</sup>Der Freistaat Bayern fördert geeignete Qualifizierungsmaßnahmen zur digitalen Barrierefreiheit.

#### Art. 11

##### Digitale Identität

(1) <sup>1</sup>Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Artikels das Recht auf eine eigene digitale Identität. <sup>2</sup>Dies umfasst die Bereitstellung digitaler Identitätsdienste zur sicheren Abwicklung digitaler Kontakte mit den Behörden, zur Inanspruchnahme digital öffentlicher Dienste, zur Durchführung von Verwaltungsverfahren und zum Empfang, zur Vorlage und Archivierung von Belegen und Nachweisen.

(2) <sup>1</sup>Hierzu stellt der Freistaat Bayern den Berechtigten unentgeltlich Nutzerkonten und weitere erforderliche digitale Dienste nach Maßgabe der Art. 29 bis 31 zur Verfügung. <sup>2</sup>Die digitalen Identitätsdienste werden über einen sicheren Identitätsnachweis im Sinne von Art. 31 Abs. 2 beantragt.

(3) <sup>1</sup>Die Einrichtung und Nutzung der digitalen Identität ist freiwillig. <sup>2</sup>Ihr Inhaber hat das jederzeitige Zugriffs- und Löschungsrecht für die digitale Identität als solche und all ihrer Inhalte. <sup>3</sup>Die datenschutzrechtliche Aufsicht über die bereitstellende Stelle erfolgt durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz.

(4) <sup>1</sup>Die in der digitalen Identität gespeicherten amtlichen Dokumente sind der Sphäre des Inhabers zuzurechnen, dauerhaft zu sichern und gegen den unbefugten Zugriff Dritter zu schützen. <sup>2</sup>Ein Zugriff auf die im Rahmen der digitalen Identität gespeicherten digitalen Dokumente ist ohne Einwilligung des Inhabers nur unter den Voraussetzungen der §§ 94, 95, 97 und 98 der Strafprozeßordnung (StPO) zulässig. <sup>3</sup>Besondere gesetzliche Befugnisse bleiben unberührt.

**Art. 12****Rechte in der digitalen Verwaltung**

(1) <sup>1</sup>Jeder hat das Recht nach Maßgabe der Art. 16 bis 18 digital über das Internet mit den Behörden zu kommunizieren und ihre Dienste in Anspruch zu nehmen. <sup>2</sup>Er kann verlangen, dass Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Art. 19 ihm gegenüber digital durchgeführt werden. <sup>3</sup>Die Möglichkeit, Verwaltungsverfahren auch nichtdigital zu erledigen, bleibt unberührt.

(2) <sup>1</sup>Die zuständigen Behörden sollen den Beteiligten in digitalen Verfahren eine nichtdigitale Beratung, Auskunft und Anhörung anbieten. <sup>2</sup>Die Kontaktdaten für die persönliche Beratung, Auskunft und Anhörung sollen für die Beteiligten leicht erkennbar, erreichbar und ständig verfügbar sein.

(3) Der sofortige Vollzug vollständig automatisiert erlassener Verwaltungsakte ist nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zulässig.

**Art. 13****Mobile Dienste**

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Artikels das Recht auf mobile Bereitstellung öffentlicher digitaler Dienste.

(2) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern stellt geeignete öffentliche digitale Dienste auch mobil über allgemein zugängliche Netze bereit. <sup>2</sup>Der Freistaat Bayern unterstützt die Gemeindeverbände und Gemeinden bei der mobilen Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste durch geeignete Basisdienste oder zentrale Dienste.

**Art. 14****Offene Daten**

<sup>1</sup>Die Nutzbarkeit offener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung wird gewährleistet. <sup>2</sup>Die staatlichen Behörden sind zur zielgruppenorientierten und nutzerfreundlichen Aufbereitung öffentlich zugänglicher Daten verpflichtet. <sup>3</sup>Das Nähere wird durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt.

**Art. 15****Digitalplan, Digitalbericht**

(1) Zur Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes beschließt die Staatsregierung auf Vorschlag des Staatsministeriums für Digitales im Einvernehmen mit den Ressorts einen Digitalplan und schreibt diesen regelmäßig fort.

(2) Die Staatsregierung berichtet auf Basis des Digitalplans dem Landtag regelmäßig, spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, über den Stand der Digitalisierung in Bayern und die Umsetzung der nach diesem Gesetz vorgesehenen Maßnahmen.

**Teil 2****Digitale Verwaltung****Kapitel 1****Digitale Kommunikation und Dienste****Art. 16****Digitale Kommunikation**

<sup>1</sup>Jede Behörde ist verpflichtet, einen Zugang für die Übermittlung digitaler sowie im Sinne des Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG schriftformersetzender Dokumente zu eröffnen.

<sup>2</sup>Die Übermittlung digitaler Dokumente durch Behörden ist zulässig, soweit und solange der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. <sup>3</sup>Die Behörden stellen geeignete sichere Verfahren für die Kommunikation mit dem Nutzer bereit. <sup>4</sup>Soweit nichts anderes bestimmt ist, entscheidet die Behörde über die Art und Weise der Übermittlungsmöglichkeit.

#### **Art. 17**

##### **Digitale Dienste**

(1) <sup>1</sup>Die Behörden sollen geeignete Dienste auch digital über allgemein zugängliche Netze anbieten. <sup>2</sup>Die Behörden sollen dabei zugleich die Informationen bereitstellen, die ihre sachgerechte und nutzerfreundliche digitale Inanspruchnahme ermöglichen.

(2) Für die Nutzung des digitalen Weges werden vorbehaltlich anderer Rechtsvorschriften keine zusätzlichen Kosten erhoben.

(3) <sup>1</sup>Veröffentlichungspflichtige Mitteilungen und amtliche Verkündungsblätter sollen auch digital bekannt gemacht werden. <sup>2</sup>Vorbehaltlich entgegenstehender rechtlicher Vorgaben kann die Bekanntmachung ausschließlich digital erfolgen, wenn eine Veränderung der veröffentlichten Inhalte ausgeschlossen ist und die Einsichtnahme auch unmittelbar bei der die Veröffentlichung veranlassenden Stelle auf Dauer gewährleistet wird. <sup>3</sup>Das Nähere regelt die Staatsregierung für ihren Bereich durch Bekanntmachung.

#### **Art. 18**

##### **Zahlungsabwicklung und Rechnungen**

(1) <sup>1</sup>Geldansprüche öffentlicher Kassen können unbar beglichen werden, solange kein sofortiges anderes Vollstreckungsinteresse besteht. <sup>2</sup>Die Behörden bieten hierfür integrierte digitale Zahlungsmöglichkeiten an, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

(2) <sup>1</sup>Alle Auftraggeber im Sinne von § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen stellen den Empfang und die Verarbeitung digitaler Rechnungen sicher, soweit

1. für sie eine Vergabekammer des Freistaates Bayern zuständig ist,
2. sie im Rahmen der Organleihe für den Bund tätig werden oder
3. dies durch Rechtsverordnung der Staatsregierung vorgesehen ist.

<sup>2</sup>Eine Rechnung ist digital, wenn sie in einem strukturierten digitalen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden kann, das ihre automatische und digitale Verarbeitung ermöglicht.

#### **Kapitel 2**

##### **Digitales Verwaltungsverfahren**

#### **Art. 19**

##### **Digitale Verfahren**

(1) Behörden sind auf Verlangen eines Beteiligten verpflichtet, Verwaltungsverfahren oder abtrennbare Teile davon ihm gegenüber digital durchzuführen, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

(2) <sup>1</sup>Behördliche Formulare, die zur Verwendung durch Beteiligte dienen, sollen über das Internet auch digital abrufbar sein. <sup>2</sup>Ist aufgrund einer Rechtsvorschrift ein bestimmtes Formular zwingend zu verwenden, das ein Unterschriftsfeld vorsieht, wird allein dadurch nicht die Anordnung der Schriftform bewirkt.

(3) Die Behörden sind verpflichtet, in digitalen Verwaltungsverfahren, in denen sie die Identität einer Person aufgrund einer Rechtsvorschrift festzustellen haben oder aus

anderen Gründen eine Identifizierung für notwendig erachten, die Identifizierung über einen digitalen Identitätsnachweis anzubieten:

1. nach § 18 des Personalausweisgesetzes (PAuswG),
2. nach § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG),
3. nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes (eIDKG) oder
4. durch ein anderes sicheres Verfahren, das gesetzlich oder durch Rechtsverordnung der Staatsregierung als allgemeines Identifizierungs- oder Authentifizierungsmittel oder zum Ersatz der Schriftform zugelassen ist.

#### **Art. 20**

##### **Digitale Verfahren als Regelfall**

(1) <sup>1</sup>Staatliche Behörden sollen geeignete Verwaltungsverfahren oder abtrennbare Teile davon in der Regel digital durchführen. <sup>2</sup>Digital durchgeführte Verfahren sind von den staatlichen Behörden nutzerfreundlich im Sinne des Art. 10 zu gestalten. <sup>3</sup>Art. 12 bleibt unberührt.

(2) <sup>1</sup>Verwaltungsleistungen, die über ein Organisationskonto im Sinne des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 abgewickelt werden, können auch ausschließlich digital angeboten werden. <sup>2</sup>Zur Vermeidung unbilliger Härten ist auf eine digitale Abwicklung auf Antrag des Beteiligten zu verzichten, wenn diese persönlich oder wirtschaftlich unzumutbar ist.

(3) Der Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und die Gemeinden sowie die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts können Verwaltungsdienstleistungen im Bereich der Personalverwaltung und Personalwirtschaft gegenüber ihren Beschäftigten ausschließlich digital anbieten und erbringen.

#### **Art. 21**

##### **Assistenzdienste**

(1) <sup>1</sup>Die Staatsministerien können beim Angebot digitaler Verwaltungsleistungen den Einsatz digitaler Assistenzdienste gewerblicher Anbieter durch Bekanntmachung zulassen. <sup>2</sup>In der Bekanntmachung sind für die jeweilige Verwaltungsleistung die amtlichen Datensätze und amtlichen Schnittstellen zu bezeichnen.

(2) <sup>1</sup>Bei der digitalen Übermittlung von amtlich vorgeschriebenen Datensätzen an die zuständigen Behörden hat der Anbieter gewerblicher Assistenzdienste die hierfür amtlich bestimmten Schnittstellen ordnungsgemäß zu bedienen. <sup>2</sup>Die amtlich bestimmten Schnittstellen werden über das Internet zur Verfügung gestellt.

#### **Art. 22**

##### **Einwilligung im digitalen Verfahren**

(1) <sup>1</sup>Die Durchführung digitaler Verwaltungsverfahren erfolgt mit Einwilligung des oder der Beteiligten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. <sup>2</sup>Die Einwilligung kann für einzelne Verfahren, für bestimmte Gruppen von Behördenkontakten oder generell erteilt werden. <sup>3</sup>Sie kann die Weitergabe personenbezogener Daten an andere digitale Anwendungen und Verfahren umfassen.

(2) <sup>1</sup>Die generelle Einwilligung im digitalen Verwaltungsverfahren soll digital über das Nutzerkonto gemäß Art. 29 erteilt werden. <sup>2</sup>Die Einwilligung ist im Nutzerkonto zu dokumentieren und kann mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden. <sup>3</sup>Der Widerruf in einem laufenden Verwaltungsverfahren ist gegenüber der für die Durchführung des Verwaltungsverfahrens zuständigen Behörde zu erklären.

#### **Art. 23**

##### **Nachweise, Direktabruf von Informationen**

(1) <sup>1</sup>Die Beteiligten können benötigte Nachweise und Unterlagen digital einreichen, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. <sup>2</sup>Die Behörde kann für bestimmte Verfahren oder im Einzelfall die Vorlage eines Originals oder amtlich beglaubigter Kopien verlangen.

(2) <sup>1</sup>Von einer zuständigen inländischen Behörde zur Vorlage verlangte Informationen sollen mit Einwilligung der betroffenen Person von der Behörde selbst eingeholt werden, wenn die Informationen von der Behörde in digitaler Form aus Registern abgerufen werden können. <sup>2</sup>Für den Abruf nach Satz 1 werden Kosten nach Maßgabe des Kostengesetzes erhoben. <sup>3</sup>Die betroffene Person ist über die Kosten des Abrufs vorab zu informieren. <sup>4</sup>Sonstige gesetzliche Regelungen bleiben unberührt.

#### **Art. 24**

##### **Bekanntgabe über Portale**

(1) <sup>1</sup>Mit Einwilligung des Beteiligten können Verwaltungsakte bekannt gegeben werden, indem sie dem Beteiligten oder einem von ihm benannten Dritten zum Datenabruf durch Datenfernübertragung bereitgestellt werden. <sup>2</sup>Für den Abruf hat sich die abrufberechtigte Person zu authentifizieren.

(2) <sup>1</sup>Der Verwaltungsakt gilt am dritten Tag, nachdem die digitale Benachrichtigung über die Bereitstellung des Verwaltungsakts zum Abruf an die abrufberechtigte Person abgesendet wurde, als bekannt gegeben. <sup>2</sup>Dies gilt nicht, wenn die digitale Benachrichtigung nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist. <sup>3</sup>Im Zweifel hat die Behörde den Zugang der digitalen Benachrichtigung nachzuweisen. <sup>4</sup>Gelingt ihr der Nachweis nicht, gilt der Verwaltungsakt in dem Zeitpunkt als bekannt gegeben, in dem die abrufberechtigte Person den Datenabruf durchgeführt hat.

(3) Die Übermittlung der Benachrichtigung, der Tag der Bereitstellung zum Abruf und des Versands der Benachrichtigung sowie der Abruf durch die abrufberechtigte Person sind zu protokollieren.

(4) Die Abs. 1 bis 3 gelten auch abweichend von § 9 Abs. 1 OZG.

#### **Art. 25**

##### **Zustellung über Portale**

<sup>1</sup>Ein elektronisches Dokument kann, unbeschadet des Art. 5 Abs. 4 bis 6 des Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG), auch durch Bereitstellung zum Datenabruf gemäß Art. 24 zugestellt werden. <sup>2</sup>Die Zustellung setzt voraus, dass der Beteiligte ausdrücklich in die Zustellung durch Bereitstellung zum Datenabruf einwilligt. <sup>3</sup>Der Beteiligte ist vor der Einwilligung unter ausdrücklichem Hinweis auf diese Rechtsvorschrift über die Rechtsfolgen der Zustellung zu informieren.

### **Kapitel 3**

#### **Portalverbund Bayern**

#### **Art. 26**

##### **Portalverbund Bayern**

(1) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern errichtet und betreibt den Portalverbund Bayern. <sup>2</sup>Der Portalverbund Bayern umfasst das Bayernportal und das Organisationsportal Bayern. <sup>3</sup>Der Portalverbund Bayern stellt sicher, dass die Nutzer einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu den digitalen Verwaltungs- und Justizleistungen der Behörden erhalten. <sup>4</sup>Der Portalverbund Bayern ist auch das Verwaltungsportal des Freistaates Bayern im Sinne des § 1 Abs. 2 OZG.

(2) <sup>1</sup>Über den Portalverbund Bayern werden von den Behörden

1. aktuelle Informationen über Verwaltungsleistungen, Anschrift, Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und digitale Erreichbarkeiten zur Verfügung gestellt,
2. die Rechte aus den Art. 11 bis 13 gewährleistet,
3. der digitale Zugang zur Verwaltung nach Art. 16 eröffnet,
4. digitale Behördendienste nach Art. 17 bereitgestellt,
5. der digitale Zahlungsverkehr nach Art. 18 ermöglicht,
6. Verwaltungsverfahren nach Maßgabe der Art. 19 bis 25 abgewickelt,
7. Verwaltungsverfahren bereitgestellt, die über den Einheitlichen Ansprechpartner oder über die einheitliche Stelle abgewickelt werden können,
8. die Identifizierung mit einem digitalen Identitätsnachweis nach Art. 19 Abs. 3 ermöglicht,
9. Nutzerkonten nach den Art. 29 bis 32 bereitgestellt und
10. die Pflichten der Behörden aus dem Onlinezugangsgesetz und aus der Verordnung (EU) 2018/1724 erfüllt.

<sup>2</sup>Die erforderlichen technischen Standards werden durch das Staatsministerium für Digitales im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat festgelegt, wobei für Portale der mittelbaren Staatsverwaltung auch eine Anbindung durch eine Verlinkung zugelassen werden kann.

#### **Art. 27**

##### **Bayernportal**

<sup>1</sup>Das Bayernportal ist das allgemeine Verwaltungsportal des Freistaates Bayern.

<sup>2</sup>Über das Bayernportal stellt der Freistaat Bayern Funktionen bereit, um insbesondere

1. eine digitale Suche nach Verwaltungsleistungen der Behörden des Freistaates Bayern und der Gemeindeverbände und Gemeinden anzubieten,
2. die Identifizierung und Authentifizierung über das Bürgerkonto gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 anzubieten,
3. Online-Antragsformulare für die digitale Beantragung von Verwaltungs- und Justizleistungen der Behörden des Freistaates Bayern und der Gemeindeverbände und Gemeinden bereitzustellen und
4. einen sicheren digitalen Übermittlungsweg für die Behörden zu eröffnen, der es ihnen ermöglicht Bescheide und sonstige Dokumente digital an das Postfach im Bürgerkonto des Antragstellers zu übermitteln, soweit der Antragsteller diesen Kommunikationskanal gewählt hat.

#### **Art. 28**

##### **Organisationsportal Bayern**

(1) Der Freistaat Bayern errichtet und betreibt ein digitales, über allgemein zugängliche Netze aufrufbares Verwaltungsportal, das die landesweite, digitale Abwicklung von Verwaltungs- und Justizleistungen ermöglicht, die über das Organisationskonto im Sinne von Art. 29 Abs. 2 Satz 2 in Anspruch genommen werden können (Organisationsportal).

(2) Über das Organisationsportal werden alle Verwaltungsverfahren bereitgestellt, die über das „einheitliche digitale Zugangstor“ im Sinne der Verordnung (EU) 2018/1724 abgewickelt werden.

(3) Die Behörden sind zur digitalen Abwicklung der im Organisationsportal bereitgestellten Verwaltungsleistungen verpflichtet, die der Nutzer über das Portal einleitet oder anfordert.

(4) <sup>1</sup>Die Behörden müssen die für die Abwicklung erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen. <sup>2</sup>Sie sollen der effizienten Verfahrensgestaltung dienende technische Einrichtungen, technische Kommunikationsstandards und Möglichkeiten zur medienbruchfreien Datenübermittlung nutzen.

#### Art. 29

##### Nutzerkonto, Postfach

(1) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern stellt im Portalverbund Bayern Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund angebotenen Verwaltungs- und Justizleistungen einheitlich identifizieren und authentisieren können. <sup>2</sup>Das Nutzerkonto umfasst auch ein Postfach, das die Bekanntgabe und Zustellung von Verwaltungsakten und die Übermittlung sonstiger elektronischer Dokumente und Informationen von den Behörden, Gerichten oder Staatsanwaltschaften ermöglicht. <sup>3</sup>Nutzerkonten werden als jeweils eigenständige Bürger- und Organisationskonten angeboten.

(2) <sup>1</sup>Das bayerische Bürgerkonto ist das Nutzerkonto des Freistaates Bayern, das natürlichen Personen für ihre privaten, nicht wirtschaftlichen Verwaltungskontakte zur Verfügung steht. <sup>2</sup>Das Organisationskonto ist ein einheitliches Nutzerkonto von Bund und Ländern, das juristischen Personen, Vereinigungen, denen ein Recht zustehen kann, natürlichen Personen, die beruflich oder wirtschaftlich tätig sind oder wirtschaftliche Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen, Land- und Forstwirten sowie Behörden zur Inanspruchnahme der Verwaltungs- und Justizleistungen im Sinne von Art. 26 Abs. 1 Verfügung steht.

(3) <sup>1</sup>Über das Organisationskonto können sich Nutzer für die im Organisationsportal des Freistaates Bayern verfügbaren digitalen Verwaltungsleistungen einheitlich über ein nach § 87a Abs. 6 Satz 1 AO in der Steuerverwaltung eingesetztes sicheres Verfahren identifizieren und authentifizieren. <sup>2</sup>Das schließt den Einsatz von Identifizierungsmitteln für natürliche Personen als Vertreter von Organisationen nicht aus.

(4) <sup>1</sup>Die Behörden haben die Nutzerkonten im Rahmen ihrer Verwaltungsleistungen anzubinden. <sup>2</sup>Dies gilt nicht für Verwaltungsleistungen, die über rein verwaltungsinterne Portale angeboten werden. <sup>3</sup>Die Anbindung von Bürgerkonten des Bundes oder anderer Länder an Verwaltungsleistungen der Behörden erfolgt über das bayerische Bürgerkonto. <sup>4</sup>Eine abweichende Form der Anbindung ist nur mit Zustimmung des Staatsministeriums für Digitales im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat und dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration zulässig.

#### Art. 30

##### Funktionsumfang des Nutzerkontos, Datenschutz

(1) <sup>1</sup>Im Nutzerkonto werden die zur Identifizierung des Nutzers gespeicherten Daten und die in das Postfach übermittelten elektronischen Dokumente so aufgeführt, dass sie für ihn nach vorheriger Authentifizierung jederzeit einsehbar sind. <sup>2</sup>Der Nutzer hat die Möglichkeit, über ihn im Nutzerkonto gespeicherte Daten, im Postfach gespeicherte Dokumente oder auch das gesamte Nutzerkonto zu löschen. <sup>3</sup>Die Sicherheit des Nutzerkontos wird nach dem Stand der Technik gewährleistet.

(2) <sup>1</sup>Das Nutzerkonto ist mit einer Funktion zu verknüpfen, die es dem Nutzer ermöglicht, sich über aktive Zustimmungen und die auf dieser Grundlage derzeit übermittelten Daten zu informieren, Zustimmungen zu erteilen sowie jederzeit zu widerrufen. <sup>2</sup>Daten aus dem Nutzerkonto können mit Zustimmung des Nutzers automatisiert in die zur Antragstellung bereitgestellten Formulare übernommen werden.

(3) <sup>1</sup>Das Nutzerkonto umfasst eine sichere Archivierungsfunktion für digitale amtliche Dokumente des Nutzers. <sup>2</sup>Die im Nutzerkonto gespeicherten Dokumente sind vor unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen. <sup>3</sup>Sie sind zum Datenabruf durch den Nutzer auch zur mobilen Vorlage bereitzustellen. <sup>4</sup>Von den zuständigen Behörden in das Postfach übermittelte digitale Dokumente können zur Erfüllung von Nachweispflichten auch digital als Nachweis vorgelegt werden.

(4) Die Datenverarbeitungsvorgänge, die im Zusammenhang mit der Antragstellung über das Nutzerkonto stehen, sind in digital abrufbarer Form im Nutzerkonto zu speichern.

### Art. 31

#### Identifizierung am Nutzerkonto, Schriftformersatz

(1) <sup>1</sup>Der Nachweis der Identität eines Nutzers kann durch unterschiedliche Identifizierungsmittel erfolgen. <sup>2</sup>Vor jeder Verwendung muss der Nutzer die Zustimmung zur Verarbeitung seiner Identitätsdaten für die konkrete digitale Verwaltungs- und Justizleistung erteilen. <sup>3</sup>Der Nutzer kann die Zustimmung zur Verarbeitung seiner Identitätsdaten auch generell für alle Verwaltungs- und Justizleistungen erteilen. <sup>4</sup>In den Fällen des Satzes 3 ist der Nutzer bei der Zustimmung über deren rechtliche Folgen zu informieren. <sup>5</sup>Die Zustimmung ist zu protokollieren und kann jederzeit widerrufen werden.

(2) <sup>1</sup>In Verwaltungsverfahren und der sonstigen digitalen Kommunikation über den Portalverbund kann sich jeder Nutzer unter Inanspruchnahme des Nutzerkontos identifizieren

1. durch einen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG, nach § 78 Abs. 5 AufenthG oder nach § 12 eIDKG,
2. durch ein sicheres Verfahren nach § 87a Abs. 6 Satz 1 AO oder
3. durch ein anderes sicheres Verfahren, das gesetzlich oder durch Rechtsverordnung der Staatsregierung als Identifizierungs- oder Authentifizierungsmittel oder zum Ersatz der Schriftform zugelassen ist.

<sup>2</sup>Die zuständige Behörde kann von einer Identifizierung durch ein Verfahren im Sinne des Satzes 1 für einzelne Verwaltungsverfahren absehen, soweit Sicherheitsbedenken nicht entgegenstehen. <sup>3</sup>Satz 1 Nr. 2 und 3 sowie Satz 2 gelten nicht, soweit durch gesetzliche Vorschrift ein Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG, nach § 78 Abs. 5 AufenthG oder nach § 12 eIDKG genutzt wird. <sup>4</sup>In begründeten Ausnahmefällen kann die Behörde ein Verfahren im Sinne des Satzes 3 auch für weitere Verwaltungsverfahren vorsehen.

(3) <sup>1</sup>Das nach § 87a Abs. 6 Satz 1 AO eingesetzte sichere Verfahren ersetzt im Falle der Identifizierung und Authentifizierung am Nutzerkonto auch eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform. <sup>2</sup>Gleiches gilt für Dienste anderer Mitgliedstaaten, die nach Maßgabe der Verordnung (EU) 910/2014 auf dem Vertrauensniveau „hoch“ notifiziert worden sind.

(4) Abs. 3 gilt auch abweichend von § 8 Abs. 6 Satz 2 OZG.

### Art. 32

#### Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung

(1) <sup>1</sup>Zur Feststellung der Identität des Nutzers dürfen bei Registrierung und Nutzung eines Nutzerkontos die zur Identitätsfeststellung erforderlichen Daten natürlicher und juristischer Personen verarbeitet werden. <sup>2</sup>Gleiches gilt für Daten, die zum bestimmungsgemäßen Betrieb des Nutzerkontos und zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren über das Nutzerkonto erforderlich sind. <sup>3</sup>Bei Einsatz des Nutzerkontos dürfen die zur Durchführung des Verwaltungsverfahrens oder zur Inanspruchnahme sonstiger Leistungen der öffentlichen Verwaltung erforderlichen Daten verarbeitet werden.

(2) Daten im Sinne des Abs. 1 dürfen auch zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern ausgetauscht und an weitere öffentliche Stellen weitergegeben werden, soweit dies zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens oder zur Inanspruchnahme eines Dienstes erforderlich ist.

(3) <sup>1</sup>Daten im Sinne des Abs. 1 sind im Nutzerkonto zu speichern und können automatisiert aktualisiert werden, soweit die Daten für den Betrieb des Nutzerkontos oder die Abwicklung von Verwaltungsverfahren über das Nutzerkonto erforderlich sind. <sup>2</sup>Sie

können zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren genutzt und in die hierfür bereitgestellten Verfahren und Formulare automatisiert übertragen werden. <sup>3</sup>Der Nutzer ist über Aktualisierungen der Daten im Sinne des Satzes 1 zu informieren.

#### **Kapitel 4**

#### **Digitale Akten und Register**

##### **Art. 33**

##### **Digitale Akten**

(1) <sup>1</sup>Die staatlichen Behörden sollen, Landratsämter und sonstige Behörden können, ihre Akten digital führen. <sup>2</sup>Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sind zu wahren. <sup>3</sup>Die verarbeiteten Daten sind vor Informationsverlust sowie unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen.

(2) Nutzt eine Behörde die digitale Aktenführung, soll sie Akten, Vorgänge und Dokumente gegenüber anderen Behörden unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen digital übermitteln.

(3) <sup>1</sup>Papierdokumente sollen in ein digitales Format übertragen und gespeichert werden. <sup>2</sup>Sie können anschließend vernichtet werden, soweit keine entgegenstehenden Pflichten zur Rückgabe oder Aufbewahrung bestehen. <sup>3</sup>Bei der Übertragung ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die digitale Fassung mit dem Papierdokument übereinstimmt.

(4) Die Verfahren zur digitalen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung sind schrittweise technisch so zu gestalten, dass sie auch von Menschen mit Behinderung grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können.

##### **Art. 34**

##### **Einsicht in die digitale Akte**

<sup>1</sup>Die Einsicht in digital geführte Akten ist in nutzerfreundlicher Form sicherzustellen. <sup>2</sup>Soweit ein Recht auf Akteneinsicht besteht, können die Behörden, die Akten digital führen, Akteneinsicht insbesondere dadurch gewähren, dass sie

1. einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen,
2. die digitalen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben,
3. digitale Dokumente übermitteln oder
4. den digitalen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.

##### **Art. 35**

##### **Digitale Register**

<sup>1</sup>Die staatlichen Behörden sollen ihre Register digital führen. <sup>2</sup>Landratsämter und sonstige Behörden können ihre Register digital führen.

#### **Kapitel 5**

#### **Behördenzusammenarbeit, Rechenzentren**

##### **Art. 36**

##### **Behördliche Zusammenarbeit**

<sup>1</sup>Die Behörden unterhalten die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen digitalen Verwaltungsinfrastrukturen. <sup>2</sup>Sie gewährleisten deren Sicherheit und fördern deren gegenseitige technische Abstimmung und Barrierefreiheit. <sup>3</sup>Die Behörden können bei Entwicklung, Einrichtung und Betrieb von digitalen Verwaltungsinfrastrukturen zusammenwirken und sich diese wechselseitig zur öffentlichen Aufgabenerfüllung überlassen.

**Art. 37****Basisdienste und zentrale Dienste**

(1) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern soll digitale Verwaltungsinfrastrukturen zur behördenübergreifenden Nutzung bereitstellen (Basisdienste). <sup>2</sup>Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die Nutzung liegt bei der nutzenden Stelle. <sup>3</sup>Die Möglichkeit einer gemeinsamen Verantwortung gemäß Art. 26 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) bleibt hiervon unberührt.

(2) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern kann den Behörden digitale Verwaltungsinfrastrukturen des Staatsministeriums für Digitales oder des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat bereitstellen (zentrale Dienste). <sup>2</sup>Die datenschutzrechtliche Verantwortung liegt in diesem Fall beim bereitstellenden Staatsministerium. <sup>3</sup>Personenbezogene Daten können mit Zustimmung des Nutzers an angeschlossene Behörden übermittelt werden. <sup>4</sup>Diese personenbezogenen Daten dürfen ausschließlich für die Zwecke der zentralen Dienste und der mit diesen in Anspruch genommenen Verwaltungsleistungen verarbeitet werden.

(3) <sup>1</sup>Behördenübergreifende Dienste werden in der Regel als Basisdienste angeboten. <sup>2</sup>Soll ein zentraler Dienst bereitgestellt werden, ist dies ausdrücklich festzulegen. <sup>3</sup>Die Nutzung von Basisdiensten und zentralen Diensten kann den Behörden vom Staatsministerium für Digitales im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat verbindlich vorgegeben werden.

(4) <sup>1</sup>Der Freistaat Bayern stellt den Behörden Dienste im Sinne der Abs. 1 und 2 zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist. <sup>2</sup>Die Behörden können ihre Verpflichtungen gemäß den Art. 16 bis 25 auch durch den Anschluss an Dienste im Sinne der Abs. 1 und 2 erfüllen.

**Art. 38****Auftragsverarbeitung durch staatliche Stellen**

(1) <sup>1</sup>Unabhängig vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfolgt die datenschutzrechtliche Auftragsverarbeitung durch staatliche Stellen für öffentliche Stellen auf Grundlage eines Vertrages im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Satz 1 Alternative 1 DSGVO oder § 62 Abs. 5 Satz 1 Alternative 1 des Bundesdatenschutzgesetzes und mit dem Vertragsinhalt, wie er nach Maßgabe dieses Artikels bestimmt wird, wenn und soweit die Auftragsverarbeitung nicht anderweitig gesetzlich geregelt ist. <sup>2</sup>Zur Begründung eines Auftragsverarbeitungsverhältnisses durch Vertrag teilt der Verantwortliche dem Auftragsverarbeiter in Textform mit:

1. Gegenstand und Dauer der Verarbeitung,
2. Art und Zweck der Verarbeitung,
3. die Art der personenbezogenen Daten und
4. die Kategorien betroffener Personen.

(2) <sup>1</sup>Bereits bestehende Auftragsverarbeitungsverhältnisse im Sinne des Abs. 1 Satz 1 werden zum Ablauf des dritten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Kalenderjahres ungültig, soweit nicht rechtzeitig vor diesem Zeitpunkt der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter ein bestehendes Auftragsverarbeitungsverhältnis in Textform bestätigt und der jeweils andere Vertragspartner zustimmt. <sup>2</sup>Die allgemeinen Nutzungsbedingungen zur datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeitung werden in der jeweils geltenden Fassung, die durch Bekanntmachung der Staatsregierung im Bayerischen Ministerialblatt festgelegt werden, Bestandteil des Vertrages im Sinne des Abs. 1 Satz 1, soweit Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter nicht eine abweichende individualvertragliche Vereinbarung treffen. <sup>3</sup>Die allgemeinen Nutzungsbedingungen zur datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeitung können auch Regelungen zur Begründung von weiteren Auftragsverarbeitungsverhältnissen enthalten.

### Art. 39

#### Bayernserver

(1) Die für die Digitalisierung der staatlichen öffentlichen Verwaltung erforderlichen Infrastrukturen, insbesondere Leitungen, Server und Programme, sind nach Stand der Technik und der angemessenen Verfügbarkeit einzurichten und vorzuhalten.

(2) <sup>1</sup>Die staatliche öffentliche Verwaltung betreibt im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat sowohl ein zentrales Rechenzentrum als Dienstleister für den IT-Betrieb der Staatsverwaltung und der Fachgerichte als auch ein spezialisiertes Rechenzentrum für den IT-Betrieb im Bereich der Steuerverwaltung und für die Gerichte und Staatsanwaltschaften (Bayernserver). <sup>2</sup>Den Rechenzentren obliegt auch der Betrieb von bestimmten Diensten und Anwendungen im Sinne der Art. 26 bis 29 und von bestimmten Basisdiensten und zentralen Diensten im Sinne des Art. 37. <sup>3</sup>Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat steuert die beiden vorgenannten staatlichen Rechenzentren. <sup>4</sup>Die Befugnisse der Gerichtsbarkeiten bleiben hiervon unberührt. <sup>5</sup>Polizeiliche Fachanwendungen werden in einem spezialisierten Rechenzentrum im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration betrieben. <sup>6</sup>Es stimmt sich hinsichtlich Aufbau und Betrieb der Rechenzentrumsflächen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat ab.

(3) <sup>1</sup>Der Bayernserver stellt im Benehmen mit der Staatskanzlei und den Staatsministerien staatliche Informationstechnik zur Verfügung. <sup>2</sup>Die Aufgaben des zentralen Rechenzentrums umfassen insbesondere

1. die Beobachtung der Entwicklungen in der Informationstechnik,
2. das Bereitstellen und den Betrieb von IT-Infrastruktursystemen für die Informationstechnik der staatlichen öffentlichen Verwaltung,
3. die Entwicklung und den Betrieb ressortübergreifender digitaler Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Regelungen des Datenschutzes und der Datensicherheit,
4. den Auf- und Ausbau sowie die Förderung des Datenaustausches mit Dritten auf der Basis standardisierter Prozesse und Techniken,
5. die Beratung der staatlichen öffentlichen Verwaltung bei Planung, Entwicklung und Einsatz digitaler Verwaltungsverfahren und
6. die Übernahme von Entwicklungen und des Betriebs der von der Staatskanzlei oder einem Staatsministerium beauftragten digitalen Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Staatshaushaltes.

<sup>3</sup>Die Rechenzentren im Sinne des Abs. 2 können im Einvernehmen mit den betroffenen obersten Dienstbehörden Dritte mit der Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben betrauen. <sup>4</sup>Auf der Basis von Vereinbarungen oder öffentlich-rechtlichen Verträgen können auch der Landtag, Kommunen oder sonstige Personen des öffentlichen Rechts die Dienste der Rechenzentren im Sinne des Abs. 2 im Einvernehmen mit den betroffenen obersten Dienstbehörden in Anspruch nehmen. <sup>5</sup>Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und von IT-Kooperationen ist auch eine Aufgabenübernahme für Behörden außerhalb Bayerns möglich.

### Art. 40

#### Staatlich verfügbare Netze

(1) Der Freistaat Bayern unterhält staatlich verfügbare Netze für die behördeninterne Kommunikation.

(2) Zur Festigung seiner strategischen Autonomie kann der Freistaat Bayern seine Fertigungstiefe in Bezug auf die eigene Netzinfrastruktur erhöhen.

**Teil 3**  
**IT-Sicherheit****Kapitel 1**  
**Allgemeine Vorschriften****Art. 41**  
**Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik**

<sup>1</sup>Es besteht ein Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Landesamt).  
<sup>2</sup>Es ist dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat unmittelbar nachgeordnet.

**Art. 42**  
**Aufgaben**

(1) Das Landesamt hat

1. Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik an den Schnittstellen zwischen Behördennetz und anderen Netzen abzuwehren,
2. die staatlichen und die sonstigen an das Behördennetz angeschlossenen Stellen bei der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik zu unterstützen,
3. sicherheitstechnische Mindeststandards an die Informationstechnik für die staatlichen und die sonstigen an das Behördennetz angeschlossenen Stellen zu entwickeln,
4. die Einhaltung der Mindeststandards nach Nr. 3 zu prüfen,
5. alle für die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten sowie die staatlichen und sonstigen an das Behördennetz angeschlossenen Stellen unverzüglich über die sie betreffenden Informationen zu unterrichten und
6. die zuständigen Aufsichtsbehörden über Informationen, die es als Kontaktstelle im Rahmen des Verfahrens zu § 8b des BSI-Gesetzes erhalten hat, zu unterrichten.

(2) Auf Ersuchen kann das Landesamt staatliche und kommunale Stellen, öffentliche Unternehmen, Betreiber kritischer Infrastrukturen und weitere Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen in Fragen der Sicherheit in der Informationstechnik unter Berücksichtigung der möglichen Folgen fehlender oder unzureichender Sicherheitsvorkehrungen beraten und unterstützen.

(3) Auf Ersuchen kann das Landesamt die Polizei, die Strafverfolgungsbehörden und das Landesamt für Verfassungsschutz bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben technisch unterstützen, insbesondere bei der Durchführung von technischen Untersuchungen oder der Datenverarbeitung.

(4) Für die Kommunikationstechnik des Landtags, der Gerichte, des Obersten Rechnungshofs und des Landesbeauftragten für den Datenschutz ist das Landesamt nur zuständig, soweit sie an das Behördennetz angeschlossen sind oder Dienste im Sinne des Art. 37 nutzen.

**Art. 43**  
**Behördenübergreifende Pflichten**

(1) <sup>1</sup>Die Sicherheit der informationstechnischen Systeme der Behörden ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen. <sup>2</sup>Die Behörden treffen zu diesem Zweck angemessene technische und organisatorische Maßnahmen im Sinn von Art. 32 DSGVO und Art. 32 des Bayerischen Datenschutzgesetzes und erstellen die hierzu erforderlichen Informationssicherheitskonzepte.

(2) Werden staatlichen oder sonstigen an das Behördennetz angeschlossenen Stellen Informationen bekannt, die zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik von Bedeutung sind, unterrichten diese das Landesamt und ihre jeweilige oberste Dienstbehörde unverzüglich hierüber, soweit andere Vorschriften oder Vereinbarungen mit Dritten nicht entgegenstehen.

(3) Die staatlichen und die sonstigen an das Behördennetz angeschlossenen Stellen unterstützen das Landesamt bei Maßnahmen nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, soweit keine Vorschriften entgegenstehen.

(4) Bei der Planung und Umsetzung von maßgeblichen neuen Digitalisierungsvorhaben des Landes ist das Landesamt zur Gewährleistung der Sicherheit in der Informationstechnik durch die jeweils zuständige Stelle frühzeitig zu beteiligen und es ist ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## Kapitel 2 Befugnisse

### Art. 44

#### Abwehr von Gefahren für die Informationstechnik

(1) <sup>1</sup>Das Landesamt kann zur Erfüllung seiner Aufgaben gegenüber staatlichen und an das Behördennetz angeschlossenen Stellen die nötigen Anordnungen treffen oder Maßnahmen ergreifen, um Gefahren für die Informationstechnik etwa durch Schadprogramme, programmtechnische Sicherheitslücken oder unbefugte Datenverarbeitung zu erkennen und abzuwehren. <sup>2</sup>Das umfasst insbesondere auch die dazu nötige Datenverarbeitung gemäß Abs. 2. <sup>3</sup>Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für die vom Behördennetz getrennte Informationstechnik des Landesamts für Verfassungsschutz.

(2) Das Landesamt kann hierzu, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist,

1. Protokolldaten erheben und automatisiert auswerten, die beim Betrieb von Informationstechnik des Landes oder der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen anfallen,
2. Daten erheben und automatisiert auswerten, die an den Schnittstellen zwischen dem Behördennetz und anderen Netzen und an vergleichbaren Schnittstellen innerhalb des Behördennetzes anfallen,
3. Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen, die Informationen mit Auswirkungen auf die Sicherheit der Informationstechnik des Landes oder der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen haben können, erheben und automatisiert auswerten und
4. bei der Untersuchung von Informationstechnik des Landes oder der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen, soweit ein Angriff auf die Informationstechnik anzunehmen ist, zur Bearbeitung des Angriffs die dort gespeicherten Daten verarbeiten.

(3) Soweit das Landesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 42 Abs. 2 gegenüber kommunalen Stellen, öffentlichen Unternehmen, Betreibern kritischer Infrastrukturen und weiteren Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen personenbezogene Daten verarbeitet, handelt das Landesamt als Auftragsverarbeiter der für die Daten verantwortlichen Stelle nach Art. 28 DSGVO.

### Art. 45

#### Untersuchung der Sicherheit in der Informationstechnik

(1) <sup>1</sup>Das Landesamt kann zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 und 4 die Sicherheit der Informationstechnik staatlicher und an das Behördennetz angeschlossener Stellen untersuchen und bewerten. <sup>2</sup>Über das Ergebnis erstellt das Landesamt einen Bericht, der der untersuchten Stelle zur Verfügung gestellt wird.

(2) <sup>1</sup>Das Landesamt kann auf dem Markt bereitgestellte oder zur Bereitstellung auf dem Markt vorgesehene informationstechnische Produkte und Systeme untersuchen und bewerten. <sup>2</sup>Die Bewertung kann vom Landesamt an die an das Behördennetz angeschlossenen Stellen und im Einzelfall an die in Art. 42 Abs. 2 genannten öffentlichen Stellen weitergegeben werden.

#### **Art. 46**

##### **Mindeststandards**

<sup>1</sup>Das Landesamt erarbeitet Mindeststandards für die Sicherheit der Informationstechnik. <sup>2</sup>Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat kann im Einvernehmen mit den weiteren Staatsministerien und der Staatskanzlei diese Mindeststandards ganz oder teilweise als allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. <sup>3</sup>Für Landratsämter und die an das Behördennetz angeschlossenen nicht staatlichen Stellen gelten die Mindeststandards für die Teilnahme am Behördennetz.

#### **Art. 47**

##### **Warnungen**

(1) Das Landesamt kann Warnungen zu Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik, insbesondere zu Sicherheitslücken, Schadprogrammen oder unbefugten Datenzugriffen aussprechen und Sicherheitsmaßnahmen empfehlen.

(2) <sup>1</sup>Stellen sich die von der Behörde an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen im Nachhinein als falsch oder die zugrunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben heraus, so ist dies unverzüglich öffentlich bekannt zu machen, sofern der betroffene Wirtschaftsbeteiligte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist. <sup>2</sup>Diese Bekanntmachung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information der Öffentlichkeit ergangen ist.

### **Kapitel 3**

#### **Datenschutz**

#### **Art. 48**

##### **Datenspeicherung und -auswertung**

(1) <sup>1</sup>Sofern nicht die nachfolgenden Absätze eine weitere Verarbeitung gestatten, muss eine automatisierte Auswertung der Daten durch das Landesamt unverzüglich erfolgen und müssen die Daten nach erfolgtem Abgleich sofort und spurlos gelöscht werden. <sup>2</sup>Daten, die weder dem Fernmeldegeheimnis unterliegen noch Personenbezug aufweisen, sind von den Verarbeitungseinschränkungen dieser Vorschrift ausgenommen.

(2) <sup>1</sup>Protokolldaten nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 dürfen über den für die automatisierte Auswertung erforderlichen Zeitraum hinaus, längstens jedoch für zwölf Monate, gespeichert werden, soweit tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass die Daten erforderlich sein können

1. für den Fall der Bestätigung eines Verdachts nach Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 zur Abwehr von Gefahren für die Informationstechnik oder
2. zur Verhütung, Unterbindung oder Verfolgung damit zusammenhängender Straftaten.

<sup>2</sup>Die Daten sind im Gebiet der Europäischen Union zu speichern. <sup>3</sup>Durch organisatorische und technische Maßnahmen nach dem Stand der Technik ist sicherzustellen, dass eine Auswertung der nach diesem Absatz gespeicherten Daten nur automatisiert erfolgt. <sup>4</sup>Die Daten sind zu pseudonymisieren, soweit dies automatisiert möglich ist. <sup>5</sup>Eine nicht automatisierte Auswertung oder eine personenbezogene Verarbeitung ist nur

nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze zulässig. <sup>6</sup>Soweit hierzu die Wiederherstellung des Personenbezugs pseudonymisierter Daten erforderlich ist, muss diese durch die Behördenleitung angeordnet werden. <sup>7</sup>Die Entscheidung ist zu dokumentieren.

(3) <sup>1</sup>Für die Datenverarbeitung von Inhaltsdaten gilt Abs. 2 mit der Maßgabe, dass eine Speicherung für höchstens zwei Monate zulässig ist, die Speicherung und Auswertung von der Behördenleitung und einem weiteren Bediensteten des Landesamts mit der Befähigung zum Richteramt angeordnet sind und dies zum Schutz der technischen Systeme unerlässlich ist. <sup>2</sup>Die Anordnung gilt längstens für zwei Monate; sie kann verlängert werden.

(4) <sup>1</sup>Eine über die Abs. 2 und 3 hinausgehende Verarbeitung der Daten ist nur zulässig,

1. wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass die Daten Gefahren für die Informationstechnik, etwa durch Schadprogramme, programmtechnische Sicherheitslücken oder unbefugte Datenverarbeitung, enthalten oder Hinweise auf solche Gefahren geben können und soweit die Datenverarbeitung erforderlich ist, um den Verdacht zu bestätigen oder zu widerlegen,
2. wenn sich der Verdacht nach Nr. 1 bestätigt und soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die Informationstechnik erforderlich ist oder
3. wenn bei einer Verarbeitung der Daten ein nach Art. 49 Abs. 2 zu übermittelndes Datum festgestellt wird.

<sup>2</sup>Werden Daten, welche die richterliche Unabhängigkeit berühren, nach diesem Absatz verarbeitet, ist dies der jeweils zuständigen obersten Dienstbehörde unverzüglich zu berichten. <sup>3</sup>Berührt die Datenverarbeitung die Aufgabenwahrnehmung anderer unabhängiger Stellen oder ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis, ist die betroffene Stelle unverzüglich zu unterrichten. <sup>4</sup>Die jeweiligen Stellen nach den Sätzen 2 und 3 können vom Landesamt Auskunft über die Verarbeitung von Daten nach diesem Absatz verlangen.

(5) <sup>1</sup>Soweit möglich, ist bei der Datenverarbeitung technisch sicherzustellen, dass Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, nicht erhoben werden. <sup>2</sup>Werden Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden und sind unverzüglich zu löschen. <sup>3</sup>Die Tatsache ihrer Erlangung und Löschung ist zu dokumentieren. <sup>4</sup>Dies gilt auch in Zweifelsfällen.

#### Art. 49

##### Datenübermittlung

(1) Das Landesamt übermittelt Daten nach Art. 48 Abs. 2 bis 4 an die für den Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnik verantwortlichen Stellen, wenn und soweit dies zur Abwehr oder Beseitigung von Gefahren für die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der Daten in der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur erforderlich ist.

(2) <sup>1</sup>Das Landesamt soll Daten nach Art. 48 Abs. 2 bis 4 unverzüglich übermitteln

1. an die Polizei und sonstigen Sicherheitsbehörden zur Verhütung und Unterbindung von in Nr. 2 genannten Straftaten sowie zur Abwehr von Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Person; Art. 24 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes bleibt unberührt; und
2. an die Strafverfolgungsbehörden zur Verfolgung einer Straftat,
  - a) soweit die Tatsachen, aus denen sich eine Gefahr für die Informationstechnik oder der diesbezügliche Verdacht ergibt, den Verdacht einer Straftat begründen oder
  - b) soweit bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand als Täter oder Teilnehmer eine Straftat von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung, insbesondere eine in § 100a Abs. 2 StPO bezeichnete Straftat begangen hat, in Fällen, in denen der Versuch strafbar ist, zu begehen versucht oder durch eine Straftat vorbereitet hat.

<sup>2</sup>Näheres regeln Verwaltungsvorschriften, die das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration und dem Staatsministerium der Justiz festlegt.

#### Teil 4 Organisation

##### Art. 50 Kommunaler Digitalpakt

(1) Der Kommunale Digitalpakt ist das gemeinsame Gremium für die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und den Gemeindeverbänden und Gemeinden im Bereich der Digitalisierung.

(2) <sup>1</sup>Dem Kommunalen Digitalpakt gehören als ständige Mitglieder an:

1. ein Vertreter des Staatsministeriums für Digitales, das den Vorsitz führt,
2. je ein Vertreter des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat, des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration und des Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und
3. je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände.

<sup>2</sup>Bei Bedarf kann der Kommunale Digitalpakt weitere Dritte als beratende Mitglieder hinzuziehen. <sup>3</sup>Beratende Mitglieder sind nicht stimmberechtigt.

(3) Der Kommunale Digitalpakt ist über Beschlüsse des IT-Planungsrats, Maßnahmen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und der Verordnung (EU) 2018/1724 sowie sonstige für die Gemeindeverbände und Gemeinden relevante Rechtssetzungsvorhaben, Planungen und Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung zu informieren.

(4) Der Kommunale Digitalpakt kann einstimmig Empfehlungen aussprechen, insbesondere

1. zu den im IT-Planungsrat behandelten Themen und den Beschlussvorschlägen des IT-Planungsrats sowie zu relevanten Rechtsetzungsvorhaben, Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des Abs. 3,
2. zur Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen nach Art. 51, soweit sie für die Gemeindeverbände und Gemeinden relevant sind,
3. zur Weiterentwicklung der Digital-Strategie und zum Digitalplan des Freistaates Bayern,
4. zu den im Freistaat Bayern vom Land und von Gemeindeverbänden und Gemeinden gegenseitig überlassenen oder gemeinsam genutzten Verwaltungsinfrastrukturen,
5. zur Förderung des Angebots digitaler öffentlicher Dienste und von anforderungsgerechten Qualifizierungsmaßnahmen,
6. zum Anschluss der Landratsämter und Gemeinden an das sichere Behördennetz des Freistaates Bayern,
7. zu landesspezifischen IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards für die Ebenen übergreifende Kooperation der im Freistaat Bayern eingesetzten informationstechnischen Systeme und
8. zu digitalen Kommunikations- und Zahlungsverfahren.

(5) <sup>1</sup>Das Staatsministerium für Digitales berichtet dem Landesbeauftragten für den Datenschutz regelmäßig über datenschutzrelevante Themen im Sinne des Abs. 1. <sup>2</sup>Der Landesbeauftragte für den Datenschutz wird zu datenschutzrechtlich relevanten Empfehlungen des Kommunalen Digitalpakts angehört.

(6) <sup>1</sup>Der Kommunale Digitalpakt wird durch eine Geschäftsstelle beim Staatsministerium für Digitales unterstützt. <sup>2</sup>Der Kommunale Digitalpakt gibt sich eine Geschäftsordnung.

#### Art. 51

##### Standardisierungsbeschlüsse

(1) <sup>1</sup>Das Staatsministerium für Digitales legt nach Anhörung des Kommunalen Digitalpakts im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ressorts und unter Beachtung der Sicherheitstechnischen Mindeststandards nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 3 IT-Standards für die im Freistaat Bayern übergreifend eingesetzten informationstechnischen Systeme fest. <sup>2</sup>Das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik ist bei Sicherheitsfragen anzuhören.

(2) <sup>1</sup>Vom IT-Planungsrat gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 2 des IT-Staatsvertrages beschlossene fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards gelten für die Behörden im Sinne des Art. 1 Abs. 2. <sup>2</sup>Das Staatsministerium für Digitales kann nach Beteiligung des Kommunalen Digitalpakts und im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Staatsministerien Ausführungsbestimmungen erlassen.

#### Teil 5

##### Übergangs- und Schlussbestimmungen

#### Art. 52

##### Experimentierklausel

<sup>1</sup>Zur Einführung und Fortentwicklung digitaler Verwaltungsinfrastrukturen kann das Staatsministerium für Digitales im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und den fachlich betroffenen Ressorts durch Rechtsverordnung sachlich und räumlich begrenzte Abweichungen von folgenden Vorschriften zulassen:

1. Zuständigkeits- und Formvorschriften nach den Art. 3, 3a, 27a, 33, 34, 37 Abs. 2 bis 5, Art. 41, 57, 64 und 69 Abs. 2 BayVwVfG,
2. Art. 5 Abs. 4 bis 7, Art. 6 und 15 Abs. 2 VwZVG und
3. sonstigen landesgesetzlichen Zuständigkeits- und Formvorschriften, soweit dies zur Erprobung neuer digitaler Formen des Schriftformersatzes, der Übermittlung, Zustellung und Bekanntgabe von Dokumenten oder Erklärungen, der Vorlage von Nachweisen, der Erhebung, Verarbeitung, Nutzung oder Weitergabe von Daten oder für die Erprobung von Basisdiensten oder zentralen Diensten sowie Diensten von Portalen erforderlich ist.

<sup>2</sup>Die Ausnahmegenehmigungen sind auf höchstens drei Jahre zu befristen und können verlängert werden.

#### Art. 53

##### Verordnungsermächtigungen

(1) Die Staatsregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. Maßnahmen zur Gewährleistung der Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung im Zusammenhang mit den Förderzielen aus Art. 2 und den Aufgaben nach Art. 10 zu bestimmen,
2. ausführende Maßnahmen zum Schutz des freien Zugangs zum Internet im Sinne von Art. 8 zu treffen, insbesondere in Bezug auf die Freiheit und Pluralität der Medien, den Jugendschutz, den Schutz des unternehmerischen Wettbewerbs im Internet und die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen,
3. das Nähere zum Vollzug des Art. 18, insbesondere Vorschriften, die sich auf die Ausgestaltung des digitalen Rechnungswesens, insbesondere auf die Verbindlichkeit der elektronischen Form beziehen, festzulegen,

4. Ausführungsbestimmungen zu digitalen Verwaltungsverfahren oder Teilen hiervon im Sinne des Art. 19 Abs. 1, einschließlich Mindeststandards, Übergangsvorschriften und Ausnahmen festzulegen,
5. im Rahmen von Art. 19 festzulegen, dass Verwaltungsverfahren auch über vom Freistaat Bayern festgelegte einheitliche digitale Formulare oder Online-Verfahren erreichbar sein müssen,
6. im Rahmen von Art. 19 zu bestimmen, dass für bestimmte Verwaltungsleistungen der Behörden Zugangstor-Dienste im Sinne der Art. 4 bis 7 der Verordnung (EU) 2018/1724 anzubieten oder Anforderungen im Sinne der Art. 9 bis 16 der Verordnung (EU) 2018/1724 einzuhalten sind,
7. im Rahmen von Art. 21 nähere Bestimmungen zum Einsatz digitaler Assistenzdienste gewerblicher Anbieter zu treffen, insbesondere im Hinblick auf Zuverlässigkeit und technischen Betrieb,
8. zur Umsetzung der Art. 26 bis 31 weitere Anforderungen an den Portalverbund Bayern und die Nutzerkonten, insbesondere Standards zur Nutzerfreundlichkeit, zur Kommunikation zwischen den im Portalverbund Bayern genutzten informationstechnischen Systemen, zu Anforderungen und Standards im Sinne des Abs. 3, zur Gewährleistung von IT-Sicherheit sowie zu Art, Umfang und Aktualisierung veröffentlichungspflichtiger Informationen festzulegen, soweit nicht Zuständigkeiten aus Abs. 4 Nr. 1 und 2 bestehen,
9. im Rahmen von Art. 28 und 29 Abs. 3 Anforderungen für Verwaltungsleistungen festzulegen, die über das Organisationsportal bereitzustellen und über das Organisationskonto abzuwickeln sind,
10. weitere Identifizierungs- und Authentifizierungsmittel im Sinne von Art. 31 Abs. 2 zuzulassen,
11. Einzelheiten zu den Datenverarbeitungstatbeständen im Nutzerkonto gemäß Art. 30 Abs. 4 und für die Feststellung der Identität des Nutzers und die Kommunikation im Portalverbund Bayern im Rahmen von Art. 32 festzulegen und
12. im Rahmen von Art. 36 Einzelheiten zu Planung, Errichtung, Betrieb, Bereitstellung, Nutzung, Sicherheit und technischen Standards digitaler Verwaltungsinfrastrukturen sowie die damit zusammenhängenden Aufgaben und datenschutzrechtlichen Befugnisse der Behörden festzulegen; dies gilt für die Kommunen nur für die Behördenzusammenarbeit im Sinne von Art. 36 Satz 3.

(2) Das Staatsministerium für Digitales wird im Einvernehmen mit der Staatskanzlei ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. Voraussetzungen für die Bereitstellung und den Funktionsumfang der digitalen Identität sowie die Zuständigkeiten für deren Bereitstellung gemäß Art. 11 im Benehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration festzulegen und
2. die technischen Voraussetzungen der Verpflichtung nach Art. 13 Abs. 2 einschließlich Übergangsfristen zu regeln.

(3) Das Staatsministerium für Digitales wird im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Staatsministerien ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. zur Ausführung von Art. 26 für Behörden der in Art. 1 Abs. 1 genannten juristischen Personen verbindliche IT-Interoperabilitätsstandards oder die Nutzung von Basisdiensten festzulegen und
2. im Rahmen von Art. 26 Mindestkataloge von Verwaltungsleistungen festzulegen, die von den zuständigen Behörden über den Portalverbund Bayern bereitgestellt werden und Standards für die einheitliche Bereitstellung dieser Leistungen über den Portalverbund festzulegen.

(4) Das Staatsministerium für Digitales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. Einzelheiten zur Errichtung, Betrieb und Nutzung des Organisationsportals und des Organisationskontos im Sinne von Art. 28 und 29 festzulegen,

2. zur Ausführung von Art. 29 und 30 die Nutzungsbedingungen des Nutzerkontos, die technischen Anforderungen an Nutzerkonto und Postfach, insbesondere die zugelassenen Identifizierungsmittel und Schnittstellen, sowie den Zeitpunkt der Freischaltung des Nutzerkontos und seiner Funktionen festzulegen,
3. im Rahmen von Art. 32 Verfahren zur Änderung personenbezogener Daten und der Rechtsnachfolge festzulegen.

(5) Jedes Staatsministerium wird ermächtigt, in den Angelegenheiten seines Geschäftsbereichs durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehen, die Erbringung von IT-Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste im Sinne von Art. 17, der Errichtung und dem Betrieb des Portalverbunds Bayern im Sinne von Art. 26, des Bayernportals im Sinne von Art. 27, des Organisationsportals Bayern im Sinne von Art. 28 sowie der Bereitstellung von Nutzerkonten im Sinne von Art. 29 zu übertragen.

(6) Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz wird ermächtigt, beim Betrieb von Flächenmanagement-Datenbanken durch Gemeinden durch Rechtsverordnung Regelungen der hierzu erforderlichen Verarbeitung, Verwendung und Einbeziehung personen- und grundstücksbezogener Daten zu treffen.

(7) Das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr wird ermächtigt, zur Planung und Steuerung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke durch die Gemeinden durch Rechtsverordnung Regelungen der hierzu erforderlichen Datenerfassung, -nutzung und -verarbeitung zu treffen.

#### **Art. 53a**

##### **Änderung weiterer Rechtsvorschriften**

(1) Das Kostengesetz (KG) vom 20. Februar 1998 (GVBl. S. 43, BayRS 2013-1-1-F), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GVBl. S. 153) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 5 Abs. 2 werden die folgenden Sätze 4 und 5 angefügt:  
„<sup>4</sup>Ist für eine Amtshandlung ein digitales Verfahren eröffnet, kann für die Gebühr, die im Kostenverzeichnis festgelegt wird, eine Ermäßigung vorgesehen werden, wenn sich der Verwaltungsaufwand durch das digitale Verfahren verringert. <sup>5</sup>Die Ermäßigung darf 100 € nicht überschreiten.“
2. Art. 21 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Art. 5 Abs. 2 Satz 4 und 5, Abs. 3, 5 und 6 gilt entsprechend.“

(2) Die Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 26 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Halbsatz 1 wird das Wort „anderen“ gestrichen.
  - b) In Halbsatz 2 werden nach dem Wort „Niederlegung“ die Wörter „digital über das Internet,“ eingefügt.
2. Dem Art. 38 Abs. 2 wird folgender Satz 4 angefügt:  
„<sup>4</sup>Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen genügt die Textform, soweit eine andere Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt.“

(3) Dem Art. 35 Abs. 2 der Landkreisordnung (LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, wird folgender Satz 4 angefügt:

„<sup>4</sup>Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen genügt die Textform, soweit eine andere Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt.“

(4) Dem Art. 33a Abs. 2 der Bezirksordnung (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 850, BayRS 2020-4-2-I), die zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, wird folgender Satz 4 angefügt:

„4Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen genügt die Textform, soweit eine andere Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt.“

(5) Art. 37 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl. S. 555, 1995 S. 98, BayRS 2020-6-1-I), das zuletzt durch § 4 des Gesetzes vom 9. März 2021 (GVBl. S. 74) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
- b) In Satz 1 werden die Wörter „oder müssen in elektronischer Form mit einer dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein“ durch die Wörter „; das gilt nicht für ständig wiederkehrende Geschäfte des täglichen Lebens, die finanziell von unerheblicher Bedeutung sind“ ersetzt.
- c) Folgender Satz 4 wird angefügt:  
„4Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen genügt die Textform, soweit eine andere Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt.“

2. Abs. 2 wird aufgehoben.

(6) In Art. 15 Abs. 2a Satz 1 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (BayBesG) vom 5. August 2010 (GVBl. S. 410, 764, BayRS 2032-1-1-F), das zuletzt durch Art. 9 und Art. 10 des Gesetzes vom 9. April 2021 (GVBl. S. 150) geändert worden ist, werden die Wörter „mit Zustimmung des Beamten oder der Beamtin“ gestrichen.

#### **Art. 53b**

##### **Änderung des Bayerischen Digitalgesetzes**

Art. 19 Abs. 1 und 2 des Bayerischen Digitalgesetzes (BayDiG) vom [DATUM] (GVBl. ~~XXX~~, BayRS 206-1-D) wird wie folgt gefasst:

„(1) <sup>1</sup>Die Behörden bieten geeignete Verwaltungsleistungen auch digital an. <sup>2</sup>Die Gemeindeverbände und die Gemeinden sollen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises geeignete Verwaltungsleistungen auch digital anbieten.“

(2) <sup>1</sup>Behördliche Formulare, die zur Verwendung durch Beteiligte dienen, sind in digital ausfüllbarer Form zum Abruf und zur sicheren Datenübermittlung an die Behörden bereitzustellen. <sup>2</sup>Dies gilt nicht, soweit Verwaltungsleistungen gemäß Abs. 1 vollständig digital angeboten werden. <sup>3</sup>Ist aufgrund einer Rechtsvorschrift ein bestimmtes Formular zwingend zu verwenden, das ein Unterschriftsfeld vorsieht, wird allein dadurch nicht die Anordnung der Schriftform bewirkt.“

#### **Art. 54**

##### **Einschränkung von Grundrechten**

Die Art. 44, 48 und 49 schränken das Fernmeldegeheimnis (Art. 10 des Grundgesetzes, Art. 112 der Verfassung) ein.

#### **Art. 55**

##### **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft. <sup>2</sup>Abweichend von Satz 1 tritt Art. 53b am 1. Januar 2024 in Kraft.

(2) Art. 53a tritt am 1. Januar 2023 außer Kraft.

(3) Art. 53b tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2024 außer Kraft.

(4) Das Bayerische E-Government-Gesetz (BayEGovG) vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 458, BayRS 206-1-D), das zuletzt durch § 1 Abs. 138 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist, tritt mit Ablauf des .....  
**einsetzen: Tag vor Inkrafttreten nach Abs. 1 Satz 1** außer Kraft.

**Begründung:**

**A) Allgemeines**

Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebensverhältnisse stellt Staat und Gesellschaft vor grundlegende Herausforderungen. Die Europäische Union, Bund und Länder haben auf die mit der Digitalisierung einhergehenden tiefgreifenden gesellschaftlichen Transformationsprozesse, die Potenziale, aber auch die Risiken des Siegeszugs digitaler Technologien, frühzeitig mit der Entwicklung umfassend angelegter Digitalisierungsstrategien reagiert. Der Freistaat Bayern hat hier mit den Programmen BAYERN DIGITAL I und II und jüngst wieder der Hightech Agenda besondere Akzente gesetzt.

Neben diesen primär auf Förderung ausgelegten Maßnahmen und Initiativen wirft der heutige Stand der Digitalisierung aber auch grundlegende Fragen nach der Neujustierung der allgemeinen politischen und rechtlichen Leitplanken für das digitale Zeitalter auf. So hat die Erkenntnis der Abhängigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen, aber auch von Staat und Verwaltung von global agierenden digitalen Plattformanbietern zu einer Diskussion um die Gewährleistung eigenständiger autonomer Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit unter Bedingungen von Digitalisierung („Digitale Souveränität“) geführt.

Die faktische Abhängigkeit der Ausübung nahezu aller grundlegenden Freiheits- und Gleichheitsrechte vom Zugriff auf digitale Technologien, Plattformen und Netze wirft die Frage nach einer entsprechenden Weiterentwicklung der subjektiven Rechte der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen im digitalen Zeitalter auf. Angesichts der notwendigen „Technik- und Infrastrukturabhängigkeit“ von digitalen subjektiven Rechten trifft den Staat eine besondere Verantwortung zur Gewährleistung der technischen und infrastrukturellen Voraussetzungen sowie ihrer praktischen Wirksamkeit.

Der Freistaat Bayern hat im Bereich der „digitalen Verwaltung“ bereits frühzeitig auch rechtlich auf die Herausforderungen der Digitalisierung reagiert. Mit dem Bayerischen E-Government-Gesetz (BayEGovG) vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 458) lieferte der Freistaat Bayern erstmals einen einheitlichen und zusammenhängenden Rechtsrahmen für die digitale Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeindeverbände und Gemeinden und der sonstigen unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Darüber hinaus hat der Freistaat Bayern auch in einer Vielzahl von Fachgesetzen die Digitalisierung der Verwaltung konsequent vorangetrieben – sei es durch die Anpassung bestehender oder die Schaffung neuer gesetzlicher Regelungen.

Was bisher allerdings fehlt, ist ein übergreifender rechtlicher Ordnungsrahmen, der allgemeine, entwicklungs offene rechtliche Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung definiert, insbesondere

- die Ziele des Freistaates Bayern unter Bedingungen der Digitalisierung weiterentwickelt,
- die digitalen Freiheits- und Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen in Bayern konsequent weiterentwickelt,
- die damit verbundenen Gewährleistungsverantwortungen des Freistaates Bayern definiert und
- die Grundlagen der Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen im Freistaat Bayern, insbesondere die enge Zusammenarbeit vom Freistaat Bayern und von den Kommunen festschreibt.

Bei der Schaffung eines allgemeinen gesetzlichen Regelungsrahmens für die Digitalisierung in Bayern kann an bereits bestehende Regelungen des BayEGovG im Bereich

der Digitalisierung der Verwaltung angeknüpft werden, die in den neuen, deutlich weiter gefassten gesetzlichen Rahmen integriert werden können.

Darüber hinaus sollten auch die erforderlichen gesetzlichen Regelungen geschaffen werden, um auf die grundlegenden Veränderungen im Bundesrecht in diesem Bereich zu reagieren. Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138) hat der Bundesgesetzgeber den zeitgleich neu geschaffenen Regelungsauftrag des Art. 91c Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) aufgegriffen. Hauptziel des Gesetzes ist es, den digitalen Gang zur Behörde unkompliziert und sicher zu gestalten. Im Kern verpflichtet das OZG Bund und Länder

- jeweils eigene Verwaltungsportale auf Bundes- und Landesebene auf- und auszubauen und
- zu einem Portalverbund zusammenzuschließen sowie
- im Portalverbund Nutzerkonten einzurichten.

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sollen von einem beliebigen Verwaltungsportal aus auf alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen zugreifen können. Zu diesem Zweck regelt das Gesetz, dass die bislang heterogenen IT-Strukturen bei Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern sukzessive interoperabel gestaltet werden (vgl. BT-Drs. 18/11135 v. 10. 02. 2017, S. 5, 91 ff.).

Im Landesrecht sind nunmehr korrespondierende Regelungen zu einem Bayerischen Portalverbund zu schaffen, der zu den geänderten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen kompatibel ist, zugleich aber auch im Bund-Länder-Kontext neue, weitergehende Impulse setzt.

Mit dem vorliegenden Gesetz legt der Freistaat Bayern bundesweit erstmalig ein eigenes Digitalgesetz vor, welches den Anspruch erhebt, die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung von Staat und Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft in Bayern nicht nur wie bisher in den „E-Government-Gesetzen“ punktuell, sondern von den Zielsetzungen her deutlich umfassender zu regeln, da Digitalisierung eine umfassende, alle Lebensbereiche, Staat, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft umfassende Herausforderung und Chance darstellt.

Der umfassenden Herausforderung der Digitalisierung für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft trägt das neue Bayerische Digitalgesetz mit seinem „Allgemeinen Teil“ Rechnung. In diesem Teil werden die Gewährleistung digitaler Souveränität des Freistaates Bayern, die Entwicklung einer staatlichen Cloud-Strategie sowie die Förderung des Digitalstandorts Bayern als staatliche Zielsetzungen festgeschrieben. Diese staatlichen Zielbestimmungen werden flankiert durch die deutschlandweit erstmalige gesetzliche Verankerung einer „Charta Digitaler Rechte und Gewährleistungen“ (u. a. Recht auf Zugang zu schnellem Internet, Recht auf digitale Identität, Recht auf digitale Teilhabe, Gewährleistung der digitalen Daseinsvorsorge).

Die Verankerung von Zielbestimmungen und subjektiv öffentlichen Rechten auf einfachgesetzlicher Ebene ist dem öffentlichen Recht generell nicht fremd (Recht auf Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren, vgl. auch Bayerisches Naturschutzgesetz, Bayerisches Klimaschutzgesetz). Eine zunächst einfachgesetzliche Normierung digitaler Ziele, Rechte und Gewährleistungen wird auch der besonderen Dynamik des Sachbereichs „Digitalisierung“ gerecht, dessen weitere faktische Entwicklung und der daraus resultierende Normierungsbedarf sich derzeit nur eingeschränkt abschätzen lässt.

Mit der Entscheidung für eine zunächst einfachgesetzliche Normierung wird eine spätere verfassungsrechtliche Verankerung „digitaler Staatsziele“ oder „digitaler Grundrechte“ keineswegs ausgeschlossen. Ziel der Staatsregierung ist es aber, in einem ersten Schritt einen ergebnisoffenen Prozess der Verrechtlichung der digitalen Gesellschaft in Bayern einzuleiten, der perspektivisch auch in verfassungsrechtliche Regelungen in Bayern münden kann. Damit stößt der Gesetzentwurf zielgerichtet einen Entwicklungsprozess an, wie er sich z. B. auch im Datenschutz- und Naturschutzrecht bewährt hat, in denen jeweils die einfachgesetzliche Normierung einer späteren „Konstitutionalisierung“ zeitlich zum Teil deutlich vorangegangen ist.

Mit dem allgemeinen Teil zieht das Bayerische Digitalgesetz allgemeine Zielbestimmungen und rechtliche Gewährleistungen „vor die Klammer“, die der weiteren einfachgesetzlichen Konkretisierung bedürfen. Hierzu dienen die besonderen Teile des Gesetzes, die eine Reihe von Schlüsselthemen der Digitalisierung von Staat und Verwaltung im Einzelnen regeln. Hierzu zählen die Regelungen

- zur „Digitalen Verwaltung“, einschließlich Aufbau eines Bayerischen Portalverbunds,
- zur IT-Sicherheit, einschließlich der Aufgaben und Befugnisse des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik sowie
- zu den Organisations- und Kooperationsstrukturen im Freistaat Bayern im Bereich der Digitalisierung.

Das Regelungskonzept des Bayerischen Digitalgesetzes muss der Dynamik des Sachbereichs Rechnung tragen. In einigen Bereichen wurde daher zum jetzigen Zeitpunkt bewusst auf Detailregelungen verzichtet, um Raum für noch laufende erforderliche Diskussionsprozesse zu belassen. So bedarf etwa die allgemeine Gewährleistung des „Zugangs zu den Datenbeständen der Behörden“ (vgl. Art 14) der weiteren gesetzlichen Konkretisierung, bei der auch neue EU-rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen sind (z. B. Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und die Richtlinie 2013/37/EU zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors). Da die erforderlichen Vorarbeiten hierzu noch nicht abgeschlossen sind, wurde auch eine nähere Regelung des Themas „Open Data“ zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet.

Besondere Herausforderungen für den Gesetzgeber sind zudem mit dem Aufbau und Betrieb eines Portalverbunds von Bund und Ländern nach Maßgabe des OZG verbunden, der Anfang 2023 in seiner ersten Ausbauphase umgesetzt sein soll. Hinzu treten unionsrechtliche Anforderungen, insbesondere aus der Single Digital Gateway Verordnung (SDG-VO). Die Regelungen des OZG und ergänzend der SDG-VO haben gemeinsam, dass sie nicht nur auf Ebenen übergreifende Wirkungen für alle Verwaltungsebenen, sondern auch auf die übergreifende Verknüpfung der digitalen Verwaltungsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gerichtet sind.

Aufgrund dieser weitergehenden, über die engere Zielsetzung der E-Government-Gesetze hinausgehenden Regelungswirkung sowie der eigenständigen grundgesetzlichen Kompetenzgrundlage hat sich der Bundesgesetzgeber entschlossen, die verfassungspolitische Zielsetzung des Art. 91c Abs. 5 GG nicht im E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes, sondern vielmehr gesondert im OZG einfachgesetzlich auszugestalten. Der Freistaat Bayern berücksichtigt die weitergehende Zielsetzung des Portalverbunds dagegen im Rahmen eines neuen, weitergefassten Regelungsansatzes des Bayerischen Digitalgesetzes.

Der umfassende Regelungsanspruch des Gesetzes kommt schließlich auch in besonderen Bestimmungen zu Nachhaltigkeit, Clean IT, Open Source, neuen Kooperationsgremien wie dem Kommunalen Digitalpakt, digitalen Qualifizierungsprogrammen oder der bayerischen Cloud-Strategie zum Ausdruck.

Neben neuen Herausforderungen im Freistaat Bayern adressiert der Gesetzentwurf schließlich auch das gewandelte verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Umfeld, in das die Digitalisierung des Freistaates Bayern eingebettet ist. Mit der Einführung des Art 91c GG und der zeitlichen einfachgesetzlichen Normierung des OZG haben sich die Rahmenbedingungen für Ausbau und Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung in Deutschland und damit auch in Bayern deutlich verändert. Der Bund verfügt über deutlich weiterreichende Rechtsetzungskompetenzen, zugleich hat der wechselseitige Kooperationsbedarf zwischen Bund und Ländern drastisch zugenommen. Gleiches gilt entsprechend, wenn auch mit etwas weniger weitreichenden Folgen, für die Ebene der Europäischen Union.

Angesichts dieser Ausgangslage war es erforderlich, nicht nur die Kooperationsstrukturen innerhalb des Freistaates Bayern weiterzuentwickeln, sondern die Handlungsfähigkeit des Freistaates Bayern insbesondere auf Bund-Länder Ebene deutlich zu erhöhen

und die hierfür erforderlichen Organisationsstrukturen auch gesetzlich besonders zu regeln.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht mithin deutlich über eine einfache Anpassung des BayEGovG oder die bloße landesrechtliche „Umsetzung“ neuer unions- oder bundesrechtlicher Vorgaben hinaus. Aus diesem Grund war eine bloße Überarbeitung des BayEGovG nicht sinnvoll. Es musste vielmehr ein inhaltlich und systematisch neues, sachlich deutlich weiter angelegtes Gesetz erarbeitet werden. Bewährte Regelungen des BayEGovG, etwa zu digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten, zu digitalen Verwaltungsverfahren oder zur IT-Sicherheit wurden jedoch übernommen und inhaltlich weiterentwickelt. Die neuen Aufgaben des Aufbaus eines Bayerischen Portalverbunds, der Voldigitalisierung der bayerischen Staatsverwaltung, die Umsetzung des 12-Punkte Plans der Staatsregierung zur Digitalisierung der Verwaltung vom Februar 2020, aber auch Themen wie Nachhaltigkeit und Umweltfreundlichkeit erforderten eine inhaltliche und systematische Neukonzeption.

Das vorliegende Gesetz ist im Prinzip ein in Gesetzesform gegossenes, umfassendes Verwaltungsmodernisierungsprogramm, weshalb auch konsequenterweise ein laufendes Monitoring unter Mitwirkung aller Ressorts, eine wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung ab Inkrafttreten sowie eine zeitnahe Evaluierung erforderlich sind.

Folgende Hauptziele werden mit der Gesetzesnovelle verfolgt:

- Förderung der Digitalisierung im Freistaat Bayern in den Schlüsselbereichen, Technologie, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Planen und Bauen, Gesundheit und Verwaltung
- Implementierung einer Charta digitaler Rechte und Gewährleistungen
- Bereitstellung einer sicheren und datenschutzkonformen digitalen Identität für alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in Bayern
- Gewährleistung der digitalen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern (digitale Autonomie) einschließlich der Bereitstellung und Sicherung digitaler Netze und Infrastrukturen
- Ausbau der digitalen Daseinsvorsorge im Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen
- Unterstützung der Gemeindeverbände und Gemeinden bei der Digitalisierung
- die Digitalisierung der Verwaltung und den Ausbau digitaler Verwaltungsangebote
- Ausbau der digitalen Verwaltung für die Wirtschaft und Schaffung eines einheitlichen Online-Zugangs für Unternehmen (Single Point of Contact)
- Übernahme und Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsvorschriften des BayEGovG zur digitalen Verwaltung und IT-Sicherheit
- Schaffung eines nutzerfreundlichen Portalverbunds Bayern
- Zulassung von ELSTER als Authentifizierungslösung und Schriftformersatz
- Bereitstellung rechtlich verbindlicher „Bayernstandards“
- Möglichkeit zum Direktabruf von Belegen
- Förderung und weiterer Ausbau nachhaltiger und umweltfreundlicher digitaler Verwaltungsprozesse
- Stärkung der digitalen Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung
- Schaffung von Experimentierräumen

Die Regelungen des BayEGovG werden grundsätzlich unverändert übernommen, allerdings in die neue Systematik des Bayerischen Digitalgesetzes integriert, zum Teil in dessen „Allgemeinen Teil“, überwiegend in die neuen „Besonderen Teile“ (vgl. Teil 2 „Digitale Verwaltung“, Kapitel 1 und 2 bzw. Teil 3 „IT-Sicherheit“).

Wesentliche Regelungsschwerpunkte im Einzelnen:

Gewährleistung der digitalen Souveränität Bayerns:

Grundlage und Voraussetzung für die aktive Gestaltung der Digitalisierung durch den Freistaat Bayern ist die Gewährleistung einer möglichst umfassenden autonomen digitalen Handlungsfähigkeit (digitale Souveränität). Das Gesetz schreibt die digitale Souveränität als Zielbestimmung des Freistaates Bayern fest und regelt die Entwicklung von Strategien und Umsetzungsmaßnahmen in wichtigen Teilbereichen, wie insbesondere im Bereich von Cloud-Lösungen für die digitale Verwaltung (vgl. Art. 3).

Charta digitaler Rechte:

Das Gesetz sieht erstmal eine Charta digitaler Rechte vor. Als Basisrecht einer digitalen Gesellschaft wird zunächst das Recht auf freien Zugang zum Internet verankert (Art. 8), das allgemeine staatliche Internetzugangsblockaden ausschließt. Weiter werden Rechte auf Bereitstellung digitaler Identitätsdienste und auf Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen, auch in mobiler Form, verankert (Art. 11 bis 13).

Fördermaßnahmen der Digitalpolitik:

Das Gesetz verankert anknüpfend an die Programme BAYERN DIGITAL I und II und die Hightech Agenda thematische Schwerpunkte für Fördermaßnahmen der bayerischen Digitalpolitik. Hierzu zählen unter anderem der Ausbau digitaler Bildungsangebote, die Stärkung digitaler Grundkompetenzen in Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung, die Förderung des Digitalstandorts Bayern, die Stärkung digitaler Disziplinen in der Wissenschaft, die Implementierung intelligenter digitaler Mobilitätskonzepte und die Digitalisierung von Medizin und Pflege (siehe Art. 2).

Digitale Daseinsvorsorge:

Digitalisierung ist kein Prozess, der sich allein auf die private Kommunikation, die Wirtschaft und die digitale Durchführung von Verwaltungsverfahren beschränkt. Vielmehr erwächst dem Staat und den Kommunen eine neue Form der öffentlichen Daseinsvorsorgeverantwortung. Diese beschränkt sich nicht allein darauf, bisher „analog“ angebotene staatliche Leistungen (von der Kita-Anmeldung bis zum Baubescheid) auch oder vorrangig digital anzubieten. Vielmehr gilt es auch, die Potenziale digitaler Technologien zu nutzen, um öffentliche Versorgungs- und Netzdienstleistungen zu modernisieren und effizienter auszugestalten.

Digitalisierung aller geeigneten Prozesse in Staat und Verwaltung:

Bisher beschränkt sich das Recht der digitalen Verwaltung (OZG, BayEGovG) bundesweit darauf, dass Verwaltungsleistungen „auch“ digital angeboten werden („Digitale Option“). Was bisher fehlt, sind rechtliche Regelungen zum digitalen Verfahren als „Regelfall“ (Digital First). Diese Lücke soll mit dem vorliegenden Gesetz geschlossen werden, wobei natürlich die Anforderungen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit gewahrt werden müssen (siehe Art. 5). Schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit ist sicherzustellen, dass auch Bürgerinnen und Bürger, die nicht über die notwendigen Voraussetzungen verfügen, weiterhin einen effektiven Verwaltungszugang erhalten. Daher wird die Verpflichtung der Behörden zum „digitalen Regelfall“ durch ein Recht der Bürgerin oder des Bürgers auf nichtdigitale Antragstellung (als Ausnahmefall) flankiert, vgl. Art. 20 Abs. 1.

Vollständig automatisierte Verfahrensabwicklung:

Ein wichtiges Zukunftsthema der digitalen Verwaltung ist das vollständig automatisierte Verfahren. Verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich allerdings aus dem Rechtsstaatsprinzip. Ausgehend von diesen Prämissen normiert das BayDiG eine Reihe von besonderen einfachgesetzlichen Anforderungen an die vollständig automatisierte Verfahrensabwicklung. Automatisierte Verfahren müssen regelmäßig auf ihre Zweckmäßigkeit, Objektivität und Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden (Art. 5 Abs. 4). Weiter ist der sofortige Vollzug von vollständig automatisiert erlassenen Entscheidungen nur zulässig, wenn dies spezialgesetzlich besonders zugelassen wird (Art. 12 Abs. 2 Satz 4).

Schaffung eines nutzerfreundlichen Portalverbunds Bayern:

Das Gesetz zielt auf die Schaffung eines Bayerischen Portalverbunds. Ziel ist es, alle Behörden und deren Leistungen in den Portalverbund Bayern einzubinden und es allen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen zu ermöglichen, diese Verwaltungsleistungen nutzerfreundlich in Anspruch zu nehmen. Um alle Prozesse möglichst nutzerfreundlich zu gestalten, sollen rechtlich verbindliche „Bayernstandards“ für alle Behörden definiert werden können, vgl. Art. 26. Umgekehrt wird die digitale Selbstbestimmung gefördert durch hohen Datenschutz in staatlichen Angeboten („Privacy by Design“), digitale Kompetenzvermittlung in Schulen und für besondere Gruppen, wie z. B. Senioren.

Zulassung digitaler Assistenzdienste für mehr Nutzerfreundlichkeit:

Zudem sieht das Gesetz bundesweit erstmals außerhalb der Steuerverwaltung die Möglichkeit vor, digitale Assistenzdienste von privaten Drittanbietern zur nutzerfreundlichen Verfahrensabwicklung zuzulassen (Art. 21). Dieses Verfahren hat sich in der Steuerverwaltung bewährt. Hier legt die Verwaltung Schnittstellen offen, über die private Steuersoftwareanbieter ihre Dienste zur Erleichterung der elektronischen Steuererklärung anbieten.

Möglichkeit zum Direktabruf von Belegen:

Zur Nutzerfreundlichkeit zählt auch die Möglichkeit, Belege direkt abzurufen. Bisher müssen die Bürgerinnen und Bürger erforderliche Belege (z. B. Geburtsurkunden) selbst bei der ausstellenden Behörde (z. B. am Geburtsort) einholen und dann bei der einfordernden Behörde vorlegen. In digitalen Verfahren sollen künftig die Behörden, die Belege fordern, diese (auf Antrag der Bürgerin oder des Bürgers) direkt einholen, wenn die Informationen von der Behörde in digitaler Form aus Registern abgerufen werden können, vgl. Art. 23 Abs. 2.

Mobile Government:

Mittelfristig sollen alle Online-Dienste für Bürgerinnen und Bürger (nach dem Grundsatz „Mobile-First“) und alle geeigneten Online-Dienste für Unternehmen auch an Mobilgeräten durchgeführt werden können. Um eine ausreichende Übergangszeit und eine Anpassung an technologische Entwicklungen zu gewährleisten, wird hinsichtlich der Voraussetzungen des Anspruchs auf eine Verordnungsermächtigung verwiesen.

„Once-Only“:

Weiter soll es möglich sein, in Formularen Datensätze automatisch zu übernehmen und so zur Verwirklichung des „Once-Only-Prinzips“ beizutragen (vgl. Art. 30 Abs. 2 Satz 2). Hierdurch müssen beispielsweise die im Melderegister enthaltenen Standardinformationen nur noch einmal eingegeben werden, für alle weiteren Formulare werden die Datensätze dann automatisch übernommen.

Zulassung von ELSTER-Zertifikaten auch außerhalb der Steuerverwaltung:

Ein Schlüsselfaktor erfolgreichen E-Governments sind einfache, in der Fläche verfügbare Identifizierungs- und Authentifizierungsmittel. Die größte Verbreitung in Deutschland hat aktuell das ELSTER-Zertifikat (über 11 Millionen aktive Zertifikate). Parallel zu den auf Bundesebene erfolgten Rechtsänderungen in der Abgabenordnung (AO) soll in Bayern auf landesrechtlicher Ebene das ELSTER-Verfahren auch außerhalb der Steuerverwaltung als Authentifizierungsmittel und zusätzlich auch als Schriftformersatz zugelassen werden.

Digitale Verwaltung für die Wirtschaft: Organisationskonto auf ELSTER-Basis:

Die Digitalisierung der Verwaltung ist für Unternehmen schon aufgrund der hohen Zahl von Verwaltungskontakten von Bedeutung. Unternehmen stellen aber auch besondere Anforderungen an die digitale Kommunikation mit Behörden, etwa in Form der Maschine-zu-Maschine-Kommunikation. Diesen Besonderheiten trägt das Gesetz mit Regelungen an ein Organisationskonto bundesweit erstmals Rechnung. Die rechtlichen Rahmenregelungen erlauben den Rückgriff von Unternehmen auf die in der Steuer bewährten digitalen Dienste der ELSTER-Technologie. Unter anderem sollen ELSTER-Zertifikate erstmals außerhalb der Steuerverwaltung genutzt werden können, darüber hinaus aber auch die sicheren und hochverfügbaren technischen Infrastrukturen der

Steuerverwaltung auch für nichtsteuerliche Verwaltungsleistungen zur Verfügung gestellt werden. Mit den rechtlichen Regelungen zum Organisationskonto rückt der „Single Point of Contact“ für Unternehmen auch faktisch näher. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für das Organisationsportal und das Organisationskonto werden in den Art. 27 und 28 verankert.

Förderung und weiterer Ausbau nachhaltiger und umweltfreundlicher digitaler Verwaltungsprozesse:

Das Gesetz adressiert in Art. 6 das Thema „Nachhaltiges E-Government“. Die Beschaffung, der Betrieb, der Ersatz und die Entsorgung der staatlichen IT-Infrastruktur sollen möglichst umwelt- und klimaschonend erfolgen. Digitale Technologien sollen aber auch für die Umsetzung von flexiblen und zugleich klimafreundlichen Beschäftigungsmodellen genutzt werden, z. B. im Rahmen von Telearbeit und Homeoffice. Staatliche Behörden sollen auch angehalten werden, verstärkt freie Software (Open Source) oder eigenentwickelte Software zu nutzen.

Datenschutz und Auftragsverarbeitung:

Auch ist es ein Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs, mit Art. 38 Auftragsverarbeitungen in der öffentlichen Verwaltung einer Neukonzeption zuzuführen. Am 27. April 2016 haben das Europäische Parlament und der Rat mit der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 – DSGVO) einen zentralen Rechtsakt zur Reform des europäischen Datenschutzrechts verabschiedet. Die Regelungen der DSGVO gelten seit dem 25. Mai 2018 in allen Mitgliedstaaten der EU mit unmittelbarer Wirkung. Bereits seit dem 5. Mai 2016 ist die Datenschutz-Richtlinie für den Bereich Polizei und Justiz (Richtlinie (EU) 2016/680 – JI-RL) in Kraft getreten, welche in Bayern durch die Art. 28 ff. des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) sowie auf Bundesebene durch die diesen in weiten Bereichen vorrangigen bundesrechtlichen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), der Strafprozeßordnung (StPO) und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) umgesetzt worden ist.

Nach Art. 28 Abs. 3 DSGVO (i. V. m. Art. 28 BayDSG bzw. gemäß § 500 StPO, § 62 Abs. 5 BDSG ggfs. i. V. m. § 46 OWiG für den Bereich der JI-RL) hat die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch einen Auftragsverarbeiter entweder auf der Grundlage eines Vertrags oder eines anderen Rechtsinstruments nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten, der bzw. das den Auftragsverarbeiter in Bezug auf den Verantwortlichen bindet, zu erfolgen.

Zu beachten ist hierbei, dass aus datenschutzrechtlicher Sicht jede einzelne öffentliche Stelle – und nicht der Freistaat Bayern als Gebietskörperschaft – verantwortlich im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO ist, respektive gemäß Art. 4 Nr. 8 DSGVO (jeweils i. V. m. Art. 28 BayDSG bzw. gemäß § 500 StPO, § 62 Abs. 5 BDSG ggfs. i. V. m. § 46 OWiG für den Bereich der JI-RL) Auftragsverarbeiter sein kann.

Konkret führt dies dazu, dass staatliche Stellen, die personenbezogene Daten im Auftrag für andere öffentliche Stellen verarbeiten, ein Auftragsverarbeitungsverhältnis eingehen und hierzu einen Vertrag schließen müssen sofern nicht ein anderes Regelungsinstrument greift.

IT-Verfahren und sonstige informationstechnische Dienstleistungen werden heutzutage durch die bayerischen Rechenzentren, die Mittelbehörden oder die obersten Dienstbehörden zentral für den nachgeordneten Bereich zur Verfügung gestellt. Der Abschluss von Einzelverträgen im Rahmen von Auftragsverarbeitungsverhältnissen ist in diesem Zusammenhang mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden, da die Anzahl der zu schließenden Auftragsverarbeitungsvereinbarungen auf weit über 3 000 geschätzt wird. Dies soll mit der Regelung des Art. 38 erleichtert werden.

Schaffung von Experimentierräumen:

Das Gesetz sieht erweiterte Experimentierräume für neue und innovative E-Government-Lösungen vor. Durch Verordnung kann von bestimmten Zuständigkeits- und Formvorschriften abgesehen werden, um die nötige Flexibilität zu schaffen, um so neue technische Entwicklungen zu testen, vgl. Art. 52.

Unterstützung der kommunalen Gebietskörperschaften, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände bei der Digitalisierung:

Das Gesetz sieht Maßnahmen zur Förderung der Digitalisierung (auch) auf kommunaler Ebene vor (vgl. Art. 4 Abs. 3). Die Rahmenregelungen des BayDiG wahren die Befugnisse des Haushaltsgesetzgebers, ermöglichen aber zugleich eine flexible Anpassung von Fördermaßnahmen an die Bedarfe der Kommunen.

Änderungen der Gemeindeordnung:

Darüber hinaus soll im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens auch die Gemeindeordnung (GO) geändert werden.

Insbesondere soll Art. 26 Abs. 2 GO geändert werden, um eine ausschließliche elektronische Bekanntmachung von Verkündungen der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zu ermöglichen, auch wenn sie Satzungen beinhalten. In Folge ist die Bekanntmachungsverordnung (BekV) des Staatsministeriums des Innern vom 19. Januar 1983 um Regelungen zu ergänzen, die eine ausschließliche elektronische Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen und von Rechtsvorschriften der Verwaltungsgemeinschaften zulassen, um die Vorteile der Digitalisierung auch in diesem Zusammenhang zu nutzen. Weiterhin soll klargestellt werden, dass Gemeindefafeln auch in Form digitaler Bildschirme unterhalten werden können. Eine dementsprechende Änderung der BekV wird vom Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration gesondert vorgenommen werden.

Um eine elektronische Kommunikation einfacher zu ermöglichen, soll bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen in Zukunft die Textform (§ 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) genügen. Die Verpflichtung zur Schriftform dient zwar dem Schutz der Kommunen vor unbedachten und übereilten Verpflichtungserklärungen. Für den Zuschlag als Abschluss eines Vergabeverfahrens wird die Textform nach § 126b BGB dieser Funktion aber ausreichend gerecht. Dem Zuschlag geht ein zu dokumentierendes, oberhalb der Schwellenwerte stark formalisiertes Verfahren zur Wertung der Angebote voraus, das eine unbedachte Zuschlagserteilung in der Regel ausschließt. Bei Direktvergaben ist eine Warnfunktion aufgrund der geringen Auftragshöhe entbehrlich.

Darüber hinaus besteht folgendes Problem im bayerischen Kommunalrecht: Zwar können amtliche Verkündungen bereits nach Art. 4 BayEGovG elektronisch bekannt gemacht werden, jedoch trifft Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 GO bisher eine entgegengesetzte Regelung. Verpflichtungserklärungen der Kommunen und kommunalen Zweckverbände bedürfen derzeit der Schriftform. Nach geltendem Recht sind Kommunen allerdings verpflichtet, in einem Verfahren zur Vergabe von Aufträgen oder Konzessionen vollständig elektronisch zu kommunizieren, wenn der Auftragswert die EU-Schwellenwerte erreicht oder überschreitet. Damit muss auch der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot als Verpflichtungserklärung der Kommune elektronisch erteilt werden. Nach § 126 Abs. 3 i. V. m. § 126a BGB ist für solche Fälle wegen der in den Kommunalgesetzen festgelegten Schriftform eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich. In der Praxis hat sich gezeigt, dass viele Kommunen die qualifizierte elektronische Signatur als unpraktikabel empfinden und daher nicht vorhalten. Die alternativen Lösungen in Art. 3a des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) sind auf zivilrechtliche Verpflichtungserklärungen der Gemeinden nicht anwendbar.

**B) Gesetzgebungskompetenzen**

Die Gesetzgebungskompetenzen des Freistaates Bayern für die im Rahmen des BayDiG vorgesehenen Maßnahmen ergeben sich aus den Art. 30 Abs. 1, 70 Abs. 1 und 83 bis 85 GG. Soweit Maßnahmen zum Recht der Wirtschaft vorgesehen sind, hat der Bund seine diesbezüglichen Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft. Die vorgesehenen Regelungen zum Aufbau eines Portalverbands Bayern steht Art. 91c GG nicht entgegen, da sie sich auf erforderliche Umsetzungsmaßnahmen im Freistaat Bayern beschränken. Regelungen zum Telekommunikationsrecht werden im Gesetz nicht getroffen.

**C) Zu den einzelnen Vorschriften**

**Teil 1 Allgemeiner Teil**

**Kapitel 1 Allgemeines**

**Zu Art. 1 Anwendungsbereich**

In Art. 1 wurden die Vorschriften aus Art. 1 BayEGovG modifiziert übernommen.

**Zu Abs. 1**

*Zu Satz 1*

Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ist das Gesetz auf den Freistaat Bayern, die Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige unter Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar. Im Gegensatz z. B. zum BayVwVfG und zum bisherigen Anwendungsbereich des BayEGovG setzt das BayDiG damit nicht bei den Behörden, sondern bei den Gebietskörperschaften und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Behördenträgern an. Mit der Verlagerung des Anwendungsbereichs trägt Art. 1 dem vom Verwaltungsverfahrenrecht abweichenden gesetzlichen Regelungsgehalt der Teile 1 und 4 des Gesetzes Rechnung, die gerade nicht konkrete Aufgaben, Befugnisse oder Rechtspflichten einzelner Behörden, sondern vielmehr Aufgaben und Befugnisse der Gebietskörperschaften regeln, wie z. B. Förderpflichten, Schutzpflichten oder Gewährleistungen. In den Teilen 1 und 4 werden damit einzelne behördenbezogene Pflichten nur begründet, wenn dies in einer Einzelvorschrift explizit vorgesehen ist.

*Zu Satz 2*

Satz 2 stellt klar, dass für die staatlichen Landratsämter und die Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände die Vorschriften des Gesetzes über Gemeindeverbände und Gemeinden anwendbar sind. Damit wird u. a. der Doppelnatur der Landratsämter Rechnung getragen. Die Vorschriften für die Landratsämter gelten auch für die Schulämter, da diese regelmäßig an die Infrastruktur der Landratsämter und kreisfreien Städte gebunden sind (vgl. Art. 48 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes – BaySchFG). Unter Zweckverbände fallen auch die Schulverbände (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 2 BaySchFG).

**Zu Abs. 2**

Abweichend von Abs. 1 Satz 1 definiert Abs. 2 Satz 1 den Anwendungsbereich der Teile 2 und 3 behördenbezogen. Die Vorschrift trägt damit insbesondere dem verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungsgehalt des Teils 2 und – mit Abstrichen – des Teils 3 Rechnung. Abs. 2 Satz 1 knüpft dabei an die Regelung des Art. 1 Abs. 1 BayVwVfG zum Anwendungsbereich des BayVwVfG an. Hierdurch wird für den verfahrensrechtlichen Teil des BayDiG die prinzipielle Übereinstimmung des Anwendungsbereichs des BayDiG mit dem BayVwVfG gewährleistet. Durch Abs. 2 Satz 1 wird sichergestellt, dass das Gesetz grundsätzlich auf die gesamte öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeindeverbände und Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts Anwendung findet.

Der Anwendungsbereich des BayDiG bleibt entsprechend dem Rechtsgedanken des Art. 9 BayVwVfG auf solche Verwaltungstätigkeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts beschränkt, die auf Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet sind. Auf Verfahren innerhalb von Behörden, die keine nach außen gerichtete Verwaltungstätigkeit sind, gelten die Pflichten aus Teil 2 und 3 nicht. Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang auch, dass z. B. die Landesnotarkammer Bayern sowie die Notarkasse A. d. ö. R. als juristische Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Freistaates Bayern dem Anwendungsbereich des BayDiG insgesamt nur insoweit unterliegen, als ihr Handeln Außenwirkung hat und sich damit als Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG oder als öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 54 Satz 1 BayVwVfG qualifizieren lässt. Auch einzelne Notare unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes und sind insbesondere auch nicht als Behörden im Sinne des Gesetzes anzusehen. Während Notare zweifelsohne Träger eines öffentlichen Amtes sind und ihnen hoheitliche Befugnisse übertragen sind (§ 1 der Bundes-

notarordnung – BNotO), so fehlt es bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben am exekutiven Charakter. Notare sind vielmehr der Judikative zuzuordnen und übernehmen im Rechtsstaat die Funktion der vorsorgenden Rechtspflege in Ergänzung und Abgrenzung zur Rechtsprechung.

Für das Landesrecht stellt Art. 1 Abs. 2 Satz 1 zudem das Verhältnis der Teile 2 und 3 des BayDiG zum sonstigen Verwaltungsrecht klar. Das BayDiG ist gegenüber dem BayVwVfG als allgemeinem Verwaltungsverfahrensgesetz spezieller, gegenüber inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Regelungen des besonderen Verwaltungsrechts dagegen nachrangig. So gehen z. B. auch das Bayerische Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) oder das Kommunalabgabengesetz (KAG) dem BayDiG vor.

Das BayVwVfG bleibt anwendbar, wenn und soweit das BayDiG keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Regelungen enthält (z. B. bei Art. 3a Abs. 2 und 3 BayVwVfG). Uneingeschränkt anwendbar ist das BayVwVfG zudem auf jene Behörden, die gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 2 vom Anwendungsbereich des BayDiG ausgenommen sind.

Ebenso wie das BayVwVfG ist das BayDiG damit in seinen verfahrensrechtlichen Teilen grundsätzlich auf die gesamte Verwaltungstätigkeit im Freistaat Bayern und damit umfassend auf den Vollzug von Bundes-, Landes- und Kommunalrecht anwendbar. Dieses Gesetz gilt auch für Verfassungsorgane, wenn und soweit diese als Behörden Verwaltungstätigkeiten ausüben. Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten daher für den Landtag nur, soweit er in Verwaltungsangelegenheiten tätig wird. Ebenso gilt das Gesetz für den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie den Obersten Rechnungshof und seine nachgeordneten Prüfungsämter, soweit diese als Verwaltungsbehörde tätig werden. Werden der Landtag als Legislativorgan, der Oberste Rechnungshof und seine Prüfungsämter als Organ der externen Finanzkontrolle und der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz als unabhängige Aufsichts- und Kontrollinstanz tätig, üben sie dagegen keine Verwaltungstätigkeit aus.

Abs. 2 Satz 1 normiert keinen generellen Nachrang des BayDiG zum besonderen Verfahrens- und Fachrecht des Freistaates Bayern, sondern begrenzt diesen auf inhaltsgleiche oder entgegenstehende (hierzu zählen auch weitergehende) Regelungen zum digitalen Verwaltungsrecht. Das Gesetz tritt daher nur zurück, soweit Vorschriften des Fachrechts inhaltlich mit den Vorschriften des BayDiG vergleichbar sind, also z. B. den digitalen Zugang, die digitale Identifizierung, den digitalen Schriftformersatz, das digitale Verwaltungsverfahren oder die digitale Akten- und Registerführung regeln.

Das BayDiG tritt in diesen Fällen zunächst bei „inhaltsgleichen“ Vorschriften des Fachrechts zurück, wenn also im Fachrecht gleichlautende Regelungen zu einzelnen Vorschriften des BayDiG getroffen werden. Das BayDiG tritt aber auch dann zurück, wenn das Fachrecht „entgegenstehende“ Vorschriften enthält. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Fachrecht die Anwendung des BayDiG ausdrücklich ausschließt, wenn das Fachrecht abschließende vom BayDiG abweichende Regelungen enthält oder wenn das Fachrecht abschließende weitergehende Regelungen enthält (wenn z. B. in bestimmten Verfahren eine ausschließlich digitale Abwicklung angeordnet wird).

Das BayDiG und das Fachrecht sind dagegen nebeneinander anwendbar, soweit das Fachrecht keine dem BayDiG inhaltlich vergleichbaren, sondern vielmehr hierzu komplementären Regelungen mit besonderer rechtlicher Zielsetzung enthält. Daher sind zum Beispiel die Bestimmungen des BayDiG und die Vorschriften über die digitale Verwaltung im BayDSG, im Bayerischen Behindertengleichstellungsgesetz oder in der BayEGovV kumulativ anwendbar. Das BayDiG lässt die Anwendung des Datenschutzrechts unberührt. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen der DSGVO, des BayDSG und des BDSG sowie des jeweils einschlägigen Fachrechts sind von den Behörden daher auch im Anwendungsbereich des BayDiG zu beachten.

Seine Anwendungsgrenzen findet das BayDiG nach allgemeinen kompetenzrechtlichen Regelungen in Bereichen, die vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelt wurden. Dies gilt insbesondere für das Sozialrecht und das Sozialversicherungsrecht. Grundsätzlich unterfallen das Sozialrecht und das Sozialversicherungsrecht der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 bzw. 12 GG, sodass auch die Länder auf diesem Sektor tätig werden können. Dies gilt aber gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nur

solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat mit §§ 8 ff. des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) bereits allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im Sozialrecht erlassen, insofern besteht kein Spielraum für landesgesetzliche Regelungen.

Insbesondere im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) und des Vertragsarztrechts hat der Bundesgesetzgeber seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz bereits weitestgehend ausgeschöpft. Das durch das SGB V, durch untergesetzliche Normen (z. B. Zulassungsverordnung für Vertragsärzte – Ärzte-ZV) sowie durch Regelungen der gemeinsamen Selbstverwaltung (z. B. Bundesmantelvertrag – Ärzte – BMV-Ä, samt Anlagen) geregelte Krankenversicherungs- und Vertragsarztrecht ist daher vom Anwendungsbereich des BayDiG insoweit ausgenommen. Auf Krankenhäuser, die nicht allgemeiner Bestandteil der öffentlichen Verwaltung sind, als eigenverantwortlich wirtschaftende Unternehmen sind die Teile 2 und 4 des Gesetzes ohnehin schon wegen der Ausnahmeregelung des Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 nicht anwendbar (siehe bereits oben). Generell nicht anwendbar ist das Gesetz auch auf gemeinsame Einrichtungen gemäß § 44b Abs. 4 Satz 1 SGB II (siehe unten zu Abs. 3).

Der Freistaat Bayern weicht mit dem BayDiG weder von den Verfahrensvorschriften der Sozialgesetzbücher ab, noch hat er hinsichtlich der übrigen Normen der Sozialgesetzbücher eine Abweichungskompetenz. Dies gilt insbesondere auch für den Sozialdatenschutz. Eventuell entgegenstehende Bestimmungen des BayDiG treten daher hinter den Rechtsvorschriften der SGB zurück. Das gilt insbesondere für die Sondervorschriften zur Verantwortlichkeit wie § 67 Abs. 4 Satz 2 SGB X.

Das Gesetz gilt nur für die öffentlich-rechtliche Tätigkeit der erfassten Behörden. Ebenso wie das E-GovG des Bundes und das BayVwVfG ist damit auch das BayDiG nicht auf das fiskalische Handeln des Staates anwendbar. Ausnahmen hiervon greifen gemäß Art. 18 für den digitalen Zahlungsverkehr und digitale Rechnungen.

Abs. 2 Satz 2 regelt für den verwaltungsverfahrenrechtlich ausgerichteten Teil des Gesetzes (Teil 2) sowie für den organisationsrechtlichen Teil (Teil 4) die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Regelungen orientieren sich im Grundsatz an den Ausnahmeregelungen des Art. 2 BayVwVfG, die allerdings modifiziert werden. Auch hierdurch wird der prinzipielle Gleichklang des Anwendungsbereichs des BayDiG mit dem BayVwVfG sichergestellt, zugleich aber auch den Besonderheiten des E-Government Rechnung getragen. Klar zu stellen ist in diesem Zusammenhang auch, dass für diejenigen, für die Teil 2 und 3 des Gesetzes nicht gilt, sich auch aus Teil 1 keine anspruchsbegründenden Sachzusammenhänge ergeben.

Gemäß Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 werden Schulen und Krankenhäuser, das Landesamt für Verfassungsschutz und Beliehene vom Anwendungsbereich des Teils 2 ausgenommen, da die besonderen Aufgaben dieser Einrichtungen sondergesetzliche Regelungen auch zur Digitalisierung nahelegen. Aufgrund des in Art. 7 Abs. 1 GG und Art. 130 Abs. 1, Art. 131 der Bayerischen Verfassung (BV) verankerten staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags unterscheiden sich auch die Schulen wesentlich von anderen staatlichen Behörden. Dies gilt auch, soweit Leistungen anderer staatlicher Behörden gegenüber den Schulen betroffen sind (z. B. die staatliche Genehmigung oder Anerkennung von Ersatzschulen). Den Schulen gleichgestellt sind die Bildungseinrichtungen nach Art. 120 und 121 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG). Gemeint sind in diesem Zusammenhang bei Nr. 1 nur die Tätigkeit der Schulen als Behörden, nicht die Beschäftigten an Schulen.

Im Bereich des Krankenhausbetriebs bestehen ebenfalls grundsätzliche Unterschiede zur klassischen behördenmäßigen Organisation. Anwendbar ist das BayDiG dagegen auf die behördenmäßig verfassten staatlichen Gesundheitsämter. Das Landesamt für Verfassungsschutz ist dagegen aufgrund seiner besonderen Funktionen ebenfalls vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Beliehene, wie z. B. Bezirksschornsteinfeger oder Luftsicherheitsbeauftragte mit Kontrollfunktionen an den Flughäfen, nehmen im Freistaat Bayern verschiedenste öffentliche Aufgaben wahr. Die Regelungen des BayDiG sind auf die Besonderheiten dieser Tätigkeiten nicht zugeschnitten. Daher erscheint die Anwendung des BayDiG auf Beliehene als nicht zweckmäßig.

Nr. 2 nimmt die Tätigkeit der Finanzbehörden nach der AO vom Anwendungsbereich des Teils 2 des Gesetzes aus. Die Arbeitsabläufe in den Finanzämtern werden von

eigens entwickelten, bundeseinheitlichen IT- und E-Government-Verfahren unterstützt (z. B. ELSTER), für die bundeseinheitliche Regelungen gelten (z. B. AO, Steuerdaten-Übermittlungsverordnung – StDÜV).

Gemäß Nr. 3 gilt Teil 2 des Gesetzes über die Verweisungskette ins BayVwVfG nicht für die Tätigkeit der Kirchen, der Religionsgemeinschaften und der weltanschaulichen Gemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen sowie ebenfalls nicht für die Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerischer Rundfunk“.

Das Gesetz gilt ferner nicht für die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Rechtshilfe für das Ausland in Straf- und Zivilsachen und, unbeschadet des Art. 80 Abs. 4 BayVwVfG, für Maßnahmen des Richterdienstrechts.

Nr. 4 nimmt das Prüfungsverfahren aufgrund seines speziellen Charakters vom Anwendungsbereich des Teils 2 aus.

Nach dem gebietskörperbezogenen allgemeinen Anwendungsbereich in Art. 2 Abs. 1 BayDiG fallen grundsätzlich auch die Gerichte des Freistaates Bayern insgesamt unter den Anwendungsbereich des Gesetzes, soweit dieser durch den behördenbezogenen Ansatz in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 nicht ausdrücklich auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit beschränkt wird. Folglich gelten die Teile 2 und 3 des Gesetzes nur für die Verwaltungstätigkeit der Gerichtsverwaltung, nicht für den rechtsprechenden Bereich.

Die zuvor erläuterten Ausnahmen gelten auch für den organisationsrechtlichen Teil 4 des Gesetzes. Daraus folgt, dass die Aufgaben und Befugnisse der dort genannten Gremien (wie z. B. des Kommunalen Digitalpakts) und die dort genannten Standardisierungsbefugnisse auf die in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 genannten Tätigkeitsbereiche (wie etwa die Schulen, das Landesamt für Verfassungsschutz etc.) keine Anwendung finden.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 sieht eine Ausnahme für gemeinsame Einrichtungen (gE) vor. Bei gE handelt es sich um Mischverwaltungsbehörden. Die Hoheit über die verwendete Informationstechnologie obliegt gemäß § 50 Abs. 3 SGB II der Bundesagentur für Arbeit (BA). Das bedeutet, dass auch Leistungen im Zuständigkeitsbereich des kommunalen Trägers im Rahmen der von der BA verantworteten IT angeboten werden. Der kommunale Träger hat es also nicht in der Hand, seine Leistungen und Dienste eigens online anzubieten. Für die Verwaltungstätigkeit der zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a SGB II sowie für die Verwaltungstätigkeit, die aufgrund einer Delegation nach § 44b Abs. 4 Satz 1 SGB II durch kommunale Träger außerhalb von gemeinsamen Einrichtungen wahrgenommen wird, verbleibt es beim uneingeschränkten Anwendungsbereich des Gesetzes. Denn insoweit handelt es sich um keine Form der Mischverwaltung, sondern um kommunale Verwaltung unter Nutzung kommunaler Informationstechnologie und unter Aufsicht des Landes.

#### **Zu Abs. 4**

Bayern nutzt mit Art. 1 Abs. 4 die Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach können die Länder von einer bundesrechtlichen Norm zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens abweichen. Mit dem EGVomG vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) hat der Bundesgesetzgeber das digitale Verwaltungsverfahren bei der Ausführung von Bundesgesetzen auch mit Wirkung für Behörden der Länder und Kommunen und Behörden der Gerichtsverwaltung geregelt (vgl. § 1 Abs. 2 und 3 EGVomG). Für bayerische Behörden soll künftig grundsätzlich das BayDiG zur Anwendung kommen, unabhängig davon, ob die Behörden landes- oder bundesrechtliche Regelungen vollziehen. Auch für die Gerichtsverwaltung und die Behörden der Justizverwaltung einschließlich der unter ihrer Aufsicht stehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts soll von den Vorschriften des EGVomG des Bundes abgewichen werden und das BayDiG in dem in Art. 1 Abs. 1 und 2 BayDiG in Verbindung mit Art. 2 BayVwVfG vorgesehenen Bereich gelten.

Dies stellt Art. 1 Abs. 4 BayDiG sicher. Diese Vorschrift dient der Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und gewährleistet, dass die Behörden im Freistaat Bayern im Wesentlichen aufgrund eines einzigen Normregimes tätig werden können. Die Tätigkeit der Verwaltungen wird dadurch erleichtert, der Verwaltungsvollzug vereinfacht und Paral-

lelstrukturen werden vermieden. Mit Art. 1 Abs. 4 BayDiG weicht der Landesgesetzgeber von § 1 Abs. 2 und 3 EGovG ab. Nur in den Fällen, in denen die Behörden des Freistaates Bayern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig werden, kommt notwendigerweise das EGovG des Bundes zur Anwendung (vgl. Art. 85 GG), da dem Land insoweit keine Abweichungskompetenz nach Art. 84 GG zusteht. Die Abweichung vom Bundesrecht beschränkt sich auf das EGovG des Bundes (Stammgesetz). Die Anwendung von Regelungen über die digitale Verwaltung im übrigen Fachrecht des Bundes bleibt daher unberührt.

Anwendbar ist das EGovG des Bundes damit auf die

- Bundeswehrverwaltung, Art. 87b Abs. 2 GG
- Verwaltung bei Erzeugung und Nutzung der Kernenergie, Art. 87c GG
- Luftverkehrsverwaltung, Art. 87d Abs. 2 GG
- Eisenbahnverkehrsverwaltung, Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG
- Verwaltung der Bundeswasserstraßen, Art. 89 Abs. 2 GG
- Verwaltung der Bundesfernstraßen durch Länder bzw. Gemeinden, die Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen sind, Art. 90 Abs. 3 GG
- Ausgabenverteilung, Finanzhilfe des Bundes, Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG
- Landesfinanzverwaltung, Art. 108 Abs. 3 GG
- Durchführung des Lastenausgleichs, Art. 120a Abs. 2 GG
- weitere Gebiete, wie etwa den Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG).

Bei Vollzug von Bundesrecht im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 85 GG) ist das EGovG des Bundes auch auf Behörden im Sinn von Art. 1 Abs. 1 BayDiG anwendbar. Die im Bundesgesetz für Behörden der Länder und Kommunen einschließlich der Gerichtsverwaltungen normierten Basisregelungen sollen jedoch auch in diesem Fall weitergehende landesrechtliche Regelungen regelmäßig gerade nicht vollständig ausschließen. Die Regelungen des BayDiG bleiben daher auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes grundsätzlich anwendbar, soweit das BayDiG weitergehende Regelungen zum Beispiel zu digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten, zur Zugangseröffnung, zur digitalen Identifizierung zum digitalen Verwaltungsverfahren oder zur digitalen Aktenführung enthält. Das BayDiG tritt gegenüber dem EGovG des Bundes im Bereich der Auftragsverwaltung allerdings dann zurück, wenn dieses inhaltsgleiche, entgegenstehende oder abschließende Regelungen enthält. Gleiches gilt, wenn das Fachrecht des Bundes abschließende Regelungen für die Bundesauftragsverwaltung normiert.

Sofern eine Landesbehörde für die Bundesverwaltung in Organleihe tätig wird, gilt das bundesrechtliche EGovG – vorbehaltlich anderer gesetzlicher oder sonstiger Regelungen (z. B. Organleihevereinbarung) – für die in Organleihe tätige Behörde.

Da das OZG seit der Novelle im Jahre 2020 nun auch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften enthält, die ihre Grundlage nicht in Art. 91c Abs. 5 GG finden, sondern in Art. 84 GG, macht Bayern auch insoweit von seiner Abweichungskompetenz nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Gebrauch. Die Abweichungsvorschriften finden sich in Art. 24 Abs. 4 und 31 Abs. 3.

#### **Zu Art. 2 Förderung der Digitalisierung**

Art. 2 stellt die gesetzgeberischen „Metaziele“ der „Förderung“ und der (freiheits- und gemeinwohlorientierten) „Gestaltung“ der Digitalisierung nicht nur formal-systematisch, sondern auch materiell-inhaltlich an den „Anfang“ des BayDiG. Art. 2 definiert die Schwerpunkte der bayerischen Digitalpolitik, verpflichtet die Staatsregierung zu zielgerichteten Maßnahmen, zum Ausbau und Weiterentwicklung der Digitalisierung. Die Umsetzung der Ziele erfolgt unbeschadet der Ressortverantwortung und ist Gegenstand

des Digitalberichts (Art. 15). Zu den Ebenen der Umsetzung siehe auch Vorblatt unter B, Zielsetzungen des Gesetzes.

*Zu Satz 1*

Nach der Zielbestimmung in Satz 1 ist die Förderung der Digitalisierung durch den Freistaat Bayern nicht Selbstzweck, sondern Digitalisierung vielmehr im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen zielgerichtet zu gestalten. Mit dem Verweis auf die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen hebt der Gesetzgeber die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und die konsequente Nutzung der Wachstumspotenziale der Digitalisierung als normative Kernzielsetzungen hervor.

*Zu Satz 2*

Auf Basis der allgemeinen Zielbestimmungen definiert Satz 2 – nicht abschließend – wesentliche Schwerpunktsetzungen für die Digitalisierungsmaßnahmen des Freistaates Bayern.

Die gesetzgeberischen Zielvorgaben definieren entwicklungs offene gesetzliche Eckpunkte, die von der Staatsregierung und den Ressorts im Rahmen ihrer exekutiven Eigenverantwortung näher auszugestalten und umzusetzen sind. Als wesentliches Instrument sieht das Gesetz hierzu in Art. 15 den „Digitalplan“ der Staatsregierung vor.

Zum Digitalplan und zu den Berichtspflichten gegenüber dem Landtag siehe näher bei der Begründung zu Art. 15.

*Zu Nr. 1*

Die Norm schreibt das Ziel der Förderung digitaler Technologien am Digitalstandort Bayern fest. Wichtige Zukunftsfelder staatlicher Fördermaßnahmen in Bayern sind aktuell u. a. Künstliche Intelligenz (KI), 5G-/ 6G-Mobilfunk, Autonomes Fahren, Cybersecurity, Robotik (KI, 5G, Autonomes Fahren, Cyber), Mikrosystemtechnik, 3D-Druck und E-Health. Die Staatsregierung hat gerade in diese Bereiche mit den Programmen BAYERN DIGITAL I und II und mit der Hightech Agenda massiv investiert. Diese Initiativen sind auf Basis der gesetzlichen Zielsetzung des Art. 2 Satz 2 Nr. 1 konsequent weiterzuentwickeln, zu überprüfen und bei Bedarf neu zu konturieren.

*Zu Nr. 2*

Die Norm adressiert das Schlüsselthema digitale Bildung, dessen Bedeutung angesichts der Coronakrise noch stärker in das öffentliche Bewusstsein getreten ist. Das Ziel digitaler Bildung ist es, Kinder, Jugendliche und Erwachsene zu einem eigenständigen, verantwortungsvollen und sachgemäßen Umgang mit der Digitalisierung zu befähigen. Sie bedient sich dazu geeigneter Soft- und Hardware, die Lehrkräfte in pädagogisch-didaktisch angemessener Weise zum Einsatz bringen. Digitale Bildung ist Aufgabe aller Schularten. Die praktische flächendeckende Umsetzung erfordert einen weiteren konsequenten Ausbau sowohl der technischen Infrastrukturen, als auch eine Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen, Methodik und Inhalten. Zu den aktuellen Förderschwerpunkten zählen u. a. die Einführung digitaler Klassenzimmer an den Schulen, die Stärkung des Informatikunterrichts an den weiterführenden Schulen, eine Fortbildungsoffensive für Lehrkräfte und ein mehrjähriges Förderprogramm für die Sachaufwandsträger zur Verbesserung der IT-Ausstattung an den bayerischen Schulen. Diese Maßnahmen sind konsequent weiterzuentwickeln.

Doch darf auch nicht der Stellenwert der frühen Medienbildung außer Acht gelassen werden: Digitale Bildung und der Erwerb von Medienkompetenz beginnen jedoch viel früher. Bereits die Kindertagesbetreuung soll die Lebenswelt der Kinder aufgreifen und sie fit für die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft machen. Nur medienkompetente Kinder sind am besten vor Gefahren und Risiken geschützt und in der Lage, sinnvoll, kreativ und reflektiert Medien aller Art zu nutzen. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die Kinder bereits weit vor Schuleintritt in ihrer Medienkompetenz zu stärken. Ebenso wichtig ist es, die für die Kindertageseinrichtungen zuständigen Kommunen und Träger/Verbände analog der Schulsituation bei der Umsetzung ihres Bildungsauftrages aktiv zu unterstützen und auch ihnen die entsprechenden Ressourcen (insbesondere Hard- und Software) zur Verfügung zu stellen.

Von Nr. 2 ausgenommen ist der Ausbau digitaler Angebote im Bereich der Berufsbildung. Dem stehen schon rechtliche Gründe entgegen. Hauptursache der Ausnahme

sind allerdings fachliche Erwägungen. Insbesondere im Bereich der sich sehr dynamisch entwickelnden beruflichen Weiterbildung kann es nicht Staatsaufgabe sein, Bildungsangebote, namentlich Organisationsstrukturen, Methodik und konkrete Inhalte, weiter zu entwickeln. Außerhalb der bundesrechtlich festgeschriebenen Fortbildungsordnungen wird die berufliche Weiterbildung von einem privaten Markt bestimmt, der auf die Nachfrage nach bestimmten Qualifizierungen flexibel reagieren kann. Gerade im Hinblick auf die Digitalisierung wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von Angeboten geschaffen.

Zu Nr. 3

Die Zielbestimmung in Nr. 3 adressiert Digitalisierung als neue Aufgabe und Herausforderung für die öffentliche Daseinsvorsorge sowie der digitalen Inklusion und Teilhabe. Die Vorschrift hebt in Halbsatz 2 die Förderung leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen exemplarisch hervor. Diese umfasst neben der Stärkung der mobilen und kabelgebundenen Breitbandnetze auch andere Formen digitaler Infrastrukturen, wie zum Beispiel digital gesteuerte Versorgungsinfrastrukturen, intelligente Energienetze, die Infrastrukturen von Smart City und Smart Region Angeboten, aber auch kritische digital gesteuerte Infrastrukturen. Die Staatsregierung hat hier unter anderem mit der Glasfaser-Initiative zur Schaffung einer gigabitfähigen Infrastruktur in ganz Bayern bis 2025, mit der Initiative BayernWLAN 20 000 WLAN-Hotspots bis 2020, weitere 20 000 Hotspots an den bayerischen Schulen und mit der 5G-Initiative Akzente gesetzt. Der Begriff der digitalen Infrastrukturen ist nach dem Stand der Technik fortzuentwickeln. Die Maßnahmen sind an aktuelle Herausforderungen anzupassen. Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten der Digitalisierung auch dazu genutzt werden, Inklusion und Teilhabe zu stärken.

Zu Nr. 4

Als weitere Aufgabe der digitalen Daseinsvorsorge hebt Nr. 4 die Implementierung intelligenter digitaler Mobilitätskonzepte hervor. Die Staatsregierung hat hier mit der Zukunftsinitiative „Autonomes Fahren“, der Digitalisierung der Straßeninfrastruktur und mit Programmen zur Vernetzung der Verkehrssysteme, z. B. zum Ausbau dynamischer Verkehrsinformationen oder zum eTicketing Akzente gesetzt. Auch dieser Begriff der Mobilitätskonzepte und die damit einhergehenden Förderaufgaben sind weit und entwicklungssoffen zu verstehen. Umfasst sind neben neuen Mobilitätstechnologien, wie etwa dem autonomen Fahren, auch intelligente Systeme der Mobilitäts- und Verkehrssteuerung auf kommunaler, regionaler und überregionaler Ebene.

Zu Nr. 5

Als dritten Schwerpunkt digitaler Daseinsvorsorge definiert Nr. 5 die Digitalisierung von Gesundheit und Pflege. Auch hier knüpft der Gesetzgeber an bestehende Schwerpunkte bayerischer Digitalpolitik an und schreibt diese entwicklungssoffen fort. Zu den aktuellen Maßnahmen zählen insbesondere die Zukunftsinitiative „Digitale Medizin“, z. B. der Wissenschaftsverbund der bayerischen Universitätskliniken im Bereich digitaler Medizin (Schwerpunkte München und Würzburg, Augsburg) und die Zukunftsinitiative „Hightech in der Pflege“ (u. a. Demonstrationsprojekte für den intelligenten Umbau einer Wohnung für das Leben daheim bis ins hohe Alter). Die Erfahrungen der Coronakrise haben hier im letzten Jahr erhebliche Nejustierungen erforderlich gemacht, etwa wenn es um das Contact Tracing oder die digitale Abwicklung von Tests oder Impfungen geht. Diese neuen Impulse werden bei der Digitalplanung für den Gesundheitsbereich maßgeblich zu berücksichtigen sein.

Zu Nr. 6

Die rasanten Fortschritte der Digitalisierung wären ohne die Fortschritte digitalisierungsbezogener Disziplinen in Forschung und Wissenschaft undenkbar. Die Staatsregierung hat hierauf u. a. mit der Hightech Agenda reagiert. Mit der Hightech Agenda hat Bayern eine Technologieoffensive mit Schwerpunkt digitale Technologien gestartet. Mit 2 Mrd. €, 1 000 neuen Professoren und 13 000 neuen Studienplätzen soll die Spitzenstellung des Freistaates Bayern gerade im Bereich der Digitalisierung gesichert und wenn möglich weiter ausgebaut werden.

Digitalisierung verändert aber auch – quer durch alle Disziplinen – die wissenschaftliche Kommunikation in Forschung und Lehre selbst. Dieser Transformationsprozess hat sich

im Kontext der Coronakrise noch einmal nachhaltig vertieft. Wissenschaftliche Kolloquien werden ebenso digital abgehalten wie nahezu alle Lehrveranstaltungen an Universitäten und Hochschulen in den „Corona-Semestern“. Auch das Prüfungswesen musste auf digitale Formate umgestellt werden, einschließlich der Anpassung der rechtlichen Grundlagen von Hochschulprüfungen (Bayerische Fernprüfungserprobungsverordnung – BayFEV vom 16. September 2020).

Art. 2 Satz 2 Nr. 6 verpflichtet den Freistaat Bayern die bisherigen Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung der Wissenschaft im Lichte der Zielsetzungen des Art. 2 Satz 1 fortzuschreiben und weiterzuentwickeln.

Zu Nr. 7

Der Einsatz digitaler Technologien führt zu einer grundlegenden, globalen Veränderung von Kommunikationsmedien und Kommunikationsprozessen in Gesellschaft und Wirtschaft, in Staat und Verwaltung. Dieser Prozess setzt sich in rasanter Geschwindigkeit fort, ohne dass dessen Ausgang absehbar wäre. Damit gerät „Kommunikationskompetenz“ als grundlegende Sozialkompetenz unter Druck. Unter den Bedingungen von Digitalisierung kann praktisch jede erlernte Form von Kommunikation „fast über Nacht“ veralten. Bei mangelnder Kenntnis der neuen „Spielregeln“ digitaler Kommunikation droht den Betroffenen „Anschlussverlust“ im privaten, wie im wirtschaftlichen, wie im politischen Bereich. Ins Positive gewendet ergibt sich hieraus ein Auftrag an den Freistaat Bayern, Bürgerinnen und Bürger, Akteure in der Zivilgesellschaft und Politik, die bayerische Wirtschaft, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, beim Erwerb der erforderlichen digitalen Basiskompetenzen sowie die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung beim Erwerb der erforderlichen digitalen Basis- und Fachkompetenzen zielgerichtet zu unterstützen. Den gesetzlichen Rahmen für die Förderverantwortung liefert Art. 2 Satz 2 Nr. 7.

Zu Nr. 8

Der primäre Treiber der Digitalisierung ist die digitale Wirtschaft, an der Spitze eine vergleichsweise kleine Zahl, miteinander gut vernetzter, weil weit ungewöhnlich marktmächtiger digitaler Plattformanbieter. Angesichts der wirtschaftszentrierten Dynamik der Digitalisierung werden die Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern mit den positiven wie mit den negativen Folgen der Digitalisierung zwangsläufig gerade auch in ihrer Eigenschaft als Verbraucherinnen und Verbraucher konfrontiert. Entsprechend ist im Rahmen der Kompetenzen des Freistaates Bayern der Verbraucherschutz in der digitalen Wirtschaft eine Schlüsselaufgabe des Freistaates Bayern. Nr. 8 hebt die Vermittlung digitaler Grundkompetenzen an Verbraucher besonders hervor, damit diese aktiv, sicher und selbstbewusst auf dem digitalen Markt agieren können.

Zu Nr. 9

Der Freistaat Bayern versteht sich als digitales Gründerland. Hierzu unterstützt Bayern aktuell digitale Start-ups mit hoher Innovationskraft. Bayern trägt dadurch zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum wirtschaftlichen Wachstum bei. Gerade neugegründete Unternehmen helfen bei der Digitalisierung der bayerischen Wirtschaft. Daher unterstützt der Freistaat Bayern digitale Unternehmensgründungen in ganz Bayern, u. a. durch den Aufbau Digitaler Gründerzentren und das Programm „BayStartup“. Um den Anspruch „Gründerland Nr. 1 zu werden“ (vgl. <https://www.stmwi.bayern.de/digitalisierung/digital-gruender/>) auch im Bereich der Digitalwirtschaft einzulösen und weiter auszubauen, ist die konsequente Fortentwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung digitaler Geschäftsmodelle erforderlich.

Zu Nr. 10

Die in Bayern rasch wachsende Digitalökonomie bietet neue attraktive Arbeitsplätze. Der Anteil von Frauen in Digitalberufen ist insgesamt aber nach wie vor eher gering. Daher setzt sich der Freistaat Bayern das Ziel, den gleichberechtigten Zugang zu Digitalberufen konsequent zu fördern. Der Freistaat Bayern hat hierzu u. a. die Initiative „BayFiD – Bayerns Frauen in Digitalberufen“ gestartet. Diese Maßnahmen sollen konsequent weiterentwickelt werden.

Zu Nr. 11

Zu den Herausforderungen und Schattenseiten fortschreitender digitaler Vernetzung nahezu aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und administrativen Kommunikationsprozesse zählt die damit einhergehende Gefahr für die Sicherheit, Integrität und Funktionsfähigkeit eben dieser digitalen Prozesse und der ihnen zugrunde liegenden Infrastrukturen.

Der Freistaat Bayern hat das Thema „IT-Sicherheit“ sehr frühzeitig auch gesetzgeberisch adressiert. Bundesweit erstmalig hat Bayern im Rahmen des BayEGovG schon 2015 Regelungen zur Gewährleistung von IT-Sicherheit in der digitalen Verwaltung getroffen. Mit der Novelle des BayEGovG von 2017 wurde dieses Konzept weiterentwickelt.

Das BayDiG bildet die Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (LSI) mit bis zu 200 Mitarbeitern und für die Schaffung einer zentralen Kontaktstelle für die IT-Sicherheit kritischer Infrastrukturen, wie z. B. in Flughäfen.

Weitere Maßnahmen des Freistaates Bayern sind:

- Ausbau der Cybercrime-Bekämpfung, insbesondere der Zentralstelle Cybercrime in Bamberg und der Schwerpunktstaatsanwaltschaften sowie der spezialisierten Ermittlungseinheiten bei der Bayerischen Polizei.
- Ausstattung der Bayerischen Polizei mit modernster mobiler IT (z. B. Smartphones, Tablets und im Streifenwagen).
- Verstärkung der Forschung für die IT-Sicherheit (z. B. nationales Leistungszentrum „Sichere vernetzte Systeme“ von Fraunhofer in München; Forschungs- und Entwicklungs-Kooperationsprojekte für kritische Infrastrukturen privater Träger).

Die bisher vom Freistaat Bayern getroffenen Maßnahmen sind im Rahmen der gesetzlichen Zielvorgabe des Art. 2 Satz 2 Nr. 11 nunmehr anforderungsgerecht fortzuschreiben und auszubauen.

Zu den gesetzlichen Regelungen zur IT-Sicherheit im BayDiG siehe Art. 41 ff.

Zu Nr. 12

Gesamtgesellschaftliche Digitalisierung verändert auch das Koordinatensystem für die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Bis vor wenigen Jahren wurde der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung in erster Linie aus der „administrativen Binnenperspektive“ praktischer Effizienzprobleme der Verwaltung betrachtet. Hierfür steht auch der Begriff des „E-Government“. In jedem Maße, indem sich die gesamte gesellschaftliche Kommunikation auf digitale Prozesse umstellt, stellt sich Digitalisierung immer stärker als ein Prozess dar, der „von außen“ an die Verwaltung zwangsläufig herangetragen wird. Es geht nicht mehr allein um (optionale) Modernisierung, sondern um die (zwingend erforderliche) Anpassung der Verwaltungskommunikation an Veränderungen der gesellschaftlichen Kommunikation.

Art. 2 Satz 2 Nr. 12 trägt den veränderten digitalen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns im Sinne einer allgemeinen gesetzlichen Zielbestimmung Rechnung. Der Teil 1 des Gesetzes (vgl. u. a. Art. 4 bis 7, Art. 9 bis 13), vor allem aber die Bestimmungen des Teils 2 des Gesetzes (Digitale Verwaltung) konkretisieren diese allgemeine Zielbestimmung. Im Vergleich zu den bisher geltenden Rechtsvorschriften des BayEGovG von 2015 trägt das BayDiG dem rasanten technischen Fortschritt, aber auch der grundlegenden Veränderungen der bundes- und unionsrechtlichen Rahmenbedingungen (insb. OZG, SDG-VO) der digitalen Verwaltung durch deutlich weitergehende gesetzliche Anforderungen an die Verwaltungsdigitalisierung Rechnung.

Zu Nr. 13

Die Potenziale der Digitalisierung der Verwaltung würden unterschätzt, wenn hierunter allein die mehr oder weniger schematische Übertragung analoger in digitale Prozesse verstanden würde. Vielmehr bietet die Digitalisierung gerade auch die Chance zu einer

grundlegenden Verwaltungsmodernisierung, und dies nicht nur quantitativ (z. B. automatisierte digitale Masseverfahren), sondern gerade auch qualitativ (einfachere, nutzerfreundlicher Prozesse).

Zu Nr. 14

Offene Daten – „Open Data“ – sollen für jedermann frei zugänglich sein und können aufgrund von offenen und diskriminierungsfreien Lizenzen frei wiederverwendet werden. Das Prinzip der offenen Daten – „Open Data“ – bekommt weltweit eine immer größere Bedeutung. Die Verfügbarkeit von Daten wird zu einem immer bedeutenderen Wirtschaftsfaktor und ist Teil einer modernen Infrastruktur (vgl. BMI – Open Data – bund.de).

In Bayern hat das Thema „Open Data“ u. a. seinen Niederschlag im BayDSG (Allgemeiner Auskunftsanspruch) und im Fachrecht (z. B. Bayerisches Umweltinformationsgesetz – BayUIG) gefunden. In Art. 2 Satz 2 Nr. 14 wird nunmehr die Förderung des Zugangs zu offenen Verwaltungsdaten als sachgebietsübergreifende gesetzliche Zielsetzung festgeschrieben. Das BayDiG konkretisiert die allgemeinen Ziele und Instrumente bayerischer Open Data- und Transparenzpolitik in Art. 14. Zur effektiven Umsetzung dieser allgemeinen rechtlichen Grundsätze sind allerdings weitergehende und detailliertere gesetzliche Regelungen erforderlich. Diese sind aktuell in Vorbereitung.

Zu Nr. 15

Digitale Technologien bieten gerade für Menschen mit Behinderung die Möglichkeit zu gleichberechtigter Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben. Mangels ausreichender Marktmacht sind jedoch gerade im Bereich der digitalen Barrierefreiheit zielgerichtete staatliche Maßnahmen erforderlich. Dies adressiert Art. 2 Satz 2 Nr. 15. Das BayDiG versteht digitale Barrierefreiheit rechtlich als besondere Ausformung des digitalen Selbstbestimmungsrechts der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Art. 10). Für die Umsetzung der Zielsetzung aus Nr. 15 sind jedoch auch zielgerichtet Investitionen und Bildungsangebote erforderlich.

### **Zu Art. 3 Digitale Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern**

Art. 3 adressiert das Schlüsselthema „Digitale Souveränität“, das seit etwa einer Dekade immer stärker in den Focus der öffentlichen Diskussion und politischer Initiativen gerückt ist (vgl. z. B. Das Gaia X Projekt der Europäischen Union).

Der ursprünglich vor allem in ökonomischen Kontexten diskutierte Begriff der „Digitalen Souveränität“ (vgl. z. B. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industrie-4-0-und-digitale-wirtschaft.html>) wird inzwischen deutlich weiter verstanden und u. a. auch auf die digitale Unabhängigkeit von Staaten und Staatengemeinschaften, wie der Europäischen Union übertragen (vgl. „Whitepaper GAIA-X“ (plusserver.com)).

Das BayDiG verzichtet gleichwohl bewusst auf die Aufwertung des Schlagworts der „digitalen Souveränität“ zu einem Rechtsbegriff. In rechtlichen Kontexten verwendet, signalisiert der Begriff der „Souveränität“ (von Bodin bis Jellinek) ein Maß an Unabhängigkeit und Eigenständigkeit, der weder vom Freistaat Bayern noch von der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Bedingungen globaler (digitaler) Vernetzung und Interdependenz realistisch eingelöst werden könnte.

Stattdessen verwendet das Gesetz den offeneren Begriff der „digitalen Entscheidungsfähigkeit“.

#### **Zu Abs. 1**

Art. 3 Abs. 1 verpflichtet den Freistaat Bayern zur Förderung und Sicherung seiner digitalen Entscheidungsfähigkeit. Das Gesetz verzichtet angesichts der Dynamik der technologischen Entwicklung bewusst auf eine nähere oder abschließende Definition der Voraussetzungen digitaler staatlicher Entscheidungsfähigkeit. Umfasst sind jedenfalls neben der Beherrschung digitaler Schlüsseltechnologien und -kompetenzen, auch die Schaffung von Netzwerksicherheit und der Schutz sensibler und vertraulicher Daten auch im mobilen Bereich. Die Zielsetzung umfasst grundsätzlich alle Bereiche staatlichen Handelns und alle Ressortzuständigkeiten. Umfasst sind damit z. B. auch erforderliche Maßnahmen im Bereich der digitalen Bildung und Qualifizierung, aber auch die Weiterentwicklung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Die Zielbestimmung in Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass die Gewährleistung eigenständiger digitaler Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern eine vom Gesetzgeber verbindlich vorgegebene Leitschnur staatlichen Handelns und damit auch jeder künftigen Digitalstrategie sein muss. Der Gesetzgeber verzichtet aber bewusst auf konkrete inhaltliche Zielvorgaben, durch welche konkreten technischen, organisatorischen, personellen oder finanziellen Maßnahmen die staatliche Zielsetzung optimal zu verwirklichen ist. Vielmehr umfasst die Zielbestimmung insofern einen Handlungsauftrag an die Staatsregierung, eine entsprechende Strategie zu entwickeln und laufend fortzuschreiben. Um die digitale Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern im Sinne des Abs. 1 Satz 1 zu sichern, unterhält der Freistaat Bayern gemäß Satz 2 insbesondere staatliche Rechenzentren und staatlich verfügbare Netze und entwickelt eine geeignete Cloud-Strategie.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 verpflichtet den Freistaat Bayern in Konkretisierung der Zielbestimmung des Abs. 1 in besonderer Weise zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Zugangs zu staatlichen kritischen Infrastrukturen und Netzen.

**Zu Abs. 3**

Abs. 3 verpflichtet die Gebietskörperschaften auf den Schutz der IT-Sicherheit. Die Norm wird durch die behördenbezogenen Regelungen des Teils 3 zur IT-Sicherheit konkretisiert.

**Zu Abs. 4**

Abs. 4 verpflichtet die staatlichen Behörden zum Einsatz offener Software und offener Austauschstandards, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Der verstärkte Einsatz offener Software dient zuvörderst der nachhaltigen Steigerung und Sicherstellung der digitalen Souveränität der bayerischen Staatsverwaltung. Insbesondere gilt es etwaige „Lock-in-Effekte“ (z. B. Wechselkosten) zu verringern und zukünftig vorzubeugen. Langfristig sollen zugleich weitere Potenziale von offener Software im Kontext von Innovation, Kostenvorteilen und dergleichen mehr erschlossen werden. Dies soll vor allem die Sicherheit erhöhen, da bei der Nutzung proprietärer Software die Interoperabilität fehlt. Formate oder Protokolle der Dateien können oftmals nur mit Produkten der jeweiligen Hersteller ausgelesen werden. Der Staat soll aber Herr über seine Daten bleiben.

Die Vielfalt und die ganz unterschiedlichen Anforderungen der Behörden an Softwareprodukte verbieten allerdings pauschale und generalisierende gesetzliche Vorgaben zur Softwarebeschaffung. So zeigen Beispiele wie die Open Source-Projekte großer Kommunen oder die Veränderung von Lizenzbedingungen (ehemals Open Source-Software geht in Richtung proprietärer Software, wie z. B. Java), dass das Kriterium „Open Source“ nicht immer alleine entscheidend ist, um flexibel zu bleiben. Entscheidende Kriterien sind oftmals weniger die Lizenzfragen (proprietär, welche Open Source-Lizenz...), sondern die Eigenschaften der Software (z. B. Sourcecode öffentlich einsehbar, Interoperabilität mit anderer Software, Verwendung von Standards und Schnittstellen, Kosten im Zuge der Migration und zukünftigen Weiterentwicklungen etc.).

Um die erforderlichen Spielräume der Fachbehörden abzusichern, wird die gesetzliche Verpflichtung aus Abs. 4 daher unter einem Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsvorbehalt gestellt. Von einer mangelnden Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ist unter anderem dann auszugehen, wenn geeignete offene Software am Markt nicht verfügbar ist, nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten zu beschaffen ist oder wenn keine Betreuungs- und Wartungsstrukturen durch Dienstleister gewährleistet werden können. Ebenso bleiben datenschutzrechtliche Vorgaben, etwa aus Art. 25 DSGVO („Privacy by Design“), unberührt.

**Zu Art. 4 Digitale Daseinsvorsorge**

Art. 4 knüpft an das Ziel der Förderung der digitalen Daseinsvorsorge in Art. 2 Satz 2 Nr. 2 an und konkretisiert diese Zielsetzung für den Teilbereich der Digitalisierung öffentlicher Dienste und Verwaltungsverfahren.

**Zu Abs. 1**

Abs. 1 normiert insoweit eine digitale Daseinsvorsorgeverantwortung aller Behörden. Diese umfasst die Bereitstellung digitaler Verwaltungsangebote im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts, aber auch sonstige digitale öffentliche Dienste und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Zum Begriff der Geeignetheit siehe Begründung zu Art. 17.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 verlangt die Bereitstellung digitaler Ansprechpartner, um die Kenntnisse über und die Akzeptanz von digitalen Angeboten durch geeignete Maßnahmen der internen und externen Kommunikation zu erhöhen.

**Zu Abs. 3**

Bei der Digitalisierung der Verwaltung kommt den Kommunen als dominierenden Verwaltungsträgern in Bayern eine Schlüsselrolle zu. Eine Entkopplung des Digitalisierungsstands auf staatlicher und kommunaler Ebene ist daher entgegenzuwirken, dabei aber die kommunale Selbstverwaltung und Selbstverantwortung zu wahren. Hierzu dient die auf Unterstützung der Kommunen gerichtete Zielbestimmung des Abs. 3 Satz 1. Zur Umsetzung kommen gemäß Satz 2 insbesondere die Bereitstellung zentraler bzw. einheitlicher Basiskomponenten, Anwendungen und Infrastrukturen in Betracht. Der Begriff der Gemeindeverbände umfasst auch Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften, wobei die Besonderheiten ihrer Aufgaben zu berücksichtigen sind.

Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Gemeindeverbände und Gemeinden bleiben gemäß Satz 3 unberührt.

**Zu Art. 5 Digitalisierung von Staat und Verwaltung****Zu Abs. 1**

Abs. 1 Satz 1 legt die vollständige Digitalisierung aller hierzu geeigneten Prozesse in Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern als Ziel fest. Die Norm knüpft an die in den Programmen BAYERN DIGITAL I und II definierten Zielsetzungen an und entwickelt diese für die staatliche Verwaltung insgesamt fort. „Vollständig“ meint in diesem Zusammenhang die Digitalisierung interner wie externer Prozesse. Durch die Formulierung „sollen“ sind Ausnahmen von der Volldigitalisierung insbesondere aus sicherheitsrechtlichen Gründen zulässig. Zum Begriff der „Geeignetheit“ siehe umfassend Art. 17. Bei der Digitalisierung ist der digitalen Barrierefreiheit angemessen Rechnung zu tragen.

**Zu Abs. 2**

Mit der Regelung wird der Einsatz von Algorithmen bei digitalen Diensten und Verwaltungsverfahren, etwa in Form von Prüf- oder Entscheidungsalgorithmen, von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht. Damit wird erstmals eine Algorithmenkontrolle im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht verankert. Die zuständige Behörde hat die Zweckmäßigkeit, d. h. die Eignung des Algorithmeinsatzes zur Zielerreichung zu prüfen. Weiter muss die Objektivität des Algorithmus regelmäßig geprüft werden, um „automatisierte Diskriminierungen“ bzw. einen „Algorithmic bias“ zu vermeiden. Schließlich steht der Einsatz von Algorithmen unter einem Wirtschaftlichkeitsvorbehalt. Die Norm orientiert sich in der Begrifflichkeit an § 88 Abs. 5 AO. Weitergehende Anforderungen, die sich u. a. auch dem Rechtsstaatsprinzip oder aus Anforderungen des Fachrechts ergeben, bleiben unberührt.

**Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 weist dem Staatsministerium für Digitales die Aufgabe der ressortübergreifenden Steuerung der Umsetzung des OZG in Bayern zu. Satz 2 stellt klar, dass die Verantwortlichkeiten der Ressorts unberührt bleiben. Dies gilt insbesondere auch für die durch oder auf Grundlage von Beschlüssen des IT-Planungsrats festgelegten Themenfeldverantwortlichkeiten für die OZG-Umsetzung. Zuständigkeiten, die von mehreren Ressorts ausgeübt werden, bleiben hiervon ebenso unberührt.

#### **Zu Art. 6 Nachhaltigkeit**

Art. 6 enthält in Satz 1 eine Verpflichtung für staatliche Stellen bei Ihrer Aufgabenstellung auch Aspekte der Ökologie und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, insbesondere geht es dabei um den Dreiklang „Anschaffung, Betrieb und Entsorgung“. Digitalisierung ermöglicht es u. a. aber auch auf Dienstreisen zu verzichten und sie beispielsweise durch Videokonferenzen zu ersetzen; auch die Einrichtung von Telearbeitsplätzen kann dazu beitragen, gerade Großstädte vom Pendelverkehr zu entlasten. Die Coronapandemie hat diese Entwicklung deutlich vorangetrieben und die Vorteile klar aufgezeigt. Neben dem Nachhaltigkeitsaspekt bietet es auch enorme Chancen bei der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nicht zu unterschätzen sind aber die durch die neuen Arbeitsformen entstehenden Belastungen für die Beschäftigten. Nicht selten führt dies zu einer Arbeitsverdichtung (deutlich mehr Videokonferenzen im Gegensatz zu Präsenzsitzungen möglich) und die Gefahr der ständigen Erreichbarkeit. Digitales Arbeiten verändert insgesamt das Arbeitsverhalten und die Arbeitsprozesse.

Art. 6 trägt mit dem Vorbehalten der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der Vielfalt der adressierten Behördenträger und deren jeweiligen besonderen Anforderungen und vorhandenen Ressourcen Rechnung. Für Gemeinden und Gemeindeverbände und für sonstige unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts enthält Satz 2 eine Empfehlung.

#### **Zu Art. 7 Personal und Qualifizierung**

Diese Vorschrift enthält Regelungen zur Personalgewinnung von IT-Fachkräften, sowie Vorschriften zur Weiterbildung und entsprechenden Qualifizierung der Bediensteten in den Behörden. Bayern will hier vor allem mit der Einrichtung eines „Digital Campus“ neue Wege bestreiten.

##### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass die digitale Qualifizierung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung vom Freistaat Bayern gefördert wird. Nach Abs. 1 Satz 2 sind geeignete Maßnahmen für die Gewinnung, Bindung und Entwicklung von IT-Fachkräften in der bayerischen Staatsverwaltung in den Personalentwicklungskonzepten der obersten Landesbehörden zu verankern. Satz 2 adressiert die Gewinnung, Bindung und Entwicklung von IT-Fachkräften in der bayerischen Staatsverwaltung. Angesichts des Wettbewerbs um IT-Fachkräfte besteht ein Bedarf nicht nur an ressortspezifischen, sondern gerade auch an ressortübergreifenden Maßnahmen. Der Freistaat Bayern hat diesen Weg bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2018 eingeschlagen, das ein Maßnahmenpaket zur Optimierung der Personalgewinnung und Stärkung der Personalbindung im IT-Bereich umfasst. Neben zusätzlichen Beförderungsmöglichkeiten wurden ein Zuschlag zur Gewinnung von IT-Fachkräften und die Möglichkeit zur schnelleren Verbeamtung vorgesehen. Im Arbeitnehmerbereich können, soweit es zur Personalgewinnung bzw. Bindung von Fachkräften erforderlich sein sollte, Zulagen gewährt werden.

##### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 stellt klar, dass die Binnendigitalisierung der Verwaltung maßgeblich zum Wohle der Beschäftigten erfolgt. Daher sind interne Verfahren auf die Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Nutzer auszurichten. So soll etwa die Nutzung von Telearbeit den Beschäftigten der Staatsverwaltung ermöglicht werden, soweit die technischen Möglichkeiten bestehen und ein geordneter Dienstbetrieb dies zulassen. Dem Grundsatz der digitalen Barrierefreiheit ist dabei besonders Rechnung zu tragen.

##### **Zu Abs. 3**

Abs. 2 konkretisiert die Qualifizierungsaufgaben für die Fälle der Einführung neuer IT- oder E-Government-Verfahren sowie bei wesentlichen Erweiterungen oder sonstigen Änderungen bestehender Verfahren.

##### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 enthält eine Empfehlung für Gemeinden und Gemeindeverbände und für sonstige unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts.

**Kapitel 2 Digitale Rechte und Gewährleistungen**

Das BayDiG will Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in Bayern in die Lage versetzen, auch unter Bedingungen der Digitalisierung als aktiv gestaltende Akteure zu handeln. Daher setzt das BayDiG im Kapitel 2 bei den Rechten von Bürgern und Unternehmen in der Digitalisierung an.

Kapitel 2 enthält hierzu ein System digitaler Rechte und Gewährleistungen.

Die Einräumung subjektiver digitaler Rechte trägt der gewachsenen Bedeutung der digitalen Kommunikation über das Internet in allen Lebensbereichen Rechnung. In dem Maße, indem sich sowohl die nicht rechtsverbindliche, als auch die rechtsverbindliche private und gewerbliche Kommunikation in das Internet verlagert, gewinnt die Möglichkeit, für Kommunikationszwecke auch tatsächlich auf das Internet zurückgreifen zu können, für die effektive Wahrnehmung der Belange der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen in der Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung an Bedeutung.

Mit der Gewährleistung von digitalen Zugangs- und Verfahrensrechten knüpft das BayDiG an die subjektiv-rechtliche Dimension des Verwaltungsverfahrensrechts und des BayEGovG an und entwickelt diese unter den aktuellen Bedingungen der Digitalisierung weiter. Die bisherigen nur punktuellen subjektiv-rechtlichen Regelungen zum Verfahren über den Einheitlichen Ansprechpartner (vgl. Art. 71e BayVwVfG) im BayVwVfG wurden bereits mit dem BayEGovG auf grundsätzlich alle Behördendienste und Verwaltungsverfahren erweitert. Das Kapitel 2 normiert „technikgebundene“ Zugangs- und Verfahrensrechte, das heißt Rechte, deren Ausübung notwendig die Bereitstellung von bestimmten technischen Infrastrukturen durch Dritte bzw. die Verwaltung (z. B. Internetzugang über Festnetz oder Mobilfunk, Einrichtung eines Nutzerkontos, Nutzung von Verschlüsselungsverfahren, Beschaffung eines Leseegerätes etc.) schon voraussetzt. Regelmäßig wird auch eine Mitwirkung des Nutzers bzw. dessen Anschluss an bestimmte Dienste technische Voraussetzung für die Wahrnehmung digitaler Rechte sein. Die Rechte des Kapitels 2 begründen also kein Recht des Nutzers, einen eigenen Hardware-Zugang o. ä. auf Staatskosten zu erhalten. Aufgrund ihrer „Technikgebundenheit“ müssen Reichweite und inhaltliche Ausgestaltung der Rechte im Übrigen auf die korrespondierenden technischen Bereitstellungsverpflichtungen der Behörden abgestimmt werden.

Eine Gewähr für die jederzeitige uneingeschränkte Aktualität, Richtigkeit, Vollständigkeit und Verfügbarkeit der bereitgestellten Dienste ist mit den im Gesetz verankerten Rechten nicht verbunden. Im Übrigen bleiben die Haftungsbegrenzungen des Telemediengesetzes (TMG) sowie das Recht der Behörden unberührt, technische Verfügbarkeiten im Rahmen von Nutzungsbedingungen zu regeln und Haftungsansprüche im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Vorgaben in zulässiger Weise zu begrenzen bzw. auszuschließen.

**Zu Art. 8 Freier Zugang zum Internet***Zu Satz 1*

In Satz 1 wird das Recht auf freien Zugang zum Internet als einfachgesetzliches Abwehrrecht normiert. Satz 1 stellt durch die Formulierung „über allgemein zugängliche Netze“ zugleich klar, dass sich das Recht nur im Rahmen vorhandener Infrastrukturen entfaltet, aber kein Recht auf Bereitstellung von technischen Internetzugängen umfasst. Das Wort „frei“ ist in diesem Zusammenhang daher auch nicht als „kostenfrei“ zu verstehen. Art. 8 Satz 1 umfasst sowohl natürliche, als auch juristische Personen des Privatrechts, insbesondere auch Unternehmen.

Mit der einfachgesetzlichen Normierung eines Abwehrrechts auf Zugang zum Internet trägt der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass der Zugang zum Internet beim heutigen Stand der Digitalisierung Voraussetzung für die wirksame umfassende Wahrnehmung praktisch aller Grundrechte geworden ist. Das Recht auf Internetzugang ist daher nicht mit dem Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ oder einem anderen bereits normierten Grundrecht deckungsgleich.

Aufgrund der hohen Dynamik des Sachbereichs verzichtet der Gesetzgeber zum gegenwärtigen Zeitpunkt bewusst auf eine verfassungsrechtliche Regelung. Die Verankerung im einfachen Gesetzesrecht soll es ermöglichen, Erfahrungen mit der Wirksamkeit

der Regelungen zu sammeln, die in einem späteren eventuellen Konstitutionalisierungsprozess einfließen können.

*Zu Satz 2*

Satz 2 stellt klar, dass durch Gesetz oder aufgrund von Gesetz normierte Zugangsbeschränkungen von der Vorschrift unberührt bleiben, etwa in öffentlichen Einrichtungen (z. B. Schulen) oder für Minderjährige. Gleiches gilt für vorrangige Regelungen des Bundesrechts.

Ein generelles Verbot des Zugangs zum Internet im Sinne einer allgemeinen, einschränkungslosen staatlichen Internetzugangsblockade gegen einzelne Personen oder Personengruppen ist dagegen gemäß Satz 3 ausgeschlossen. Damit knüpft das Gesetz an die geltende Verfassungslage und die Rechtsprechung des EMRK an (vgl. z. B. Bescheid Nr. 48226/10 und 14027/11, Urteil des EGMR vom 1. Dezember 2015) und verankert diese erstmal im einfachen Gesetzesrecht.

Als reines Abwehrrecht umfasst Art. 8 dezidiert keinerlei Leistungsansprüche etwa auf Bereitstellung von Internetzugangsinfrastrukturen (Breitband, Mobilfunk) oder sonstige Hard- oder Softwaredienste zur technischen Vermittlung des Internetzugangs. Mögliche Regelungen dieser Art obliegen mit Blick auf die Kompetenzverteilung im Telekommunikationsrecht ohnehin ausschließlich dem Bundesgesetzgeber.

Für die hier geplante abwehrrechtliche Regelung besitzt der Freistaat Bayern dagegen die Gesetzgebungskompetenz, da es nicht um Telekommunikationsrecht bzw. um den technischen Aspekt des Internets (Bereitstellung von technischen Vorrichtungen zum Internetempfang etc.) geht, sondern um die Regulierung des Internets z. B. durch Blockieren der digitalen Nutzung des World Wide Web (vgl. hierzu auch das Dokument des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, WD 2 - 3000 - 131/19 vom 25. November 2019). Landesrechtliche Befugnisse zu Internetzugangsbeschränkungen könnten sich z. B. aus dem Polizei- und Ordnungsrecht ergeben. Bei deren Ausübung ist Art. 6 von den Behörden zu beachten.

*Zu Satz 3*

Nach Satz 3 sind allgemeine staatliche Internetzugangsblockaden unzulässig (siehe die Erläuterungen oben).

**Zu Art. 9 Digitale Handlungsfähigkeit**

Die zunehmende Verlagerung der Verwaltungskommunikation ins Internet wirft die Frage nach der effektiven Ausübung von Verfahrensrechten insbesondere auch dann auf, wenn Dritte in die Kommunikation einzubeziehen sind, sei es als Vertreter, Bevollmächtigte, Sorgeberechtigte, im Rahmen der Vormundschaft oder auch im Erbfall. Bisher sind digitale Dienste und Verfahren nur unzulänglich auf derartige Konstellationen ausgerichtet. Art. 9 verpflichtet den Freistaat Bayern daher auf die Bereitstellung digitaler Dienste hinzuwirken, die die umfassende digitale Handlungsfähigkeit der Beteiligten sicherstellen.

**Zu Art. 10 Digitale Selbstbestimmung**

Art. 10 dient der Förderung digitaler Selbstbestimmung und der Gewährleistung der Nutzerfreundlichkeit digitaler Angebote. Der Regelungszweck der Norm ist nicht mit der nach wie vor stark abwehrrechtlich geprägten Zielsetzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung deckungsgleich. Vielmehr sollen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, ihre digitale Kommunikation im privaten und geschäftlichen Bereich und bei Kontakten mit der Verwaltung ihren eigenen Handlungszielen entsprechend frei zu gestalten.

**Zu Abs. 1**

Abs. 1 normiert die Grundsätze der Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit für digitale Verwaltungsangebote des Freistaates Bayern. „Digitale Dienste“ im Sinne dieses Gesetzes sind dabei Dienstleistungen, die von Behörden zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in digitaler Form über ein Eingabegerät oder über allgemein zugängliche Netze angeboten werden.

Der Begriff der Nutzerfreundlichkeit im Sinne dieses Gesetzes ist nicht rein technokratisch („Nutzerfreundlichkeit ist, was ein Digitallabor als nutzerfreundlich definiert“), sondern vielmehr normativ zu konkretisieren. Die Wahrnehmung von Grundrechten in einer zunehmend digitalisierten Verwaltung setzt voraus, dass der Einzelne digitale Vorgänge nachvollziehen und sich seiner eigenen Rolle und der Auswirkungen digitaler Handlungen bewusst ist. Art. 12 DSGVO stellt nicht zuletzt auch deshalb auf Informationen in „präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache“ ab. In diesem Zusammenhang ist auch auf den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundrechtsschutz durch Verfahren hinzuweisen. Damit sind Konstellationen gemeint, in denen der Staat präventive organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zum Schutz von Grundrechten treffen muss. In diesem Sinne ist bei der nutzerfreundlichen Ausgestaltung digitaler Angebote des Freistaates Bayern gerade auch die Möglichkeit effektiver Wahrnehmung verfahrensrelevanter Grundrechte mit zu berücksichtigen.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 normiert zur Umsetzung des Regelungszwecks der Norm eine Förderverantwortung für den Freistaat Bayern in Hinblick auf geeignete allgemeine Informations- und Bildungsangebote, insbesondere auch im Bereich der Barrierefreiheit.

#### **Zu Art. 11 Digitale Identität**

##### **Zu Abs. 1**

Nach Abs. 1 hat jeder das Recht auf Bereitstellung digitaler Identitätsdienste nach Maßgabe dieser Vorschrift. Diese Regelung knüpft an die handlungsbezogenen Normen zur digitalen Selbstbestimmung an, unterscheidet sich von diesen Vorschriften aber durch seine personenbezogene, auf Dauer angelegte Zielsetzung. Die Regelung stellt eine Schlüsselnorm des Gesetzes dar, da sie jeder Person auf Lebenszeit das Recht auf staatliche Bereitstellung digitaler Dienste einräumt, die dieser eine dauerhafte Speicherung und selbstbestimmte Nutzung aller personenbezogenen Informationen und Dokumente ermöglicht. Dies umfasst auch das Recht auf selbstbestimmte Verfügung über die personenbezogenen gespeicherten Daten, einschließlich eines jederzeitigen informierten Lösungsrechts. Der Anspruch auf Bereitstellung digitaler Identitätsdienste gilt jedoch nur, wenn bereits eine geklärte und rechtlich gesicherte Identität vorliegt. Auch können rechtliche Einschränkungen in Bezug auf die Verwendung der Identitätsdokumente mit eID-Funktion einem Anspruch auf Bereitstellung digitaler Identitätsdienste entgegenstehen (z. B. Einschaltung der Online-Ausweisfunktion ab 16 Jahren, Betreuung, Strafgefangene).

Zur Digitalen Identität zählt auch die Gewährleistung einer sicheren und auf Dauer angelegten Behördenkommunikation, die einen jederzeitigen Rückgriff auf archivierte Informationen und Dokumente ermöglicht.

Der Begriff der „Digitalen Identität“ wird in Abs. 1 im Interesse der Entwicklungsoffenheit bewusst nicht abschließend definiert, sondern nur funktional konkretisiert. Der Begriff geht über die „digitale Identifizierung“ oder die Bereitstellung digitaler Identifizierungsmittel im Sinne der eIDAS-Verordnung hinaus. Er umfasst ohne abschließende Beschränkung alle digitalen Dienste, deren Bereitstellung erforderlich ist, um eine auf Dauer angelegte, personenbezogene, selbstbestimmte Nutzung digitaler Behördendienste, die dauerhafte Archivierung aller damit zusammenhängenden Informationen und deren dauerhafte Nutzung im Rahmen der digitalen Abwicklung digitaler Verwaltungsverfahren nach dem jeweiligen Stand der Technik zu ermöglichen.

Abs. 1 stellt klar, dass insbesondere auch die digitale Vorlage und Archivierung von Belegen durch digitale Dienste sicherzustellen ist. Damit soll eine notwendige Voraussetzung für die vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren geschaffen werden. Hier setzt die digitale Übermittlung von Bescheiden voraus, dass die Empfänger in der Lage sind, diese digitalen Dokumente auch dauerhaft und sicher zu speichern, gegebenenfalls auch langfristig. Hier obliegt dem Freistaat Bayern eine Verantwortung, die Bürgerinnen und Bürger auch in die Lage zu versetzen, eine solche Speicherung vorzunehmen.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 Satz 1 konkretisiert das Recht im Sinne von Abs. 1 und verweist hierzu auf die Pflichten des Freistaates Bayern zu Bereitstellung digitaler Dienste gemäß Art. 29 bis 31. Satz 2 normiert die Antragsvoraussetzungen für die Bereitstellung einer digitalen Identität unter Verweis auf Art. 31 Abs. 2. Die hier angesprochenen Dienste werden kontinuierlich nach dem Stand der Technik fortentwickelt.

**Zu Abs. 3**

Satz 1 stellt klar, dass die Einrichtung und Nutzung der digitalen Identität für Bürgerinnen und Bürger in ihren privaten, nichtwirtschaftlichen Angelegenheiten freiwillig ist. Zur möglichen Verpflichtung zur Nutzung eines Organisationskontos siehe Art. 28 Abs. 3.

Abs. 3 verankert in Satz 2 das jederzeitige Zugriffs- und Löschungsrecht des Inhabers der Identität und regelt in Satz 3 die datenschutzrechtliche Aufsicht.

**Zu Abs. 4**

Abs. 4 stellt klar, dass die in der digitalen Identität gespeicherten amtlichen Dokumente der Privatsphäre des Inhabers zuzuordnen sind und sich damit gerade nicht in „amtlicher Verwahrung“ befinden (vgl. § 96 StPO). Die Norm verpflichtet den Freistaat Bayern, die digitale Identität vor unberechtigten Zugriffen Dritter zu schützen. Die in der digitalen Identität gespeicherten Dokumente sind der Sphäre der Bürgerin bzw. des Bürgers zuzuordnen. Daher ist ein Zugriff der Behörden auf die im Rahmen der digitalen Identität gespeicherten Dokumente ohne Einwilligung des Inhabers nur unter den strafprozessualen Voraussetzungen der Beschlagnahme zulässig. Besondere gesetzliche Befugnisse bleiben unberührt.

**Zu Art. 12 Rechte in der digitalen Verwaltung**

In einem demokratischen Rechtsstaat kann die digitale Verwaltung dauerhaft nur erfolgreich sein, wenn Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen die digitale Verwaltung als Instrument zur effektiven Wahrnehmung ihrer berechtigten Interessen verstehen. Die digitale Verwaltung sollte daher nicht nur technisch, sondern auch rechtlich konsequent auf den Nutzer ausgerichtet werden. Art 12 setzt inhaltlich und gesetzessystematisch bei den Bürgerinnen und Bürgern und deren Rechten in der digitalen Verwaltung an.

**Zu Abs. 1**

Abs. 1 normiert (in Übernahme des Art. 2 Satz 1 und 2 BayEGovG) ein Recht auf digitale Kommunikation mit den Behörden, auch im mobilen Bereich und auf digitale Durchführung von Verwaltungsverfahren. Die Norm verweist dabei in Satz 1 auf die korrespondierenden Behördenpflichten aus den Art. 16 bis 18 und in Satz 2 auf die korrespondierenden Behördenpflichten in Art. 19.

Siehe im Übrigen Einleitung vor Art. 8.

**Zu Abs. 2**

Die Umstellung auf ein digitales Verfahren darf auch nicht zu Lasten grundlegender rechtsstaatlicher Verfahrensstandards gehen. So ist es beispielsweise weiterhin erforderlich, eine zwingende Verschlüsselung bei sensiblen Personendaten vorzunehmen – ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung des Antragstellers zum elektronischen Versand. Ebenso bleiben die Rechte auf Auskunft und Beratung gemäß Art. 25 BayVwVfG und auf Anhörung gemäß Art. 28 BayVwVfG unberührt. In diesen Fällen sollte die „ausschließlich digitale Option“ nicht dazu führen, dass die Beteiligten bei Auskunfts-, Beratungs- oder Anhörungsbegehren in „Chatbot-Schleifen“ verfangen oder alternativlos auf Sprachcomputer verwiesen werden können. Art. 12 Abs. 2 begründet daher in Konkretisierung der allgemeinen Verfahrensrechte aus Art. 25 und 28 BayVwVfG ein Recht des Beteiligten auf persönliche Beratung und Auskunft und auf persönliche Anhörung. Persönliche Beratung meint dabei jedoch nicht zwingend auch analoge Beratung, persönliche Beratung kann somit auch beispielsweise per Telefon oder E-Mail erfolgen.

Zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Rechte aus Satz 1 hat die zuständige Behörde gemäß Satz 2 in datenschutzkonformer Weise die Kontaktdaten für die persönliche Beratung, Auskunft und Anhörung für die Beteiligten (angelehnt an § 5 TMG) „leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar“ zu halten.

**Zu Abs. 3**

Sofern vollautomatisierte Verwaltungsakte erlassen werden, stellt Abs. 3 klar, dass es für einen Sofortvollzug einer entsprechenden gesetzlichen Regelung bedarf (siehe § 80 Abs. 2 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Eine Anordnung des Sofortvollzugs der Behörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO scheidet für vollautomatisierte Verwaltungsakte aus, weil insoweit eine Einzelfallprüfung und besondere Abwägung erforderlich ist.

**Zu Art. 13 Mobile Dienste**

Art. 13 regelt die mobile Bereitstellung digitaler Verwaltungsdienste. Die Norm steht im Zusammenhang mit Art. 5, da mobile digitale Dienste ein zentraler Baustein der Volldigitalisierung der Verwaltung sind sowie mit Art. 12. Die Norm regelt die Bereitstellung von digitalen Verwaltungsservices in einer für Mobilgeräte optimierten Form. Weitergehende Ansprüche auf Bereitstellung von technischen Infrastrukturen, wie etwa Mobilfunknetzen ist hiermit nicht verbunden.

**Zu Abs. 1**

Abs. 1 verankert ein Recht auf mobile digitale Dienste, verknüpft dies aber zugleich mit den erforderlichen Ausführungsvorschriften des Abs. 2 sowie weiterer Ausführungsverordnungen.

**Zu Abs. 2**

Nach Art. 13 Abs. 2 stellen die staatlichen Behörden ihre hierzu geeigneten Dienste auch mobil zur Verfügung. Bei der mobilen Zurverfügungstellung ist die nutzerfreundliche Bedienung durch Smartphones und Tablets zu berücksichtigen. Die Regelung beschränkt sich auf das „Außenverhältnis zum Nutzer“ bzw. das Antragsverfahren und umfasst daher kein Fachverfahrensangebot zur Sachbearbeitung. Mit dem Verweis auf die Bereitstellung über „allgemein zugängliche Netze“ wird klargestellt, dass die Norm das Vorhandensein eines allgemein zugänglichen Mobilfunkanschlusses voraussetzt und nicht gewährleistet.

Satz 2 normiert die Unterstützungszuständigkeit des Freistaates Bayern für den Ausbau mobiler kommunaler Dienste. Die eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommunen bleiben unberührt.

**Zu Art. 14 Offene Daten**

Der offene Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung ist für die informierte Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern am gesellschaftlichen und politischen Leben, für die Funktionsfähigkeit der Zivilgesellschaft, aber auch für informierte unternehmerische Entscheidungen und neue Geschäftsmodelle der Datenökonomie und damit für das volkswirtschaftliche Wachstum von wesentlicher Bedeutung. Impulse für rechtliche Regelungen zum offenen Datenzugang gehen insbesondere auch von der Europäischen Union aus, insbesondere durch die Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-II-Richtlinie) und für den Bereich der Geodaten durch die Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie).

Mit Satz 1 wird die grundsätzliche Pflicht zur Gewährleistung eines offenen Datenzugangs verankert (Open Data). Satz 2 begründet eine erweiterte Verpflichtung der Behörden zur zielgruppenorientierten und nutzerfreundlichen Aufbereitung ihrer öffentlich zugänglichen Datenbestände. Bei der Ausgestaltung der Voraussetzungen des offenen Datenzugangs sollte vorrangig auf interoperable Standards/Normen gesetzt werden, um nicht Gefahr zu laufen, öffentliche Daten mit viel Aufwand je Anforderung individuell zusammenstellen zu müssen. Voraussetzungen und Grenzen der Nutzbarkeit offener Datenbestände erfolgen durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes (Satz 3). So dürfen beispielsweise Beschränkungen aus bereits normierten Auskunftsansprüchen nicht umgangen werden. Auch wird durch Art. 14 kein Anspruch auf Bereitstellung bestimmter Daten begründet, diese Frage bleibt einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

### **Zu Art. 15 Digitalplan, Digitalbericht**

Art. 15 begründet eine übergreifende Planungs- und Evaluierungsverantwortung der Staatsregierung für die Maßnahmen des Gesetzes sowie eine korrespondierende Berichtspflicht gegenüber dem Landtag. Bei der Erstellung des Digitalplans sowie der Digitalberichte sind alle Ressorts einvernehmlich miteinzubeziehen.

Im Rahmen des Digitalplans sind einvernehmlich zwischen den Ressorts die erforderlichen Priorisierungen bei der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen dieses Gesetzes vorzunehmen und korrespondierend der erforderliche finanzielle und personelle Aufwand für die Umsetzung dieser Maßnahmen zu planen ebenso wie damit korrelierend die damit verbundenen finanziellen und personellen Einsparungen.

Die Staatsregierung kann im Rahmen des Digitalplans die Fördermaßnahmen nach Art. 2 konkretisieren, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Zielsetzungen der Art. 3 bis 7 definieren sowie die erforderlichen rechtlichen, technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Maßnahmen zur Umsetzung der Rechte und Gewährleistungen aus den Art. 8 bis 14 definieren.

Der Digitalbericht der Staatsregierung umfasst neben dem Sachstand der Umsetzung der Ziele des Allgemeinen Teils des Gesetzes auch den Bericht zum Umsetzungsstand der übrigen Teile des Gesetzes. Dabei sind auch die Ergebnisse der indikatorbasierten Evaluierung des Gesetzes zu berücksichtigen. Die Evaluierung wird auch die Umsetzungskosten für die Gemeindeverbände und Gemeinden umfassen.

## **Teil 2 Digitale Verwaltung**

### **Kapitel 1 Digitale Kommunikation und Dienste**

#### **Zu Art. 16 Digitale Kommunikation**

Art. 16 knüpft an die kommunikationsbezogenen Bestimmungen des Art. 3 Abs. 1 und 2 BayEGovG an. Die allgemeine Kommunikationsnorm wird im BayDiG fortgeführt, rechtlich aber in wesentlichen Teilen durch die spezielleren Vorschriften zum Portalverbund überlagert.

##### *Zu Satz 1*

Satz 1 begründet eine abstrakte Verpflichtung der Behörden zur Eröffnung des Zugangs zur digitalen Kommunikation mit dem Bürger auf dem „Hinkanal“ zu den Behörden über öffentlich zugängliche Netze. Die Vorschrift gilt für alle Behörden im Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Regelung modifiziert die Regelungen über die Zugangseröffnung in Art. 3a Abs. 1 BayVwVfG in Bezug auf die Zugangseröffnung durch Behörden, die in den Anwendungsbereich des Art. 1 fallen. Die Regelung reduziert das Entschließungsermessen der Behörde gemäß Art. 3a Abs. 1 BayVwVfG in Bezug auf die Zugangseröffnung. Dies entspricht weitgehend den rechtlichen Wirkungen im Verhältnis von § 2 Abs. 1 EGovG zu § 3a Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Bei Behörden, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 1 fallen, bleibt es dagegen beim Grundsatz der Freiwilligkeit der Zugangseröffnung nach Maßgabe von Art. 3a Abs. 1 BayVwVfG. Bei Störungen in der digitalen Kommunikation gilt Art. 3a Abs. 3 BayVwVfG.

Im Zuge der Erarbeitung des BayDiG wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Schriftformerfordernisse abzuschaufen oder zu reduzieren. Damit soll das E-Government vereinfacht und Hürden zur Nutzung von E-Government-Verfahren vermindert werden. In Art. 16 Satz 1 wird entsprechend zwischen digitalen Dokumenten (ohne formales Schriftformerfordernis) und schriftformersetzenden Dokumenten (im Sinn des Art. 3a BayVwVfG) unterschieden. Die Behörde kann ihre Verpflichtung aus Satz 1 bereits dadurch erfüllen, dass sie einen einzelnen Zugangskanal eröffnet, wenn dieser (auch) die übrigen Anforderungen des Satzes 1 erfüllt.

Die Vorschrift belässt den Behörden im Übrigen auch angemessene Spielräume hinsichtlich der Auswahl des die Schriftform ersetzenden Verfahrens. Die Anforderungen der Norm sind bereits erfüllt, wenn die Behörde ein E-Mail-Postfach eröffnet, da hierüber auch ein Empfang einer qualifiziert signierten E-Mail im Sinn von Art. 3a Abs. 2

BayVwVfG ermöglicht wird. Weitergehende Anforderungen aus dem Fachrecht hinsichtlich der Anforderungen an den Schriftformersatz bleiben unberührt. Alternativ kann die Behörde auch einen De-Mail Zugang eröffnen oder eine Identifizierung über den neuen Personalausweis anbieten.

#### *Zu Satz 2*

Satz 2 stellt für den Rückkanal von der Behörde zum Bürger klar, dass weiterhin der Grundsatz der Zugangseröffnungsfreiheit gilt. Satz 2 sichert die Dispositionshoheit der Bürgerin bzw. des Bürgers hinsichtlich der Zugangseröffnung im Rückkanal ausdrücklich ab („soweit“). Die Norm stellt weiter klar („solange“), dass die Bürgerin bzw. der Bürger den Rückkanal auch befristet öffnen bzw. schließen kann. Die Regelung des Satzes 2 hat insbesondere für zentrale „Bürgerportale“ und/oder „Bürgerkonten“ Bedeutung, bei denen eine Vielzahl von digitalen Verwaltungsdiensten „gebündelt“ angeboten werden sollen. Bei derartigen Portalen besteht ein besonderes Interesse der Bürgerin bzw. des Bürgers wie auch der Verwaltung, rechtssicher, aber auch hinreichend flexibel festlegen zu können, ob und für welche Verfahren oder Verfahrensarten ein Zugang eröffnet wird und damit insbesondere auch eine digitale Verbescheidung möglich ist. Satz 2 sichert die Möglichkeit ab, der Bürgerin bzw. dem Bürger im Rahmen von Bürgerportalen standardisierte Wahlmöglichkeiten einzuräumen, ob diese bzw. dieser den Zugang für alle oder nur für einzelne der über das Portal angebotenen Verfahren eröffnen will. Diese Flexibilität und Wahlfreiheit der Bürger kann zur Akzeptanz von Bürgerportalen beitragen. Die Anforderungen des Datenschutzrechts bleiben unberührt.

#### *Zu Satz 3*

Satz 3 verpflichtet die Behörden, für den Hinkanal zur Verwaltung und für den Rückkanal zum Bürger Verschlüsselungsverfahren anzubieten, z. B. verschlüsselte Internetverbindungen (SSL) oder verschlüsselte Dokumente/Online-Formulare. Satz 3 begründet allerdings nur eine Verpflichtung der Behörden, zusätzlich auch geeignete sichere Verfahren anzubieten. Die Regelung hindert die Behörde daher nicht daran, ihre Verpflichtung aus Satz 1 (auch) durch E-Mail-Dienste zu erfüllen. Ebenso steht es der Bürgerin bzw. dem Bürger in Ausübung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung frei, das Angebot auf verschlüsselte Kommunikation nicht zu nutzen und stattdessen auf die E-Mail-Kommunikation zurückzugreifen.

Die Wahl eines Verschlüsselungsverfahrens liegt im Organisationsermessen der jeweils zuständigen Behörde. Im staatlichen Bereich kann die zuständige oberste Landesbehörde im Rahmen bestehender Weisungsverhältnisse die Entscheidungen der nachgeordneten Behörden einheitlich festlegen. In der Regel wird, entsprechend der gesetzgeberischen Entscheidung im De-Mail-Gesetz, eine Transportverschlüsselung ausreichen (De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011, BGBl. I S. 666). Bei besonders sensiblen Datensätzen kann auch eine Ende-zu-Ende Verschlüsselung erforderlich sein. Ein Recht der Nutzer auf Eröffnung eines bestimmten technischen Verfahrens besteht damit nicht. Umgekehrt sind die Nutzer, vorbehaltlich besonderer Rechtsvorschriften, nicht verpflichtet, den von der Behörde angebotenen Rückkanal zu nutzen bzw. den Zugang hierfür zu eröffnen. Satz 3 lässt gegebenenfalls bereits bestehende Verpflichtungen der Behörden zum Angebot von Verschlüsselungsverfahren aufgrund von Telemedienrecht und sonstigem Fachrecht unberührt. Gleiches gilt für Verschlüsselungspflichten, soweit sich diese aus dem Datenschutzrecht ergeben. Unberührt bleiben auch die Verpflichtungen der Behörden zur digitalen Kommunikation mit den Gerichten nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10. Oktober 2013 (BGB. I S. 3786).

#### *Zu Satz 4*

Satz 4 sichert die Ermessensspielräume der Behörde bezüglich der Art der technischen Umsetzung der Verpflichtungen ausdrücklich ab. Die Vorschrift stellt klar, dass die Wahl des technischen Verfahrens für die Zugangseröffnung und die Übermittlung von Dokumenten auf dem Hin- und Rückkanal im pflichtgemäßen Ermessen der jeweils zuständigen Behörde steht. Durch verwaltungsinterne Vorschriften kann die technische und organisatorische Ausgestaltung für sichere auf öffentlich zugänglichen Netzen basierende Dienste näher präzisiert und der erforderliche technische Sicherheitsstandard einheitlich vorgegeben werden. Ein Anspruch des Nutzers auf ein bestimmtes techni-

sches Verfahren, eine bestimmte Art der Verschlüsselung oder ein bestimmtes technisches Sicherheitsniveau wird nicht begründet. Die Regelung gewährleistet, dass eine Behörde nicht zur Bereitstellung von technischen Verfahren oder Sicherheitsstandards verpflichtet ist, die mit Blick auf Art und Umfang der betroffenen Verwaltungstätigkeit mit unverhältnismäßig hohen Kosten oder Organisationsaufwand verbunden sind.

Zur einfachen Kommunikation mit dem Nutzer sollte jede Behörde über ein E-Mail-Postfach verfügen. Mit jedem E-Mail-Postfach können in technischer Hinsicht auch digitale Dokumente empfangen werden, die mit einer qeS versehen sind. Weiter kann die Verpflichtung aus Satz 1 aber auch dadurch erfüllt werden, dass die Behörde z. B. ein digitales Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) oder ein anderes Verfahren einrichtet, über das ihr digitale Dokumente schriftformersetzend übermittelt werden können. Beispiele für derartige Verfahren sind die digitale Steuererklärung (ELSTER) im Sinn von § 87a Abs. 6 Satz 1 AO und die vom Freistaat Bayern für staatliche und kommunale Behörden angebotenen zentralen Dienste „Bürgerkonto“ und „Postkorb“, soweit diese einen Schriftformersatz gemäß Art. 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 BayVwVfG ermöglichen. Verpflichtungen zum Angebot von Verschlüsselungsverfahren aufgrund anderer Rechtsvorschriften (einschließlich des Datenschutzrechts) bleiben unberührt.

#### **Zu Art. 17 Digitale Dienste**

Art. 17 übernimmt die Bestimmungen des Art. 4 BayEGovG. Art. 17 und 18 gelten allgemein, also nicht nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit, sondern auch für die schlichte Verwaltungstätigkeit der Behörden.

#### **Allgemeines**

Art. 17 Abs. 1 verpflichtet Behörden, ihre hierzu geeigneten Dienste grundsätzlich auch über das Internet bereitzustellen. Der bisherige Verweis auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in Art. 4 Abs. 1 BayEGovG entfällt. Die Änderungen des Normtextes dienen in erster Linie der Klarstellung der ohnehin bereits nach Art. 4 Abs. 1 BayEGovG bestehenden Behördenpflichten. Die Zweckmäßigkeit einer auch digitalen Bereitstellung von Verwaltungsleistungen dürfte selten zu verneinen sein. Auch der bisherige allgemeine Wirtschaftlichkeitsvorbehalt läuft angesichts der Fortschritte der Digitalisierung, der aktiven Fördermaßnahmen des Freistaates Bayern und der im Gesetz neu verankerten Unterstützungsmaßnahmen des Freistaates Bayern in der überwiegenden Zahl der Fälle weitgehend leer.

Der Begriff der Dienste ist dabei weit zu verstehen. Erfasst werden insbesondere alle Arten von Informations-, Auskunfts- und Datenbereitstellungsdiensten. Erfasst werden digitale Mitteilungs- und Verkündungsblätter (vgl. Abs. 3) ebenso wie z. B. Geodaten-dienste, aber auch flankierende Informationsangebote zur Nutzung dieser Dienste (vgl. Abs. 1 Satz 2).

Die Regelung korrespondiert teilweise mit § 3 (Informationen zu Behörden und ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen) und § 12 (Anforderung an die Bereitstellung von Daten) des EGovG des Bundes. Es werden jedoch andere Schwerpunkte gesetzt. Anders als im Bundesrecht begründet Art. 17 Abs. 1 ein subjektives Recht auf Zugang zu Behördendiensten, einschließlich Datendiensten sowie der zu ihrer Nutzung relevanten Informationen. Dafür wird auf Regelungen zu technischen Anforderungen an die Bereitstellung von Daten angesichts bereits bestehender gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen verzichtet (vgl. die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 345 vom 31. Dezember 2003, S. 90 bis 96) in der Fassung 26. Juni 2013 (Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors [ABl. L 175 vom 27. Juni 2013, S. 1 bis 8]) und der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) [ABl. L 108 vom 25. April 2007, S. 1 bis 14]).

#### **Zu Abs. 1**

Satz 1 normiert ein Gebot an die Behörden, Dienste der Verwaltung grundsätzlich auch digital über allgemein zugängliche Netze bereitzustellen. Die Vorschrift begründet kein

originäres Informations- oder Datenzugangsrecht, sondern setzt die Eröffnung eines analogen oder digitalen Zugangs zu Informationen oder Daten aufgrund des Fachrechts bereits voraus. Mit dem Begriff der Dienste werden sämtliche Dienstleistungen der Verwaltung erfasst, unabhängig davon, ob diese im Rahmen oder auf Grundlage eines Verwaltungsverfahrens erbracht werden. Hierzu zählen neben verfahrensgebundenen Diensten unter anderem auch Beratungs- oder Informationsangebote, die Bereitstellung von Daten oder sonstige Serviceleistungen für Bürgerinnen, Bürger oder Unternehmen. Kein geeigneter Dienst im Sinne der Vorschrift ist das Aufgabenspektrum der Integrierten Leitstellen (ILS), v. a. die Annahme und Bearbeitung von Notfallmeldungen und sonstiger Hilfe- und Infoersuchen. Die ILS bieten in diesem Bereich u. a. aus technischer und IT-sicherheitsrechtlicher Sicht abschließende digitale Lösungen an (z. B. Notruf-App nora, eCall); eine Inanspruchnahme über das Internet im Übrigen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 1) scheidet aus. Die Bestimmungen des Datenschutzrechts bleiben unberührt. Der Begriff der allgemeinen Zugänglichkeit umfasst, dass App-basierte Dienste in der Regel nicht ausschließlich über kommerzielle App Stores, sondern auch zum direkten Download über hierfür behördlich bestimmte Websites anzubieten sind. Von dieser Verpflichtung kann auch unter Gesichtspunkten des Datenschutzes nur abgewichen werden, wenn die allgemein zugängliche Form der Bereitstellung technisch nicht möglich oder mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist.

Durch Satz 1 werden die Behörden nunmehr angehalten, das gesetzgeberische Ziel des Ausbaus der E-Government-Angebote im Rahmen der von ihnen zu beurteilenden Möglichkeiten aktiv umzusetzen. Die Verpflichtung beschränkt sich auf das Außenverhältnis zur Bürgerin bzw. zum Bürger und umfasst keine innerbehördlichen Prozesse (zu diesen siehe Art. 6). Die Bereitstellung kann je nach Art des Dienstes und Leistungsfähigkeit der Behörde ganz oder teilweise erfolgen. Der Begriff der Geeignetheit ist nach dem Zweck der Norm weit zu verstehen. Öffentliche Dienste sind dann zur Digitalisierung geeignet, wenn deren digitale Bereitstellung technisch möglich und nicht mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist. Dabei steht den Behörden auch ein Spielraum offen, nach welchen Prioritäten in welcher zeitlichen Folge einzelne Dienste digital bereitgestellt werden. Um eine pflichtgemäße Ermessensausübung sicherzustellen, kann es für die Behörden sinnvoll sein, einen Digitalisierungsplan vorzulegen, der die geplanten Maßnahmen auf Basis von definierten Prioritäten in einem definierten Zeitraum festlegt. Bei der Ermessensausübung ist auch die OZG-Umsetzungsplanung und die Umsetzung des 12-Punkte Plans der Staatsregierung zur Digitalisierung der Verwaltung vom Februar 2020 zu berücksichtigen. Die Geeignetheit kann etwa aus sicherheitspolitischen Gründen entfallen (z. B. persönliche Vorsprache zur Identitätsklärung insbesondere im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, aber auch im allgemeinen polizeilichen Ermittlungsverfahren). Auch bei grundsätzlich geeigneten Verfahren darf einer Behörde nicht verwehrt werden, im eigenen Ermessen die persönliche Vorsprache einer Person zu verlangen (vgl. „sollen“ im Gesetzeswortlaut).

Satz 2 begründet für Behörden die Verpflichtung über öffentlich zugängliche Netze die Informationen bereitzustellen, die für die sachgerechte digitale Inanspruchnahme ihrer Dienste erforderlich sind. Anders als in Satz 1 wird durch Satz 2 eine originäre, vom Fachrecht unabhängige Informationsbereitstellungspflicht normiert. Hierunter können je nach Art des Dienstes oder des Verfahrens insbesondere Informationen über die Aufgaben und den Zuständigkeitsbereich einer Behörde, anfallende Gebühren, beizubringende Unterlagen, die zuständige Ansprechstelle und ihre Erreichbarkeit fallen. Die Regelung korrespondiert mit § 3 Abs. 1 und 2 des EGovG des Bundes, verzichtet aber angesichts der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der erfassten Dienste auf die ausdrückliche Normierung von Katalogtatbeständen.

Die Möglichkeit von Behörden, im Rahmen ihrer Organisationsverantwortung zentrale Ansprechstellen zu schaffen, bleibt unberührt. Soweit der Behördenkontakt über zentrale Ansprechstellen erfolgt, genügt die Angabe der Kontaktdaten der zentralen Ansprechstelle über das Netz.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 stellt klar, dass für die Nutzung des digitalen Weges keine zusätzlichen Kosten erhoben werden. Diese Regelung korrespondiert mit einer Neuregelung im Kostengesetz. Dort wird sogar eine Gebührenermäßigung für die Nutzung des digitalen Weges vorgesehen.

**Zu Abs. 3**

Das amtliche Publikationswesen durchläuft einen grundlegenden Wandel von der papiergebundenen hin zur digitalen Veröffentlichung. Die Zahl der zusätzlich oder ausschließlich digitalen Veröffentlichungen nimmt auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu. Mit der am 1. April 2012 in Kraft getretenen Änderung des Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetzes (VkBkmG) vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) wurde bereits die Überführung des Bundesanzeigers in die ausschließlich digitale Ausgabe vollzogen. § 15 EGovG des Bundes ermöglicht für sonstige Veröffentlichungen in amtlichen Mitteilungs- und Verkündungsblättern die Bekanntgabe in ausschließlich digitaler Form. Abs. 3 regelt alternativ die Voraussetzungen für die zusätzliche (Satz 1) und die ausschließliche (Satz 2) digitale Publikation.

**Zu Satz 1**

Satz 1 stellt klar, dass veröffentlichungspflichtige Mitteilungen und amtliche Verkündungen digital veröffentlicht werden sollen. Die Vorschrift erfasst alle aufgrund von Bundes-, Landes- oder Kommunalrecht veröffentlichungspflichtigen Mitteilungen und amtlichen Verkündungen. Die Regelung tritt für die bayerischen Behörden (mit Ausnahme der Bundesauftragsverwaltung) an die Stelle des § 15 EGovG des Bundes, der eine in der Zielsetzung ähnliche Regelung für Veröffentlichungspflichten aufgrund von Bundesrecht vorsieht.

Satz 1 lässt die Anwendung des Datenschutzrechts unberührt. Eine digitale Veröffentlichung personenbezogener Daten soll daher nur erfolgen, wenn und soweit hierzu eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Sind in einer Publikation personenbezogene Daten enthalten, ist datenschutzrechtlich zu prüfen, ob diese dauerhaft über öffentlich zugängliche Netze angeboten werden können.

**Zu Satz 2**

Satz 2 regelt die besonderen Voraussetzungen für eine ausschließlich digitale Bekanntmachung. Eine ausschließlich digitale Bekanntmachung ist möglich, wenn eine Veränderung der veröffentlichten Inhalte ausgeschlossen ist und die Einsichtnahme auch unmittelbar bei der die Veröffentlichung veranlassenden Stelle für jede Person auf Dauer gewährleistet ist. Satz 2 ist nicht anwendbar, wenn Rechtsvorschriften der ausschließlich digitalen Bekanntmachung entgegenstehen, also ausdrücklich eine papiergebundene Bekanntmachung vorschreiben (z. B. Art. 76 BV). Die Tatsache, dass Rechtsvorschriften über Veröffentlichungspflichten bisher in der Regel von einer papiergebundenen Form ausgingen, steht der ausschließlich digitalen Bekanntmachung dagegen nicht entgegen.

Die Regelung zur Unveränderbarkeit des Inhalts trägt dem Umstand Rechnung, dass es eine wesentliche Vorbedingung für die Authentizität der verkündeten Fassung ist, dass veröffentlichte Dokumente nachträglich nicht mehr geändert oder gar gelöscht werden können. Die Sicherstellung der Unveränderbarkeit kann beispielsweise auch über eine durch öffentliche Institutionen bereitgestellte Blockchainlösung gewährleistet werden.

Art. 17 Abs. 3 begründet ein Recht auf angemessenen Zugang zu digitalen amtlichen Veröffentlichungen, soweit die Behörde den digitalen Weg gewählt hat. Die Zugangsnorm erfasst alle veröffentlichungspflichtigen Mitteilungen und amtlichen Verkündungsblätter, also z. B. öffentliche und ortsübliche Bekanntmachungen (Art. 27a BayVwVfG in der Fassung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung, LT-Drs. 17/2820), aber auch digitale Veröffentlichungen in amtlichen Mitteilungs- und Verkündungsblättern (vgl. § 15 EGovG).

Das Zugangsrecht gilt daher sowohl für Bekanntmachungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 9 BayVwVfG als auch für digitale amtliche Bekanntmachungen im Rahmen des Normerlasses, für die es etwa in der Gemeindeordnung,

Landkreisordnung und Bezirksordnung sowie im Landesstraf- und Verordnungsgesetz Sondervorschriften gibt. Der Zugang ist angemessen auszugestalten, z. B. durch die Möglichkeit, einen digitalen Hinweis auf die Veröffentlichung zu erhalten bzw. diese digital zu abonnieren, Ausdrücke zu bestellen oder in öffentlichen Einrichtungen auf die Bekanntgabe zuzugreifen. Das Gebot der effektiven Zugänglichkeit bedingt, dass von Anfang an ein zukunftssicheres Format für die digitalen Dokumente gewählt werden muss, welches deren Interpretierbarkeit auch auf zukünftigen IT-Systemen gewährleistet.

Satz 2 stellt in diesem Zusammenhang klar, dass die Einsichtnahme auch unmittelbar bei der die Veröffentlichung veranlassenden Stelle auf Dauer für jede Person zu gewährleisten ist. Dadurch kann sichergestellt werden, dass auch der Teil der Bevölkerung, der zur Nutzung öffentlich zugänglicher Netze mangels der erforderlichen technischen Infrastruktur oder mangels persönlicher Fähigkeiten nicht in der Lage ist, auf die Veröffentlichung zugreifen kann. Hierzu kann z. B. ein papiergebundenes Exemplar zur Einsicht durch jedermann bereitgehalten werden oder eine Einsichtnahme über einen Bürger-PC ermöglicht werden.

#### *Zu Satz 3*

Nach Satz 3 wird das Nähere durch Bekanntmachung der Staatsregierung geregelt. Hierbei sind insbesondere auch Regelungen zur Gewährleistung des Datenschutzes zu treffen.

Abs. 3 lässt die Vorschriften des Datenschutzrechts hinsichtlich des „Ob“, des „Wie“ und des „Wie lange“ der digitalen Veröffentlichung unberührt. Eine digitale Veröffentlichung personenbezogener Daten soll daher nur erfolgen, wenn und soweit hierzu eine gesetzliche Verpflichtung besteht. Sind in einer Publikation personenbezogene Daten enthalten, ist datenschutzrechtlich zu prüfen, ob diese dauerhaft über öffentlich zugängliche Netze angeboten werden können. Ebenso sind Zugriffsmöglichkeiten und Löschungspflichten datenschutzkonform auszugestalten.

### **Zu Art. 18 Zahlungsabwicklung und Rechnungen**

#### **Zu Abs. 1**

Art. 18 Abs. 1 enthält Regelungen zum digitalen Zahlungsverkehr. Abs. 1 erfasst sämtliche Geldansprüche öffentlicher Kassen, unabhängig davon, ob diese ihren Rechtsgrund in einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit einer Behörde gemäß Art. 1 Abs. 1 finden. Die Norm geht daher im Anwendungsbereich über die Grundsatzregelung des Art. 1 Abs. 2 dieses Gesetzes hinaus.

Halbsatz 1 begründet ein Recht, Gebühren und sonstige Forderungen der Behörden im digitalen Zahlungsverkehr zu begleichen. Der Begriff der Geldansprüche ist dabei weit zu verstehen. Er umfasst daher auch Geldbußen und Geldstrafen. Die Regelung zielt auf die Gewährleistung der Medienbruchfreiheit des Verfahrens auch in Bezug auf Zahlungsvorgänge in allen digitalen Verwaltungsverfahren auf allen Verwaltungsebenen. Dem entspricht die Verpflichtung der Behörde, den Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Die Behörde kann ihre Verpflichtung bereits dadurch erfüllen, dass sie dem Zahlungspflichtigen eine Bankverbindung zur Abwicklung des digitalen Zahlungsverkehrs mitteilt. Der unbare Zahlungsverkehr im Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur öffentlichen Hand ist bereits heute in weiten Bereichen der Regelfall; so sind beispielsweise auch im justiziellen Bereich gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden (Gerichtszahlungsverordnung – GerZahlV) Zahlungen an Gerichte und Justizbehörden im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz grundsätzlich unbar zu leisten.

Halbsatz 2 verpflichtet die Behörden, die Begleichung von Gebühren und sonstigen Forderungen auch durch die Bereitstellung von in den Antragsprozess integrierten digitalen Zahlungsmöglichkeiten über öffentlich zugängliche Netze bereitzustellen. Sofern sich das Verwaltungsverfahren in geeigneter Weise, also technisch und wirtschaftlich sinnvoll mit einem E-Payment-System verknüpfen lässt, ist regelmäßig nur eine solche Zahlungsmöglichkeit im Sinne des Gesetzes geeignet. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Verwaltungsvorgänge vollständig über ein im Internet bereitgestelltes Verfahren abgewickelt werden. E-Payment-Systeme sind Systeme, die in die Websites öffentlicher Stellen integriert sind und ausgehend von der Behördenwebsite eine digitale

Zahlungsabwicklung ermöglichen. Die gewählte Technologie muss den Anforderungen der öffentlichen Verwaltung entsprechen. Sie muss insbesondere datenschutzkonform ausgestaltet sein.

Die unbare Zahlungsmöglichkeit besteht nur, solange kein sofortiges anderweitiges Vollstreckungsinteresse besteht. Hierdurch wird sichergestellt, dass bei einem besonderen öffentlichen Interesse an einem Barinkasso (z. B. bei polizeilichen Straßenkontrollen) kein Anspruch auf digitales Bezahlen besteht.

#### **Zu Abs. 2**

Art. 18 Abs. 2 begründet gegenüber Auftraggebern im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ein Recht auf digitale Rechnungstellung. Die Norm erfasst damit abweichend von Art. 1 Abs. 1 gerade das fiskalische Handeln der öffentlichen Hand. Zudem knüpft Abs. 2 nicht an den Behördenbegriff, sondern an den weiteren Begriff des Auftraggebers an.

Art. 18 Abs. 2 beinhaltet im Vergleich zur Vorgängerregelung im Art. 5 Abs. 2 BayEGovG nur kleinere Änderungen, die der besseren Lesbarkeit dienen. Zudem geht die Kompetenz zum Verordnungserlass auf die Staatsregierung über, die nun die nähere Ausgestaltung des digitalen Rechnungsverkehrs regeln kann.

Art. 18 Abs. 2 schafft den Rechtsrahmen zur verpflichtenden Entgegennahme digitaler Rechnungen durch Auftraggeber in Bayern im Sinne von § 98 GWB. Die Vorschrift ist zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1 bis 11) zwingend erforderlich.

#### **Zu Satz 1**

In Satz 1 wird die Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber normiert, die Entgegennahme und Verarbeitung digitaler Rechnungen sicherzustellen. Anders als in Art. 1 knüpft Art. 18 Abs. 2 damit nicht an den Behördenbegriff, sondern an den Begriff des Auftraggebers im Sinne von § 98 GWB an. Satz 1 stellt weiter klar, dass die Verpflichtungen zur Entgegennahme digitaler Rechnungen nur für öffentliche Auftraggeber gelten, für die gemäß § 106a GWB eine Vergabekammer des Freistaates Bayern zuständig ist. Damit wird der Anwendungsbereich der Vorschrift vom Anwendungsbereich der entsprechenden Regelungen zur digitalen Rechnung im Bund und in anderen Bundesländern abgegrenzt. Durch die dynamische Verweisung auf § 106a GWB wird auch gewährleistet, dass eventuelle Änderungen des Auftraggeberbegriffs des GWB keine Folgeänderungen im BayDiG erforderlich machen.

#### **Zu Satz 2**

Satz 2 enthält eine Legaldefinition des Begriffs der digitalen Rechnung, die an Art. 1 der Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1 bis 11) angelehnt ist.

## **Kapitel 2 Digitales Verwaltungsverfahren**

### **Zu Art. 19 Digitale Verfahren**

#### **Zu Abs. 1**

Art. 19 enthält Regelungen zur Gewährleistung eines grundsätzlich medienbruchfreien elektronischen Verwaltungsverfahrens, einschließlich elektronischer Formulare und elektronischer Nachweise. Erfasst wird nur das nach außen gerichtete Verwaltungshandeln im Sinn des BayVwVfG, nicht aber die interne Verwaltungsorganisation (zum Begriff des Verwaltungsverfahrens siehe Art. 9 BayVwVfG). Rein behördeninterne Vorgänge, wie die Art und Weise der elektronischen Aktenführung, werden nicht erfasst.

Abs. 1 begründet ein Recht auf vollständige oder teilweise elektronische Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Abs. 1 stellt klar, dass ein Anspruch auf (vollständige oder teilweise) elektronische Verfahrensdurchführung nicht besteht, soweit dies unzumutbar oder unwirtschaftlich ist. Abs. 1 sichert den diesbezüglichen Beurteilungsspielraum der Behörde ausdrücklich ab. Von der Verfahrensdurchführung in elektronischer Form kann damit auch weiterhin teilweise, aber auch vollständig abgesehen werden,

wenn dies im Einzelfall oder bei bestimmten Verfahrensarten unzweckmäßig oder unwirtschaftlich ist. Soweit eine nur teilweise elektronische Verfahrensdurchführung, wie z. B. die elektronische Antragstellung, wirtschaftlich und zweckmäßig ist, ist die Behörde gehalten, das Verfahren teilweise elektronisch anzubieten. Die elektronische Durchführung muss rechtlich möglich sein; erforderlich ist also u. a. eine Zugangseröffnung durch die Beteiligten. Besondere Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die elektronische Verfahrensdurchführung sind zu beachten. Bei Störungen in der elektronischen Kommunikation gilt Art. 3a Abs. 3 BayVwVfG.

Übergangsbestimmungen und weiterführende Hinweise siehe Art. 53b, 55 Abs. 1.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 Satz 1 regelt die Verpflichtung zur Bereitstellung von elektronischen Formularen über das Internet als Teil des elektronischen Verwaltungsverfahrens. Die Regelung dient der teilweisen elektronischen Durchführung des Verwaltungsverfahrens. Die Vorschrift greift nur bei formulargebundenen Verfahren. Sie setzt voraus, dass Behörden zur Durchführung von Verwaltungsverfahren bereits Formulare bereithalten. Diese sind auch in elektronischer Form über das Internet bereitzustellen. Die Regelung findet unabhängig von der Bezeichnung als Formular, Vordruck, Formblatt oder ähnlichen Begriffen Anwendung. Die Verpflichtung nach Satz 1 greift ihrem Sinn und Zweck nicht, wenn Fachverfahren zur elektronischen Verfahrensabwicklung bereitgehalten werden oder wenn Urheberrechte Dritter (an Musterformularen) entgegenstehen. Mit Satz 2 wird klargestellt, dass kein Schriftformerfordernis vorliegt, wenn dieses nicht explizit in der Norm angeordnet wird. Sofern die dem Formular zugrundeliegende Rechtsnorm für die Erklärung explizit Schriftform anordnet, ist auch künftig die Nutzung eines elektronischen Schriftformsurrogats gemäß Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG erforderlich. Für alle anderen durch Rechtsvorschrift angeordneten Formulare ist klargestellt, dass auch eine Übermittlung des elektronischen Formulars an die Behörde beispielsweise als ausgefülltes pdf-Dokument ohne Unterschrift möglich ist. Zu Übergangsbestimmungen und weiterführenden Hinweisen siehe Art. 53b, 55 Abs. 1.

#### **Zu Abs. 3**

Die Identifikationsfunktion des Personalausweises ist für die Durchführung von Verwaltungsverfahren von wesentlicher Bedeutung. Art. 19 begründet daher ein Recht auf digitale Identifizierung in digitalen Verwaltungsverfahren über öffentlich zugängliche Netze. Art. 19 Abs. 3 gilt nur für die Identifizierung über öffentlich zugängliche Netze. Die Identifizierung unter Anwesenden ist nicht erfasst. Dies entspricht der Rechtslage auf Bundesebene. Klarzustellen ist, dass in Zweifelsfällen die Identifizierung unter Anwesenden verlangt werden kann, um insbesondere auszuschließen, dass ein elektronischer Identitätsnachweis missbräuchlich verwendet wird. So wird beispielsweise in notariellen Verfahren auf die Feststellung der Identität in Präsenz besonderer Wert gelegt.

Abs. 3 begründet eine Verpflichtung der Behörden in digitalen Verwaltungsverfahren einen digitalen Identitätsnachweis gemäß § 18 des Personalausweisgesetzes (PAuswG), § 12 des eID-Karte-Gesetzes bzw. § 78 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) anzubieten. Die Regelung entspricht insoweit § 2 Abs. 3 EGovG.

Art. 19 Abs. 3 korrespondiert mit der Regelung zum digitalen Schriftformersatz durch Einsatz der eID-Funktion des neuen Personalausweises (nPA) gemäß Art. 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 BayVwVfG. Durch die Regelung wird sichergestellt, dass staatliche Behörden nicht nur grundsätzlich verpflichtet sind, die eID-Funktion des nPA als Schriftformersatz anzuerkennen, sondern dass die Bürgerinnen und Bürger auch tatsächlich die technische Möglichkeit haben, die eID-Funktion des nPA als Schriftformersatz zu nutzen. Klarzustellen ist, dass die Ausländerbehörden rein bundesgesetzlich nicht allen Ausländern einen digitalen Identitätsnachweis nach § 78 Abs. 5 AufenthG „anbieten“ können, da ein elektronischer Identitätsnachweis nur in elektronischen Aufenthaltstiteln enthalten ist, wenn die Identität des Ausländers durch die Ausländerbehörde zweifelsfrei festgestellt ist.

Für die Identifikation einer natürlichen oder juristischen Person, in Fällen für die keine Rechtsvorschrift zur Feststellung der Identität existiert, können weitere technische Sys-

teme genutzt werden, um z. B. Zugangshürden zu E-Government-Verfahren zu verringern. So wird von der Steuerverwaltung die Lösung ELSTER und außerhalb der Steuerverwaltung die Lösung authega eingesetzt, um einerseits die Identifikation von Steuerpflichtigen bei der Abgabe von Steuererklärungen und andererseits den sicheren Zugang und die Authentifizierung im Zuge der zentralen Bereitstellung digitaler Antrags- und Auskunftsverfahren zu ermöglichen. Das Bayernportal soll entsprechend den formellen Anforderungen abgestufte Dienste zur Identifikation anbieten, um einen einheitlichen Zugang für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sicherzustellen und zur Wirtschaftlichkeit der E-Government-Verfahren beizutragen.

Zusätzlich ist Abs. 3 erweitert worden, mit dem Ziel, die eID zu implementieren, wie sie im eID-Karte-Gesetz (eIDKG) vom 21. Juni 2019 geregelt ist.

#### **Zu Art. 20 Digitale Verfahren als Regelfall**

##### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 modifiziert den „Grundsatz der digitalen Verfahrenswahlfreiheit“ in Richtung auf das digitale Verfahren als Regelverfahren.

Abs. 1 verankert in seinem Satz 1 erstmals den Grundsatz „Digital First“. Die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder und das OZG zielen bisher einheitlich darauf ab, digitale Verwaltungsangebote als „zusätzliche Option“ bereitzustellen (vgl. § 1 OZG: „auch digital“). Es besteht daher bisher auch keine Pflicht der Behörden, die als „zusätzliche Option“ bereitgestellten digitalen Verfahren in der Praxis als Regelfall einzusetzen und damit den Verwaltungsprozess insgesamt von der analogen auf die digitale Ebene zu verlagern.

Diese Lücke soll nunmehr mit Abs. 1 Satz 1 für staatliche Behörden geschlossen werden. Im Regelfall sollen staatliche Behörden Verwaltungsverfahren künftig digital durchführen, d. h. ihre Verwaltungsprozesse auf den digitalen Regelfall umstellen. Zum Begriff der „Geeignetheit“ siehe bereits unter Art. 17 Abs. 1.

Satz 2 betont jedoch, dass die Verfahren nutzerfreundlich im Sinne von Art. 10 ausgestaltet werden müssen.

Nach Satz 3 bleiben die Rechte der Bürgerinnen und Bürger aus Art. 12 unberührt. Dies gilt insbesondere für das Recht auf nichtdigitale Verfahrensdurchführung gemäß Art 12 Abs. 1 Satz 3. Im Ergebnis haben die Behörden also einerseits in der Regel digitale Verfahren anzubieten, zugleich aber das nichtdigitale Verfahren als „zusätzliche Option“ ohne zusätzliche Kosten anzubieten. Im Ergebnis kehrt sich durch die Norm das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen digitalem und nichtdigitalem Verfahren zu Gunsten des „digitalen Regelfalls“ um.

##### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 Satz 1 sieht die Möglichkeit vor, Verwaltungsleistungen, die über ein Organisationskonto angeboten werden, auch ausschließlich digital anzubieten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im unternehmerischen und sonstigen geschäftlichen Verkehr eine ausschließlich digitale Abwicklung beim heutigen Stand der Technik in der Regel als zumutbar angesehen werden kann. Die Norm schreibt die ausschließlich digitale Durchführung aber nicht vor, sondern lässt diese lediglich zu. Soweit die Behörde den digitalen Weg wählt, müssen die besonderen Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 2 erfüllt werden. Welche Verfahren digital angeboten werden sollen, kann zum einen durch Verordnung (vgl. u. a. Art. 53 Abs. 1 Nr. 5 und 9) festgelegt werden, aber auch durch eigene Festlegung der Kommunen erfolgen. Letzteres dient der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Abs. 2 Satz 2 enthält eine an § 150 Abs. 8 AO angelehnte Härtefallregelung. Mit dieser soll sichergestellt werden, dass die nichtdigitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren für den Beteiligten auch im geschäftlichen Verkehr über das Organisationskonto möglich bleibt, soweit dies für den Beteiligten persönlich oder wirtschaftlich unzumutbar ist. Dies ist angelehnt an § 150 Abs. 8 Satz 2 AO insbesondere der Fall, wenn die Schaffung der technischen Möglichkeiten für eine Datenfernübertragung nur mit einem nicht unerheblichen finanziellen Aufwand möglich wäre oder wenn der Beteiligte nach seinen individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist, die Möglichkeiten der Datenfernübertragung zu nutzen. Liegen die Voraussetzungen

des Satzes 2 vor, hat der Beteiligte auch in diesen Fällen ein Recht auf nichtdigitale Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen.

### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 erweitert und konkretisiert die Grundsatzregelung des Abs. 1 für Verwaltungsleistungen der Personalverwaltung und Personalwirtschaft. Nach Abs. 3 kann der Freistaat Bayern als Dienstherr bzw. Arbeitgeber Verwaltungsdienstleistungen im Bereich der Personalverwaltung und Personalwirtschaft gegenüber seinen Beschäftigten ausschließlich elektronisch anbieten und erbringen. Die Möglichkeit zur ausschließlich digitalen Verfahrensdurchführung weicht vom „Grundsatz der digitalen Verfahrenswahlfreiheit“ des Beteiligten ab, sodass bei der Umsetzung jeweils für die Verwaltungsdienstleistungen und den Beschäftigtenbereich zu prüfen bleibt, ob eine ausschließlich digitale Zurverfügungstellung eingesetzt werden kann. Zu den besonderen Anforderungen an die Nutzerfreundlichkeit und auf persönliche Beratung, Auskunft und Anhörung in digitalen Verfahren siehe Art. 9 und 10.

Die Regelung umfasst auch unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts. Auf diese Weise werden u. a. auch die Versorgungsanstalten erfasst. Klarzustellen ist, dass, soweit der Bayerische Versorgungsverband Verwaltungsleistungen (insbesondere Art. 44 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen – VersoG) für das Personal seiner Mitglieder aus dem Bereich der Gemeindeverbände und Gemeinden erbringt, die Zuständigkeit zur Digitalisierungsentscheidung dieser Leistungen gemäß Art. 4 Abs. 1 beim Bayerischen Versorgungsverband bleibt.

### **Zu Art. 21 Assistenzdienste**

Art. 21 trifft Regelungen zu digitalen Assistenzdiensten. Um die flexible, zielgruppenorientierte Aufbereitung von digitalen Verwaltungsleistungen zu erleichtern, bietet es sich an, auch auf die Potenziale privater Dienstleister zurückzugreifen.

Art. 21 ermöglicht die Zulassung des Einsatzes digitaler Assistenzdienste von privaten Anbietern, um einen nutzerfreundlichen Zugang insbesondere zu komplexen Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern. Die entwicklungsoffene Regelung des Art. 21 zielt insbesondere darauf, bei komplexen Verwaltungsverfahren den Einsatz von privaten Dienstleistern zur Erleichterung der Antragstellung und der Verfahrensbeteiligung der Beteiligten zu ermöglichen.

Der Einsatz privater Dienstleister bei der Bereitstellung von Verwaltungsangeboten hat eine lange Tradition. In der analogen Welt greifen insbesondere kommunale Behörden bei ihrem behördlichen Formularangebot verbreitet auf private Formularverlage zurück, die auf Basis der amtlichen Anforderungen Formulare erstellen und nach amtlicher Freigabe drucken und bereitstellen. Diese klassische analoge Form der „Public-Private-Partnership“ bei der behördlichen Formularerstellung hat in der digitalen Welt eine Fortsetzung und Fortentwicklung im Bereich der Steuerverwaltung erfahren. Die Steuererklärung (vgl. § 149 ff. AO) kann in digitaler Form in Form des ELSTER-Verfahrens digital bei den Finanzämtern eingereicht werden. Zusätzlich können aber auch private Anbieter Software-Lösungen zur Erleichterung der Steuererklärung anbieten.

Der in der Steuerverwaltung erprobte und bewährte Einsatz von „digitalen Assistenten“ soll (analog der „Steuersoftware“ privater Anbieter) in Bayern grundsätzlich auch außerhalb der Steuerverwaltung für alle Verwaltungsverfahren freigegeben werden, deren Vollzug Behörden im Sinne des Art. 1 Abs. 2 obliegt. Die Anforderungen an den Einsatz digitaler Assistenzdienste werden in Art. 21 und im Verordnungswege näher bestimmt.

Die möglichen Anwendungsfälle der Rechtsvorschrift können und sollten – gerade wegen der entwicklungsoffenen Konzeption der Norm – nicht dezidiert festgeschrieben werden. Denkbare Fälle sind aber komplexere Masseverfahren, z. B. im Rahmen des Bau- und Anlagengenehmigungsrechts, im Bereich von Förderverfahren, oder ggfs. auch im Bereich des Sozialrechts, soweit dieses im Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers liegt.

Ebenso orientiert sich die Einbindung gewerblicher Anbieter am Verfahren ELSTER der Steuerverwaltung. Die elektronische Steuererklärung (vgl. §§ 149 ff. AO) kann sowohl

direkt über ein Online-Verfahren der Finanzverwaltung als auch über Steuerprogramme kommerzieller Anbieter eingereicht werden.

Zur Sicherstellung formell korrekter Steuererklärungen, die maschinell verarbeitet werden können, stellt die Steuerverwaltung amtliche Schnittstellen zur Verfügung, über die kommerzielle Anbieter von Steuersoftware die Datensätze der Steuererklärung rechtlich verbindlich digital an die Steuerverwaltung übermitteln können.

#### **Zu Art. 22 Einwilligung im digitalen Verfahren**

Art. 22 legt den Grundsatz der Einwilligungspflichtigkeit der Durchführung von digitalen Verwaltungsverfahren fest und umfasst das gesamte Verfahren (einschließlich der Bekanntgabe von Verwaltungsakten, siehe hierzu auch Art. 24). Die Vorschrift wird durch die spezielleren Normen insbesondere der Art. 24 und 25 konkretisiert. Die genannten Vorschriften regeln ausschließlich die verfahrensrechtliche Einwilligung und konkretisieren insbesondere Art 3a Abs. 1 BayVwVfG. Datenschutzrechtliche Vorschriften finden sich dagegen insbesondere in Art. 30.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 legt grundsätzlich die Einwilligung als Voraussetzung für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens fest, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die Norm legt zudem fest, dass die Einwilligung auch für bestimmte Gruppen von Behördenkontakten erteilt werden kann, insbesondere wenn diese über ein Nutzerkonto erteilt wird und regelt die Reichweite der Einwilligung bei Weitergabe von Daten aus dem Nutzerkonto. Der Begriff der „Einwilligung“ ist dabei nicht im datenschutzrechtlichen Sinne zu verstehen (vgl. oben).

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 regelt die Einwilligung über das Nutzerkonto als Regelfall. Nach Satz 2 ist die Einwilligung aus Gründen der Nachweisbarkeit und der Klarheit zu dokumentieren. Die Einwilligung kann mit Wirkung für zukünftige Anträge widerrufen werden. Abs. 2 schließt die Einwilligung im Fachverfahren nicht aus. Durch Satz 3 wird klargestellt, dass der Widerruf gegenüber der zuständigen Behörde zu erklären ist. Es reicht rechtlich nicht, dass ein Widerruf nur im Nutzerkonto erfolgt. Das Nutzerkonto ermöglicht lediglich, die bisherige Zustimmung zurückzunehmen, sodass bei künftigen Anträgen eben keine Zustimmung zur elektronischen Abwicklung mehr übermittelt wird.

#### **Zu Art. 23 Nachweise, Direktabruf von Informationen**

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 regelt die Einreichung benötigter Nachweise und Unterlagen. Ziel der Vorschrift ist eine medienbruchfreie, durchgehende digitale Verfahrensabwicklung. So können Unterlagen auch digital eingereicht werden, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Sollte eine Behörde in bestimmten Verfahren die rein digitale Übermittlung von Nachweisen und Unterlagen für nicht ausreichend erachten, z. B. weil die eingereichten Dokumente regelmäßig auf Echtheit zu überprüfen sind, oder sollte im Einzelfall beispielsweise Zweifel an der Authentizität eines Dokuments bestehen, dann bleibt nach Satz 2 die Anordnung der Vorlage von Originalen oder beglaubigten Kopien möglich.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 soll das „Once-Only-Prinzip“ stärken und einen Abgleich mit bereits in Registern gespeicherten Informationen ermöglichen. Mit der Vorschrift soll es ermöglicht werden, auf vorhandene Registereinträge zurückzugreifen, Aufwand für Neuerhebungen sind für die Behörden damit nicht verbunden.

Grundsätzlich muss die Bürgerin bzw. der Bürger erforderliche Belege (z. B. Geburtsurkunden) selbst bei der ausstellenden Behörde (z. B. am Geburtsort) einholen und dann bei der einfordernden Behörde vorlegen. Künftig sollen in digitalen Verfahren nach Satz 1 die Behörden, die Belege fordern, diese bei Einwilligung des Betroffenen einholen, wenn die Informationen von der Behörde in digitaler Form aus Registern abgerufen werden können. Für den Widerruf der Einwilligung gilt Art. 22 Abs. 2.

Die Einwilligung des Betroffenen erfolgt dabei einzelfallbezogen. Über die eventuell beim selbstständigen Behördenabruf anfallenden Mehrkosten ist der Betroffene zu informieren, wobei im Regelfall nicht mit Mehrkosten zu rechnen ist. Satz 4 stellt zudem klar, dass sonstige gesetzliche Regelungen (z. B. aus dem Bundesrecht) unberührt bleiben.

Der Begriff der „Einwilligung“ wird in Art. 23 im Gleichklang mit § 5 Abs. 2 EGovG des Bundes, Art. 6 Abs. 3 BayEGovG und den entsprechenden Vorschriften der Landes-E-Government-Gesetze der übrigen Länder verwendet.

#### **Zu Art. 24 Bekanntgabe über Portale**

##### **Zu Abs. 1**

Ziel der Norm ist es, eine elektronische Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch digitalen Datenfernabruf rechtssicher zu ermöglichen. Die Einwilligung kann in Bezug auf die Bekanntgabe von Verwaltungsakten sowohl für den Einzelfall, als auch für bestimmte Gruppen von Behördenkontakten oder generell erteilt werden (vgl. Art. 22). Abs. 1 ist für den Sonderfall der Bekanntgabe über in Verwaltungsportale integrierte Nutzerkonten *lex specialis* zu Art. 41 Abs. 2 BayVwVfG, der die elektronische Bekanntgabe allgemeinen regelt. Satz 1 stellt klar, dass eine digitale Bekanntgabe mit Einwilligung des Beteiligten auch durch Bereitstellung von Daten zum Abruf zulässig ist. Satz 2 sieht für den Datenabruf eine vorherige Authentifizierung vor. Bei der „Einwilligung“ im Sinne dieser Vorschrift handelt es sich nicht um eine Einwilligung im datenschutzrechtlichen Sinne. Für den Widerruf der Einwilligung gilt Art. 22 Abs. 2.

##### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 enthält eine Bekanntgabefiktion: Der Verwaltungsakt gilt am dritten Tag nach der Absendung der digitalen Benachrichtigung an den Abrufberechtigten als bekannt gegeben. Diese Fiktion gilt nach Satz 2 nicht, wenn die elektronische Benachrichtigung nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist. Im Zweifel hat nach Satz 3 die Behörde den Zugang der digitalen Benachrichtigung nachzuweisen. Gelingt ihr dieser Nachweis nicht, werden die Daten aber tatsächlich von einer dazu befugten Person abgerufen, gilt der Verwaltungsakt nach Satz 4 in dem Zeitpunkt als bekanntgegeben, in dem dieser Datenabruf tatsächlich durchgeführt wird.

##### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 sieht vor, dass die Übermittlung der Benachrichtigung und der Abruf zu protokollieren sind. Dies dient der Transparenz und der Beweissicherung. Ein Aktenvermerk über den erfolgten Abruf ist nicht erforderlich, dies wäre einerseits technisch in vielen Praxisfällen zu aufwendig, andererseits erfolgt die Protokollierung bereits direkt im Nutzerkonto. Die zuständige Behörde kann die Protokolldaten im Bedarfsfall abrufen.

##### **Zu Abs. 4**

Mit Abs. 4 macht der Gesetzgeber von der Abweichungskompetenz gemäß Art 84 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch. Die Norm legt fest, dass Art. 24 Abs. 1 bis 3 abweichend von Art. 9 Abs. 1 OZG auch im Anwendungsbereich des OZG gilt.

#### **Zu Art. 25 Zustellung über Portale**

Mit Satz 1 wird die Frage der förmlichen Bekanntgabe im Wege der Zustellung durch Bereitstellung zum Datenabruf geregelt, wobei die Vorschriften aus dem VwZVG unberührt bleiben. Neben allen Anforderungen für die Bekanntgabe nach Art. 24 ist darüber hinaus erforderlich, dass der Beteiligte ausdrücklich in die Zustellung durch Bereitstellung zum Datenabruf eingewilligt hat (Satz 2). Die Einwilligung kann auch digital über das Nutzerkonto erteilt werden. Nach Satz 3 ist der Beteiligte vor der Einwilligung über die Rechtsfolgen der Zustellung zu informieren. Im Übrigen gelten die Regelungen des Art. 24. Auch hier ist die „Einwilligung“ wie in Art. 24 nicht im datenschutzrechtlichen Sinne zu verstehen. Eine Zustellung nach dieser Vorschrift ist auch zulässig, wenn über einen Link Anlagen eines Bescheides zugänglich gemacht werden und der sichere Up-/Download gewährleistet ist.

### **Kapitel 3 Portalverbund Bayern**

#### **Zu Art. 26 Grundlagen (Portalverbund Bayern)**

Mit dem neuen Art. 26 wird der Portalverbund Bayern geregelt. Ziel ist es, einen Portalverbund zu schaffen, über den alle Verwaltungsleistungen der Behörden für alle Nutzer über einheitliche Nutzerkonten digital abgewickelt werden.

#### **Zu Abs. 1**

In Abs. 1 Satz 1 wird die Errichtung des Portalverbunds Bayern und der barriere- und medienbruchfreie Zugang der Nutzer zu den elektronischen Verwaltungsleistungen der Behörden als Zweck des Portalverbunds Bayern normiert. Der Portalverbund Bayern übernimmt dabei die Funktion des Verwaltungsportals des Freistaates Bayern im Sinne von § 1 Abs. 2 OZG.

Der Portalverbund umfasst gemäß Satz 2 das Bayernportal und das Organisationsportal für wirtschafts- und organisationsbezogene Verwaltungsleistungen.

Ein „Verwaltungsportal“ bezeichnet hierbei ein bereits gebündeltes digitales Verwaltungsangebot mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden; davon nicht erfasst sind verwaltungsinterne Portale. Ein Verwaltungsportal, dessen Angebote sich überwiegend an die aktiven und ehemaligen Beschäftigten von Behörden richten, ist somit kein Verwaltungsportal in diesem Sinne.

Nach Satz 3 wird über den Portalverbund Bayern sichergestellt, dass die Nutzer einen barriere- und medienbruchfreien digitalen Zugang zu den Verwaltungs- und Justizleistungen der Behörden im Sinne von Art. 1 Abs. 2 erhalten. Satz 3 konkretisiert damit die Bereitstellungsverpflichtungen aus § 3 Abs. 1 OZG für den Anwendungsbereich des BayDiG.

Satz 4 stellt klar, dass der Freistaat Bayern seine Verpflichtungen aus Art. 1 Abs. 2 OZG zur Errichtung eines Landesportals über den Portalverbund Bayern erfüllt.

#### **Zu Abs. 2**

##### **Zu Satz 1**

Mit Abs. 2 wird geregelt, welche Informationen die Behörden dem Nutzer zur Verfügung zu stellen haben. Über das Bayernportal werden von den fachlich zuständigen Ministerien aktuelle bayernweit gültige Informationen über on- und offline Verwaltungsleistungen und von den Behörden, die für den Vollzug zuständig sind, behördenspezifische Informationen, die Anschriften, Geschäftszeiten sowie postalische, telefonische und digitale Erreichbarkeitsdaten zur Verfügung gestellt. Mit Nr. 10 wird die Verordnung (EU) 2018/1724 (Single Digital Gateway Verordnung) an dieser Stelle konkretisiert. Die Behörden sind danach verpflichtet, die in Art. 4 dieser Verordnung genannten Informationen bereitzustellen.

Zusätzlich bestimmen die restlichen Nummern den weiteren Funktionsumfang des Portalverbunds Bayern und die damit verbundenen Verpflichtungen der Behörden.

##### **Zu Satz 2**

Entsprechend der Konzeption des Portalverbunds des § 1 Abs. 2 OZG werden auf Landesebene die Verwaltungsportale der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts verknüpft. Diese Verknüpfung der Kommunalportale und sonstigen Fachportale mit dem Verwaltungsportal des jeweiligen Landes ist nach der Konzeption des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) Aufgabe des jeweiligen Landes. Alle am Verbund teilnehmenden Portale sind aber gleichberechtigte Partner. Die Ausführung der Verwaltungsleistung erfolgt bei der zuständigen Behörde. Die Leistung kann auf einer eigenen Website angeboten werden, die über die Verwaltungsportale des Portalverbunds aufgerufen wird, oder in einem der Verwaltungsportale des Portalverbunds (vgl. Veröffentlichung des BMI, Portalverbund mit Bundesportal und Nutzerkonten, Stand Juni 2021, S. 2 ). Eine Zentralisierung auf ein Verwaltungsportal in Bayern ist nicht gewünscht. Dies kommt in der Regelung zum Ausdruck.

Soweit die in Art. 26 Abs. 2 angesprochenen Leistungen und Gewährleistungen über die Verwaltungsportale der mittelbaren Staatsverwaltung sichergestellt sind, besteht

auch kein Bedarf, dies ausschließlich über den Portalverbund Bayern zu erfüllen. Soweit die Anforderungen des OZG z. B. zum Portalverbund nur über den Anschluss der Verwaltungsportale der juristischen Personen an den Portalverbund Bayern umgesetzt werden können, bedarf es aber eines zwingenden Anschlusses der jeweiligen Verwaltungsportale der mittelbaren Verwaltung an den Portalverbund Bayern. Das Staatsministerium für Digitales stellt im Rahmen der Festlegung der erforderlichen technischen Standards nach Satz 2 sicher, dass ein Anschluss der Verwaltungsportale der mittelbaren Staatsverwaltung auch durch Verlinkung erfüllt werden kann, soweit dies mit den Anforderungen der OZG-Umsetzung vereinbar ist.

#### **Zu Art. 27 Bayernportal**

Art. 27 definiert im Satz 1 das Bayernportal als allgemeines Verwaltungsportal des Freistaates Bayern. Im Satz 2 werden die Funktionen aufgezählt, die der Freistaat Bayern bereitstellt, um ein modernes Verwaltungsportal zu gewährleisten. Insbesondere wird über das Bayernportal die Identifizierung und Authentifizierung über das Bürgerkonto gemäß Art. 29 Abs. 2 ermöglicht. Auch Justizleistungen können in das Bayernportal aufgenommen werden. Ein Anspruch, Justizleistungen über das Bayernportal abrufen zu können, wird dadurch allerdings nicht begründet.

#### **Zu Art. 28 Organisationsportal Bayern**

##### **Zu Abs. 1**

Mit Beschluss vom 14. Februar 2020 hat der IT-Planungsrat den Freistaat Bayern und das Land Bremen beauftragt, ein auf der ELSTER Technologie basierendes einheitliches Organisationskonto für Deutschland zu konzipieren und umzusetzen. Das Organisationskonto soll laut Beschluss des IT-Planungsrats vom 21. Oktober 2020 zu einem „Single-Point-of-Contact“ für alle unternehmensbezogene Verwaltungsleistungen in Deutschland weiterentwickelt werden. Aus diesen geänderten Rahmenbedingungen zieht Art. 28 Abs. 1 mit Rahmenregelungen für die Einrichtung eines Organisationsportals die notwendigen rechtlichen Konsequenzen.

Das Organisationskonto umfasst dabei im Wesentlichen:

- eine Web-Anwendung für Unternehmen, bei der die Unternehmen sämtliche für sie relevanten Verwaltungsleistungen zentralisiert vorfinden („Mein Organisationsportal“)
- einen zentralen Identifizierungsdienst für andere Verwaltungsleistungen („NEZO“/„NEZOP“)
- eine Postfachfunktion (inkl. Funktionspostfach) mit Bekanntgabemöglichkeit für Bescheide, die zudem die Infrastruktur für die Anbindung von Kommunen und Fachverfahren („Postfach 2.0“) gewährleistet.

Um den Unternehmer die Suche und das Auffinden von Verwaltungsleistungen so einfach als möglich zu gestalten und die bisherigen in Bayern bestehenden Lösungen optimal nutzbar zu machen, hat der Nutzer, d. h. das Unternehmen, zukünftig in Bayern verschiedene Möglichkeiten, wie er seinen Online-Antrag erreicht und damit seine Verwaltungsleistung erfolgreich digital abwickelt:

- Alternative 1: Einstieg über das deutschlandweite ELSTER-basierte Unternehmensportal
- Alternative 2: Einstieg über das Unternehmensportal Bayern
- Alternative 3: Einstieg über das Bayernportal als „Allgemeine Verwaltungssuche“ in Bayern,
- Alternative 4: Direkter Einstieg in das Fachportal, z. B. kommunale Webseite.

Über das Organisationsportal kann zudem der Zugang zu Justizleistungen eröffnet werden. Ein Anspruch, Justizleistungen über das Organisationsportal abrufen zu können, wird dadurch allerdings nicht begründet.

**Zu Abs. 2**

Die Norm schafft den Rechtsrahmen für die Umsetzung der Anforderungen der Single Digital Gateway Verordnung im Freistaat Bayern über das Organisationsportal. Die Norm schließt jedoch eine Anbindung bürgerbezogener Dienste im Sinne der Single Digital Gateway Verordnung auch an das Bayernportal nicht aus.

**Zu Abs. 3**

Abs. 3 verpflichtet die Behörden zur elektronischen Abwicklung, wenn der Nutzer Verwaltungsleistungen über das Portal beansprucht. Abs. 3 gibt keinen Anspruch auf ein vollständig digitales Verfahren.

**Zu Abs. 4**

Abs. 4 ergänzt Abs. 3 und verpflichtet die Behörden die für die Abwicklung erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die Basiskomponenten (z. B. Organisationsportal, Organisationskonto oder E-Payment) stellt der Freistaat Bayern bereit. Gemeindeverbände und Gemeinden schließen sich dann an diese Basiskomponenten an bzw. nutzen diese. Der Freistaat Bayern und die Gemeindeverbände (bzw. die Gemeinden) tragen zusammen die Verantwortung für die der effizienten Verfahrensgestaltung dienenden technischen Einrichtungen, für die technischen Kommunikationsstandards und die Möglichkeiten zur medienbruchfreien Datenübermittlung.

**Zu Art. 29 Nutzerkonto, Postfach**

**Zu Abs. 1**

Mit Art. 29 werden Regelungen zum Nutzerkonto und Postfach getroffen. Satz 1 stellt klar, dass der Freistaat Bayern ein Nutzerkonto Bayern als zentralen Dienst für die Behörden zur Verfügung stellt und definiert dessen Funktion angelehnt an § 2 OZG. Nach Satz 2 umfasst das Nutzerkonto auch ein Postfach. Satz 3 stellt klar, dass Nutzerkonten als Bürger- bzw. Organisationskonten angeboten werden können.

Nach der eIDAS-VO (Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG) steht das Nutzerkonto auch natürlichen und juristischen Personen des EU-Auslands offen.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 enthält Definitionen für das bayerische „Bürgerkonto“ und das „Organisationskonto“. Art. 14 ff. BayVwVfG finden auch hier bei Fragen rund um das Sorgerecht, bei Betreuungen und bei der Vertretung juristischer Personen Anwendung. Notare sind dem Organisationskonto zuzuordnen. Das Organisationskonto Bayern ist das in Bayern über das Organisationsportal erreichbare einheitliche Organisationskonto im Sinne von § 2 Abs. 5 Satz 3 OZG.

**Zu Abs. 3**

Die Identifizierung am Organisationskonto erfolgt nach Abs. 3 über das aus der Steuerverwaltung bekannte ELSTER-Verfahren, wobei nach Abs. 3 Satz 2 auch der Einsatz weiterer Identifizierungsmittel nicht ausgeschlossen ist.

**Zu Abs. 4**

In Abs. 4 Satz 1 werden die Behörden verpflichtet, Nutzerkonten im Rahmen ihrer Verwaltungsleistungen anzubinden. Nach Satz 2 werden rein verwaltungsinterne Portale von den Online-Diensten und damit von den Anbietungspflichten ausgenommen. Satz 3 trifft Regelungen zur Anbindung von Bürgerkonten des Bundes und anderer Länder. Deren Anbindung an Online-Dienste erfolgt grundsätzlich im Rahmen der Interoperabilität über das Bürgerkonto Bayern („BayernID“). Eine andere Form der Anbindung unterliegt im Interesse der koordinierten OZG-Umsetzung in Bayern besonderen Zustimmungspflichten.

**Zu Art. 30 Funktionsumfang des Nutzerkontos, Datenschutz**

Insgesamt soll es den Nutzern so leicht wie möglich gemacht werden, ein Nutzerkonto einzurichten (niedrige Eingangsschwelle), denn der Erfolg des Portalverbunds Bayern

steht und fällt mit seinen Nutzern. Umgekehrt will und muss sich der Staat auch bewusst von privaten E-Commerce Portalen unterscheiden: Daher soll der Nutzer jederzeit überprüfen können, welche Daten über ihn gespeichert sind und ob diese Daten für die konkrete Anwendung nun verwendet werden sollen oder nicht – der Anwender muss „Herr seiner Daten“ bleiben.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 Satz 1 stärkt daher die Transparenz, indem der Nutzer kontrollieren kann, welche Daten über ihn gespeichert sind. Im Nutzerkonto müssen alle gespeicherten Daten so aufgeführt werden, dass sie für den Nutzer jederzeit einsehbar sind. Der Nutzer hat zudem jederzeit die Möglichkeit, das Nutzerkonto und alle gespeicherten Daten selbstständig zu löschen (Satz 2). Daten, die aus öffentlichen Authentifizierungsmitteln stammen, können durch Trennung des Authentifizierungsmittels gelöscht werden. Satz 3 gewährleistet dem Nutzer die IT-Sicherheit nach aktuellem technischem Stand.

#### **Zu Abs. 2**

Ebenso ist ein dauerhaftes Speichern der Identitätsdaten des Nutzers möglich, aber nur, wenn dieser zustimmt. Dies macht eine erneute Abfrage der Identitätsdaten bei der Anmeldung im Nutzerkonto entbehrlich und ermöglicht eine entsprechende Personalisierung des Nutzerkontos. Für die Zustimmung enthält das Nutzerkonto einen speziellen Zustimmungsmanager. Auch soll der Anwender selbst steuern, ob und welche Daten in Formulare übernommen werden („Once-Only-Prinzip“). Aus diesem Grund sieht Satz 2 vor, dass Daten des Nutzers automatisiert übernommen werden können, aber nur wenn dieser zustimmt.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 schafft die Rechtsgrundlagen für eine „Wallet-Funktion“ des Nutzerkontos, im Sinne eines digitalen Archivs für Dokumente. Dieses ist nach Satz 2 vor unberechtigten Zugriffen und Veränderungen zu schützen. Satz 3 und 4 ermöglichen den mobilen Nachweis.

#### **Zu Abs. 4**

Alle Datenverarbeitungsvorgänge sollen nach Abs. 4 in digital abrufbarer Form im Nutzerkonto gespeichert werden. Dieses „Datencockpit“ soll die praktische Wirksamkeit des Datenschutzes und die Nutzerfreundlichkeit zusätzlich erhöhen.

### **Zu Art. 31 Identifizierung am Nutzerkonto, Schriftformersatz**

#### **Zu Abs. 1**

Art. 31 regelt die Identifizierung am Nutzerkonto. Der Identitätsnachweis kann dabei nach Satz 1 durch unterschiedliche Identifizierungsmittel erfolgen. Gemäß Satz 2 hat der Nutzer die Zustimmung zur Verarbeitung seiner Identitätsdaten grundsätzlich für jedes Verwaltungsverfahren gesondert zu erteilen. Im Interesse der Nutzerfreundlichkeit lässt Satz 3 auch eine generelle Zustimmung zu. Dies setzt gemäß Satz 4 eine gesonderte Information über die rechtlichen Folgen voraus. Gemäß Satz 5 ist die Zustimmung gesondert zu protokollieren und jederzeit widerrufbar.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 regelt die Identifizierung am Nutzerkonto im Rahmen von Verwaltungsverfahren oder sonstigen Formen der Kommunikation über den Portalverbund (z. B. über das „Allgemeine Kontaktformular“).

Abs. 2 ist lex specialis zu Art. 19 Abs. 3 und gilt für Nutzerkonten, während Art. 19 Abs. 3 auch digitale Anwendungen erfasst, die ohne Nutzerkonto verwendet werden (z. B. Beihilfeanträge).

Abs. 2 nimmt auf die Abgabenordnung Bezug und sieht vor, dass in Verwaltungsverfahren die Identifizierung des Nutzers in der Regel durch einen Identitätsnachweis nach § 18 PAuswG bzw. gleichgestellte Nachweise oder durch ein im Sinne von § 87a Abs. 6 Satz 1 AO sicheres Verfahren durchgeführt wird, das den Datenübermittler authentifiziert und die Vertraulichkeit und Integrität des Datensatzes gewährleistet (ELSTER-Verfahren). Möglich ist auch ein anderes Identifizierungsmittel, das gesetzlich oder durch Rechtsverordnung der Staatsregierung zur Identifizierung am Nutzerkonto oder zum Ersatz der Schriftform zugelassen ist.

Satz 2 bestimmt, dass die Behörde in Einzelfällen auch von einer ELSTER- Identifizierung absehen kann, soweit Sicherheitsbedenken nicht entgegenstehen. Satz 3 stellt klar, dass bei Verfahren, bei denen gesetzlich ein Identitätsnachweis im Sinne von § 18 PAuswG (oder gleichgestellte Nachweise) vorgeschrieben ist, eine Identifizierung auch am Nutzerkonto ausschließlich mit diesen Verfahren erfolgen kann. Nach Satz 4 besteht in Ausnahmefällen über Satz 3 hinaus auch weiterhin die Möglichkeit, dass die Behörden ein höheres Authentifizierungsniveau vorsehen, etwa wenn sicherheitspolitische Belange betroffen sind.

Klarzustellen ist, dass die Ausländerbehörden rein bundesgesetzlich nicht allen Ausländern einen digitalen Identitätsnachweis nach § 78 Abs. 5 AufenthG „anbieten“ können, da ein elektronischer Identitätsnachweis nur in elektronischen Aufenthaltstiteln enthalten ist, wenn die Identität des Ausländers durch die Ausländerbehörde zweifelsfrei festgestellt ist.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 sieht einen Schrifformersatz für das nach § 87a Abs. 6 Satz 1 AO eingesetzte Verfahren vor (ELSTER-Verfahren). Im Interesse der unionsweiten Öffnung des digitalen Verwaltungsverfahrens gilt Gleiches auch für Verfahren, die nach Maßgabe der eIDAS-VO (Verordnung (EU) 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014) auf dem Vertrauensniveau „hoch“ notifiziert worden sind.

#### **Zu Abs. 4**

Mit Abs. 4 macht der Gesetzgeber von der Abweichungskompetenz gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch. Die Norm stellt klar, dass Art. 31 Abs. 3 abweichend von § 8 Abs. 6 Satz 2 OZG auch im Anwendungsbereich des OZG gilt.

#### **Zu Art. 32 Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung**

Art. 32 trifft Regelungen zur Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Nutzerkonto.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 Satz 1 nennt die Daten, die zur Feststellung der Identität des Nutzers verarbeitet werden dürfen, wobei Abs. 1 hierbei zwischen natürlichen und juristischen Personen differenziert. Satz 2 erweitert die Datenverarbeitungsbefugnis auf Daten, die zum bestimmungsgemäßen Betrieb des Nutzerkontos (z. B. Sterbedatum zur Inaktivierung des Nutzerkontos) und zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren über das Nutzerkonto erforderlich sind.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 stellt klar, dass Daten im Sinne des Abs. 1 auch zwischen den Nutzerkonten von Bund und Ländern ausgetauscht und auch portalübergreifend weitergegeben werden dürfen.

Die einzelnen Datenverarbeitungstatbestände werden durch Verordnung geregelt.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 legt fest, dass Daten im Sinne des Abs. 1 im Nutzerkonto zu speichern sind und aktualisiert werden können, soweit die Daten für den Betrieb des Nutzerkontos oder die Abwicklung von Verwaltungsverfahren erforderlich sind. Da die Einrichtung des Nutzerkontos freiwillig ist, betrifft eine etwaige Aktualisierung nur Daten, die nach Aktivierung des Kontos durch den Nutzer in das Konto eingebracht worden sind. Ein proaktives „Vorhalten“ eines Kontos findet nicht statt. Diese Daten können nach Satz 2 zur Abwicklung von Verwaltungsverfahren genutzt und in die hierfür bereitgestellten Verfahren und Formulare automatisiert übertragen werden. Der Nutzer ist nach Satz 3 über Aktualisierungen der Daten über das Nutzerkonto zu informieren. Hierbei ist es ausreichend, wenn die Information bei der erneuten Anmeldung im Nutzerkonto angezeigt wird.

**Kapitel 4 Digitale Akten und Register****Zu Art. 33 Digitale Akten**

Art. 33 übernimmt die Vorschriften des Art. 7 BayEGovG zu elektronischen Akten und Registern mit nur geringfügigen redaktionellen Änderungen.

**Gegenstand und Erfordernis der Regelung**

Die digitale Aktenführung gehört bereits in vielen bayerischen Behörden zum Alltag. Bereits im BayEGovG wurde eine gesetzliche Regelung zur E-Akte aufgenommen. Im BayDiG knüpfen die Regelungen wie im BayEGovG für den staatlichen Bereich an die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Rahmenvorschriften für die elektronische Aktenführung und das Übertragen und Vernichten von Papierdokumenten vom 27. Juni 2012 (FMBl S. 374, AllMBl S. 491, KWMBI S. 220, JMBl S. 66) an. Die gesetzlichen Regelungen beschränken sich auf die Normierung von Basisstandards für staatliche und nicht staatliche Behörden. Inhaltlich ist für den staatlichen Bereich keine Änderung gegenüber der Bekanntmachung beabsichtigt. Mit der Normierung soll lediglich die bisherige Vorgehensweise der Praxis einer gesetzlichen Grundlage zugeführt werden, um potenzielle Unsicherheiten im Vollzug zu vermeiden. Die Regelungen im BayDiG legen keinen von §§ 6 und 7 EGovG abweichenden Standard fest. Insbesondere werden einheitliche Schutzziele (Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit) verfolgt.

Im Einklang mit den bestehenden Rahmenvorschriften beschränkt sich Art. 33 auf die Regelung der wesentlichen Grundsätze der Einführung der digitalen Akte, der digitalen Aktenführung und des ersetzenden Scannens für alle Behörden im Anwendungsbereich des Gesetzes. Eine gesetzliche Regelung ist erforderlich, um nicht nur für staatliche, sondern auch für kommunale und sonstige nicht staatliche Behörden im Freistaat Bayern einheitliche Grundsätze digitaler Aktenführung zu gewährleisten. Spezielle Vorschriften bleiben unberührt (vgl. Art. 1 Abs. 1). Die Verpflichtungen aus Art. 33 gelten ab Inkrafttreten der Norm für die Zukunft. Die Verpflichtung zur Überführung vorhandener Aktenbestände in die digitale Form besteht daher nicht.

**Zu Abs. 1**

Art. 33 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 ist als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet. Im Regelfall haben staatliche Behörden (mit Ausnahme der staatlichen Landratsämter, die ebenfalls Halbsatz 2 unterfallen) ihre Akten und Register digital zu führen. Die Ausnahme für die Landratsämter folgt aus deren Charakter als Doppelbehörde. Da eine Einführung der digitalen Akte nur für das staatliche Landratsamt nicht praxistauglich erscheint, muss das Landratsamt als Doppelbehörde konsequenterweise von der Verpflichtung ausgenommen werden. Aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann die Behörde jedoch nach insoweit eröffnetem Ermessen von der digitalen Akten- und Registerführung abweichen. Das Gebot des Satzes 1 kann sowohl durch vollständige als auch durch teilweise digitale Akten- oder Registerführung erfüllt werden. Die Soll-Vorschrift des Satzes 1 belässt den zuständigen Behörden hinreichend Spielraum, in begründeten Fällen von der Einführung der digitalen Akte abzusehen. Im staatlichen Bereich können die zuständigen obersten Landesbehörden für ihren Bereich und für ihnen nachgeordnete staatliche Behörden Ausnahmen zulassen. Der Ministerratsbeschluss vom 7. Januar 2013 zur Einführung der digitalen Akte ist zu beachten.

Art. 33 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 stellt für Behörden der Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Zulässigkeit der digitalen Akten- und Registerführung klar. Die Entscheidung über die Einführung der digitalen Akten oder Register steht im nicht staatlichen Bereich jedoch ausdrücklich im Ermessen der jeweiligen Behörde, soweit gesetzlich nichts anderes vorgeschrieben ist.

Werden digitale Akten geführt und Vorgänge digital bearbeitet, ist gemäß Satz 2 durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung als Ausformung des Rechtsstaatsprinzips eingehalten werden. Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der digitalen Akten müssen gewährleistet sein. Das eingesetzte Dokumentenmanagementsystem/Vorgangsbearbeitungssystem (DMS/VBS) muss diese Anforderungen erfüllen. Die rechtsstaatlichen

Grundsätze der Vollständigkeit, der Nachvollziehbarkeit, der wahrheitsgemäßen Aktenführung und der Verständlichkeit des Verwaltungshandelns sind zu beachten (vgl. § 18 Abs. 1 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern – AGO).

Auch wenn digitale Formate nicht dem Urkundenbeweis zugänglich sind, werden originär digital hergestellte Dokumente einer Behörde gemäß § 371a Abs. 3 Satz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) beweisrechtlich den öffentlichen Urkunden gleichgestellt. Sind sie darüber hinaus mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehen oder werden sie mit einer absenderbestätigten De-Mail versendet, gilt zudem gemäß § 371a Abs. 3 Satz 2, 3 ZPO in Verbindung mit § 437 ZPO die Vermutung der Echtheit des Dokuments, sodass im Rechtsverkehr keine Beweismachteile zu befürchten sind.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 enthält ein Gebot des digitalen Austauschs von Akten, Vorgängen und Dokumenten zwischen Behörden, die digitale Akten führen, um Medienbruch bei Schriftgutaustausch zu vermeiden. Hierbei sind die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten. Die Daten sind daher vor unbefugter Einsichtnahme Dritter und vor Veränderungen zu schützen, bspw. durch die Nutzung einer sicheren Kommunikationsinfrastruktur oder Übermittlung in einer auf dem Stand der Technik sicheren Form.

#### **Zu Abs. 3**

##### *Zu Satz 1 und 3*

Auch wenn das BayDiG Bürgerinnen, Bürgern und Behörden den Weg für eine digitale Kommunikation bereitet, werden auch nach der Einführung einer digitalen Akte weiterhin Papierunterlagen anfallen. Diese Unterlagen sollen unter Wahrung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und -aufbewahrung in ein digitales Format übertragen werden, um sie in digital gestützte Arbeitsabläufe einzubeziehen. Hierbei ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die digitale Fassung mit dem Papierdokument übereinstimmt. Auf die Forderung nach einer bildlichen Übereinstimmung wurde bewusst verzichtet, um deutlich zu machen, dass Abweichungen in Größe und Farbe unschädlich sind, wenn diesen Informationen kein aktenrelevanter Aussagegehalt/Sachverhalt zu entnehmen ist.

Dem Stand der Technik genügen dabei insbesondere die in der TR-RESISCAN enthaltenen Hinweise zur technisch-organisatorischen Gestaltung des Scan-Prozesses. Grundsätzlich gilt, dass die getroffenen Maßnahmen der rechtsstaatlich gebotenen Dokumentationsfunktion der digitalen Akte gerecht werden müssen. Hilfreich kann hierbei eine Orientierung an der (ihrerseits Grenzen ausgesetzten) Vorgehensweise der papiergebundenen Aktenführung sein, die sich zwar hinsichtlich ihres Mediums, nicht aber hinsichtlich ihrer Dokumentationsfunktion von der digitalen Akte unterscheidet. Aus diesem Grund ist nicht jede technisch und organisatorisch denkbare Maßnahme zum Schutz der Authentizität und Integrität der digitalen Akte rechtsstaatlich grundsätzlich geboten. Dies kommt auch in den abgestuften Anforderungen der TR-RESISCAN zum Ausdruck. So fordert die Richtlinie bei einem normalen Schutzbedarf der eingescannten Dokumente weder eine vollständige Sichtprüfung noch die Verwendung einer elektronischen Signatur.

Auf das Einscannen kann verzichtet werden, wenn der Scanvorgang technisch nicht möglich, zu aufwendig oder unwirtschaftlich ist. Soweit derartige Papierdokumente wegen ihrer Vorgangsrelevanz im Sinn des § 18 Abs. 1 AGO aufzubewahren sind, müssen sie zwangsläufig zu einem begleitenden Papier-Vorgang genommen werden (= sog. „hybride Aktenführung“). Zur Nachvollziehbarkeit der Beziehung zwischen Papierrestakte und vollständiger eAkte werden beiderseitig Verweise angelegt. Auf diese Weise wird auch bei nicht scanbaren Unterlagen die Aktenvollständigkeit gewährleistet.

Die digitale Kopie des Originals ist im Rahmen eines Beweisrechts nicht dem Urkundenbeweis, sondern grundsätzlich lediglich dem Augenscheinsbeweis zugänglich, da das Wesensmerkmal der Verkörperung auf einem unmittelbar, ohne technische Hilfsmittel lesbaren Schriftträger fehlt (§ 371 Abs. 1 Satz 2 ZPO). Anders als bei nicht originär digital erzeugten Dokumenten (vgl. Ausführungen zu Abs. 1) sind auch die Beweisregeln des § 371a ZPO nicht einschlägig. Bei der Übertragung öffentlicher Urkunden durch eine Behörde findet allerdings § 371b ZPO Anwendung. Führt die Behörde bei

der Übertragung öffentlicher Urkunden einen Übereinstimmungsnachweis, begründet der Scan damit grundsätzlich vollen Beweis für die beurkundete Erklärung (§ 415 ZPO analog). Sind Dokument und Nachweis darüber hinaus mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen, wird zudem gemäß § 371b Satz 2 ZPO die Echtheit des digitalen Dokuments vermutet. Andernfalls muss das Gericht im Streitfall im Rahmen der freien Beweiswürdigung über den Einwand der nicht ordnungsgemäßen Übertragung entscheiden. Bei Einhaltung der Vorgaben der TR-RESISCAN wird die Beweiswürdigung in aller Regel nicht zu Lasten der Behörde ausfallen. Dasselbe trifft für den Fall zu, dass organisatorische Vorgaben („Scananweisung“) der Behörden für den Scanprozess bestehen und marktgängige DMS/VBS-Systeme zum Einsatz kommen. Der verwaltungsgerichtlichen Praxis der vergangenen Jahre ist, soweit ersichtlich, auch kein Fall zu entnehmen, in dem es auf diese Fragen entscheidungserheblich angekommen wäre.

#### *Zu Satz 2*

Erfolgt die Aktenführung digital, ist die weitere Aufbewahrung der Originale nach ordnungsgemäßer Übertragung in ein digitales Format und Speicherung in der digitalen Akte im Hinblick auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung nicht mehr erforderlich. Sie können daher – vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Aufbewahrungspflichten oder entgegenstehender Rechte Dritter – zurückgesendet oder vernichtet werden. Aus wirtschaftlichen wie organisatorischen Gründen wird dies in der Regel auch angebracht sein.

Vor einer etwaigen Vernichtung ist – analog zur papiergebundenen Aktenführung – sicherzustellen, dass keine Eigentums- oder Beweisführungsrechte Dritter berührt werden. Dies ist in der Regel bei öffentlichen Urkunden (Ausweise, Pässe, Statusbescheinigungen, Zeugnisse, etc.) der Fall, die daher zurückgegeben werden müssen. Im Übrigen kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass der Absender eines Schreibens das Schriftstück der Behörde nach § 929 BGB übereignet, es sei denn, diese sind ausdrücklich oder nach den Umständen erkennbar nur für die Dauer der Bearbeitung zur Verwahrung übergeben worden. Dies ist typischerweise bei Unterlagen von persönlich-privater Bedeutung sowie im Rechtsverkehr häufig genutzten Privaturkunden der Fall (Testament, Verträge). In der Regel enthalten Behördenakten allerdings Dokumente, in denen der übermittelte Sachverhalt und nicht der Urkundencharakter im Vordergrund steht. Die Beweisbestimmung wird daher bei der Übermittlung von privaten Schreiben häufig fehlen, da diese – im Gegensatz zu öffentlichen Urkunden – nach § 416 ZPO keinen Beweis für die Richtigkeit der in ihnen enthaltenen Erklärungen geben und damit hinsichtlich des entscheidungserheblichen Sachverhalts typischerweise keine Beweiseignung besitzen.

Zweckmäßig kann es sein, die zum Nachweis des Beginns eines Fristlaufs erforderlichen Dokumente (Zustellurkunden, Empfangsbestätigungen) bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens von der Vernichtung auszunehmen. Bei mehrseitigen Verwaltungsverhältnissen kann dies schon wegen des Beweisführungsrechts Dritter erforderlich sein.

Trotz Beachtung dieser Vorgaben mit der Vernichtung einhergehende potenzielle Beweismachteile zu Lasten der Verwaltung können angesichts der prozessualen Beweisregeln und dargelegten verwaltungsgerichtlichen Praxis in Kauf genommen werden. Eine Beeinträchtigung des Justizgewähranspruchs aus Art. 19 Abs. 4 GG ist bei Rücksendung entsprechender Urkunden ebenfalls nicht zu befürchten.

#### **Zu Abs. 4**

Durch Abs. 4 soll erreicht werden, die Barrierefreiheit auch im Innenverhältnis zu den Beschäftigten zu fördern.

#### **Zu Art. 34 Einsicht in die digitale Akte**

Im Art. 34 wird das Recht auf digitale Akteneinsicht näher geregelt, wobei die Vorschrift kein Recht auf Akteneinsicht gewährt, sondern dieses bereits voraussetzt. Geregelt wird daher nur die Art und Weise der Akteneinsicht. Art. 29 Abs. 3 BayVwVfG wird durch den vorliegenden Artikel ergänzt.

Die bereits bestehenden Regelungen zur Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren (u. a. Art. 29 BayVwVfG, § 25 SGB X, § 9 AGO) gelten auch im Rahmen der digitalen Aktenführung. In Art. 34 wird angelehnt an § 8 EGovG des Bundes nunmehr im Interesse der Rechtsicherheit auch eine ausdrückliche Regelung zu Art und Weise der Einsicht in die digitale Akte getroffen.

Art. 34 Satz 1 stellt die Nutzerfreundlichkeit als Zweck der Norm heraus.

Art. 34 Satz 2 normiert vier Möglichkeiten der digitalen Akteneinsicht: die Zurverfügungstellung eines Aktenausdrucks, die Wiedergabe auf einem Bildschirm, die Übermittlung digitaler Dokumente oder die Zugriffsgestattung auf den Inhalt der Akten.

Dabei sind die allgemeinen Voraussetzungen und Anforderungen an die Gewährung von Akteneinsicht zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung von Sicherheits- und Geheimhaltungsinteressen (z. B. Art. 29 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 BayVwVfG, § 9 Abs. 2 und 3 AGO), die auch bei einer digitalen Aktenführung sicherzustellen sind; ggfs. müssen daher geheimhaltungsbedürftige Informationen von der Einsichtnahme ausgenommen werden (Entfernung/Schwärzung/Zugriffsbeschränkung).

Das bei der Gewährung von Einsicht in die digitale Akte bestehende „technische“ Auswahlermessen muss sich maßgeblich am Zweck der Informationsgewährung orientieren. Dabei sind die Belange der Beteiligten besonders zu berücksichtigen. Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen sind grundsätzlich nachrangig. Insbesondere ist bei der Art der Akteneinsichtsgewährung auch auf die technischen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Verfahrensbeteiligten Rücksicht zu nehmen (Multiverfahrensmanagement). Dabei muss die Behörde u. a. darauf achten, auch weniger technikaffine Bevölkerungsgruppen nicht auszuschließen. In diesem Fall können z. B. Papierausdrücke gefertigt werden. Auch kann die Behörde dem Begehrenden die digitale Einsicht über den Bildschirm in den Behördenräumen (z. B. mittels digitalen Zugriffes auf das DMS/VBS) ermöglichen.

Daneben ist z. B. auch die Zurverfügungstellung des Inhalts der digitalen Akte mittels Datenträger oder über E-Mail-Versand zulässig. Bei der digitalen Übermittlung ist den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung zu tragen, insbesondere ist zu gewährleisten, dass die Integrität und Authentizität der Daten sichergestellt und deren Inhalte nicht unbefugt zur Kenntnis genommen und nicht missbräuchlich verwendet werden können. Die Daten sind daher grundsätzlich veränderungssicher (zumindest Schreibschutz) und bei E-Mail-Übertragung verschlüsselt zu übermitteln.

Der digitale Zugriff auf den Akteninhalt kann im Einzelfall gestattet werden, soweit Belange des Datenschutzes, der Datensicherheit, berechnete Interessen Dritter oder sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

#### **Zu Art. 35 Digitale Register**

Art. 35 normiert eine Verpflichtung für staatliche Behörden, ihre Akten und Register digital zu führen, für Landratsämter und sonstige Behörden wird lediglich die Zulässigkeit der digitalen Registerführung klargestellt. Art. 35 Satz 1 findet keine Anwendung auf Register, zu deren Führung staatliche Behörden nicht verpflichtet sind. Das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung sieht einen dreiphasigen Zeitplan vor. Bis Ende 2021 werden Erprobungen und Umsetzungsvorbereitungen („Proof of Concept“) stattfinden und ein Steuerungsprojekt Registermodernisierung eingerichtet werden. Die technische Architektur soll zusammen mit den rechtlichen Grundlagen und der Governance weitestgehend bis Ende 2023 umgesetzt werden. Der Anschluss der im Rahmen von „Once-Only“ als am relevantesten eingestuft 18 „Top-Register“ und die Aufnahme des laufenden Betriebs soll bis Ende 2025 realisiert werden. Das technische System zur Umsetzung von „Once-Only“ in Deutschland soll etabliert, der Anschluss an die zentrale Infrastruktur flächendeckend (bzw. wo sinnvoll) sichergestellt sein.

### **Kapitel 5 Behördenzusammenarbeit, Rechenzentren**

#### **Zu Art. 36 Behördliche Zusammenarbeit**

Art. 36 übernimmt die bisherige allgemeine Regelung des Art. 8 Abs. 1 und 4 BayEGovG zur behördlichen Zusammenarbeit. Basisdienste und zentrale Dienste (bisher Art. 8 Abs. 2 und 3) werden nunmehr im Art. 37 gesondert geregelt.

Art. 36 regelt die Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit der Behörden im Bereich der digitalen Verwaltung im Bereich des E-Government. Die Regelungen sollen die Behördenzusammenarbeit, insbesondere die Zusammenarbeit vom Freistaat Bayern und von den Kommunen erleichtern und diese auf eine rechtssichere Grundlage stellen. Die Regelung erfasst alle Behörden im Sinne des Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes, einschließlich gemeinsamer Einrichtungen von Behörden. Bestehende gesetzliche Aufgaben und Zuständigkeiten werden durch die Regelung nicht geändert.

Satz 1 normiert Aufgabenzuweisungen und die Grundsätze der Behördenzusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung. Der Freistaat Bayern kann einerseits behördenübergreifende Dienste für Fachbehörden (als datenschutzrechtlich verantwortliche Stellen) bereitstellen („Basisdienste“), andererseits aber auch selbst (über eine staatlich bestimmte datenschutzrechtlich verantwortliche zentrale Stelle) Dienste für die behördenübergreifende Nutzung anbieten („zentrale Dienste“). Durch die Eröffnung dieser Alternativen sollen flexible Rahmenbedingungen für die datenschutzkonforme Gestaltung der fortschreitenden technischen Zentralisierung der digitalen Verwaltung geschaffen werden.

#### *Zu Satz 1*

Mit Satz 1 stellt der Gesetzgeber klar, dass die Bereitstellung und Unterhaltung der zur Erfüllung ihrer jeweiligen öffentlichen Aufgaben erforderlichen digitalen Verwaltungsinfrastrukturen zu den öffentlichen Aufgaben der Behörden im Freistaat Bayern zählt. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Einsatz von digitalen Verwaltungsinfrastrukturen den Binnenbereich der Verwaltung ebenso berührt wie die Verfahrensrechte der Beteiligten, insbesondere (aber nicht nur) den Schutz und die Sicherheit personenbezogener Daten. Mit der digitalen Abwicklung der Verwaltungskommunikation im Rahmen des E-Government und dem regelmäßigen Anschluss an öffentliche Netze entstehen notwendig neue Risiken in Bezug auf die Sicherheit der digital erfassten Daten. Bestimmte Informations- und Kommunikationstechnologien, wie z. B. E-Aktenprogramme, steuern zudem auch dasungsverfahren selbst. Diesen Umständen trägt der Gesetzgeber dadurch Rechnung, dass er das E-Government als Aufgabe des Freistaates Bayern und der Kommunen definiert.

Der Begriff der digitalen Verwaltungsinfrastrukturen im Sinn des Art. 36 Abs. 1 bezieht sich auf den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben. Der Begriff orientiert sich am Zweck der Norm. Unter „digitalen Verwaltungsinfrastrukturen“ sind technische Einrichtungen (Hard- oder Software) zu verstehen, die von Behörden zur öffentlichen Aufgabenerfüllung genutzt werden. Hierzu zählen z. B. Hard- und Software-Lösungen der Verwaltung wie z. B. das „digitale Meldeverfahren“ oder das „Bürgerkonto“, Verwaltungsnetze wie das Bayerische Behördennetz, Rechenzentren, aber auch Gateways, Portale wie z. B. das Verwaltungsserviceportal Bayern, Konten, Postfächer, E-Payment-Plattformen, Geodatendienste wie die Geodateninfrastruktur Bayern und sonstige softwarebasierte „Basiskomponenten“ oder „Basisdienste“.

#### *Zu Satz 2*

Satz 2 konkretisiert die dem Freistaat Bayern und den Kommunen bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie obliegende Verantwortung und hebt die Gewährleistung von Datensicherheit und die Förderung von der „gegenseitigen technischen Abstimmung“ (im Sinne von „Interoperabilität“) sowie der Barrierefreiheit besonders hervor.

#### *Zu Satz 3*

Satz 3 normiert für das Verhältnis der Behörden zueinander im Bereich der IT das Kooperationsprinzip. Satz 3 legt hierzu fest, dass die Behörden bei Entwicklung, Einrichtung und Betrieb von digitalen Verwaltungsinfrastrukturen zusammenwirken und sich diese Infrastrukturen gegenseitig zum Zweck der Aufgabenerfüllung überlassen können. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Vorgaben für eine Auftragsverarbeitung bleiben unberührt.

### **Zu Art. 37 Basisdienste und zentrale Dienste**

Art. 37 knüpft an die bisherigen Regelungen des Art. 8 Abs. 2 und 3 BayEGovG an.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 entspricht weitgehend Art. 8 Abs. 2 BayEGovG. Mit der Norm schafft der Freistaat Bayern die Rechtsgrundlage, um digitale Verwaltungsinfrastrukturen als Basisdienste für staatliche und nicht staatliche Behörden (insbesondere Kommunen) bereitzustellen. „Basisdienste“ sind ein Fall der Auftragsverarbeitung im Sinne des Art. 37 und sind als digitale Verwaltungsinfrastrukturen zu verstehen, die vom Freistaat Bayern zur behördenübergreifenden Nutzung bereitgestellt werden. Der Begriff der Basisdienste ist weit zu verstehen. Er umfasst sämtliche digitale Verwaltungsinfrastrukturen im Sinn des Art. 36 Satz 1 („Hardware“ und „Software“), soweit diese von der zuständigen staatlichen Behörde für die behördenübergreifende Nutzung bereitgestellt werden. Hierzu können insbesondere auch alle automatisierten Verfahren zählen, die für eine Mehrzahl von Behörden zur Verfügung stehen können (z. B. Verwaltungs-PKI, Formularserver, Bayern-Mail etc.), aber ggfs. auch die für Staat und Kommunen angebotenen Basisdienste des Bayernportals (Bürgerkonto, Postkorb, E-Payment, je nach Ausgestaltung). Weitergehende Anforderungen an einzelne Dienste, z. B. aus § 21 in Verbindung mit § 2 Abs. 3 PAuswG bleiben unberührt, ebenso datenschutzrechtliche Anforderungen beispielsweise aus Art. 26 und Art. 28 Abs. 3 DSGVO. Basisdienste bilden den Regelfall, möchte die Behörde den „zentralen Dienst“ nach Abs. 2 nutzen, so bedarf dies einer gesonderter Begründung der bereitstellenden Behörde.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 knüpft an die bisherigen Regelungen des Art. 8 Abs. 3 BayEGovG an.

Zentrale Dienste sind digitale Verwaltungsinfrastrukturen, bei denen jedoch in Abgrenzung zu Abs. 1 die datenschutzrechtliche Verantwortung bei der bereitstellenden Stelle des Freistaates Bayern liegt.

#### **Zu Satz 1**

Mit der Regelung wird dem Staatsministerium für Digitales und dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat die Möglichkeit eröffnet, auch unmittelbar selbst und in eigener (datenschutzrechtlicher) Verantwortung behördenübergreifende zentrale Dienste anzubieten, um z. B. die digitale Identifizierung (z. B. Nutzung der eID-Funktion des nPA im Rahmen eines Bürgerkontos) zu ermöglichen. Der Freistaat Bayern kann den Behörden digitale Verwaltungsinfrastrukturen als zentrale Dienste des Staatsministeriums für Digitales oder des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat bereitstellen. Damit ist das jeweilige Staatsministerium zugleich datenschutzrechtlich verantwortliche speichernde Stelle im Sinne des Datenschutzrechts. Die Verantwortung der angeschlossenen Behörden für ihre Fachverfahren bleibt unberührt.

#### **Zu Satz 2**

Nach Satz 2 liegt die datenschutzrechtliche Verantwortung beim bereitstellenden Staatsministerium.

#### **Zu Satz 3**

Satz 3 stellt klar, dass mit Zustimmung des Nutzers dessen personenbezogene Daten auch an die Behörden übermittelt werden können, deren Verfahren an die zentralen Infrastrukturen angeschlossen sind.

#### **Zu Satz 4**

Satz 4 normiert den datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung für Dienste im Sinne des Satzes 1.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 enthält den Grundsatz, dass behördenübergreifende Dienste in der Regel als Basisdienste bereitgestellt werden. Die datenschutzrechtliche Verantwortung liegt damit bei der nutzenden Stelle. Soll ein zentraler Dienst bereitgestellt werden, muss dies ausdrücklich so festgelegt werden (Abs. 3 Satz 2). Nach Abs. 3 Satz 3 kann die Nutzung von Basisdiensten und zentralen Diensten den Behörden (u. a. auch den Kommunen) verbindlich vorgegeben werden. Hierdurch sollen Basisdienste und zentrale

Dienste auch als Instrument zur effektiven Beschleunigung der Digitalisierung der Verwaltung und insbesondere der fristgerechten OZG-Umsetzung in Bayern genutzt werden können. Für Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts soll eine Verpflichtung zur Nutzung von Basisdiensten nur vorgesehen werden, wenn dies zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem OZG bzw. aus dem BayDiG erforderlich ist.

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 Satz 1 erhält eine bedingte Verpflichtung des Freistaates Bayern, staatlichen und kommunalen Behörden behördenübergreifende Dienste zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Satz 2 stellt korrespondierend klar, dass die Behörden ihre Verpflichtungen aus dem BayDiG auch durch den Anschluss an Dienste im Sinne der Abs. 1 und 2 erfüllen können.

#### **Zu Art. 38 Auftragsverarbeitung durch staatliche Stellen**

Ziel der Rechtsvorschrift ist es, die Anforderungen des Art. 28 DSGVO oder § 62 BDSG (i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayDSG bzw. i. V. m. § 500 StPO ggfs. i. V. m. § 46 OWiG für den Bereich der JI-RL) in der öffentlichen Verwaltung mit möglichst geringem bürokratischem Aufwand zu erfüllen. Mit der Rechtsvorschrift wird klargestellt, dass die datenschutzrechtliche Auftragsverarbeitung durch staatliche Stellen mit öffentlichen Stellen grundsätzlich auf vertraglicher Basis (Angebot und Annahme) erfolgt. Zudem werden durch diese Regelung allgemeine Nutzungsbedingungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag in den Vertrag einbezogen. Verarbeitet eine staatliche Stelle personenbezogene Daten im Auftrag einer öffentlichen Stelle, so wird durch Mitteilung gesetzlich festgelegter Informationen ein Vertrag über die Auftragsverarbeitung begründet. Dabei werden allgemeine Nutzungsbedingungen regelmäßig Bestandteil des Vertrags und regeln das datenschutzrechtliche Verhältnis zwischen staatlichen und öffentlichen Stellen. Der Auftragsverarbeiter muss eine staatliche Stelle sein. Staatliche Stellen sind solche, die dem Freistaat Bayern unmittelbar zugeordnet sind. Öffentliche Stellen können sowohl dem Land, einer kommunalen Gebietskörperschaft oder dem Bund zugehören. Auch andere öffentlich-rechtliche Träger wie Anstalten des öffentlichen Rechts oder kommunale Zweckverbände werden hierunter gefasst. Des Weiteren werden als Ausfluss der in Art. 5 Abs. 2 DSGVO enthaltenen Rechenschaftspflicht transparente Regelungen hinsichtlich des Zustandekommens neuer und des Schicksals bereits bestehender Auftragsverarbeitungen getroffen. Jedenfalls die in diesem Artikel verwendeten Begriffe sind im Sinne der DSGVO zu verstehen. Der Begriff Textform ist im Sinne des § 126a BGB zu verstehen. Die Möglichkeit der Aufrechterhaltung bzw. des Abschlusses einzelvertraglicher Vereinbarungen bleibt gemäß Abs. 2 Satz 1 und 2 unberührt. Ebenso bleiben bestehende vertragliche Vereinbarungen der Gerichte von Art. 38 unberührt.

#### **Zu Abs. 1**

Nach Abs. 1 wird die datenschutzrechtliche Auftragsverarbeitung durch staatliche Stellen auf Grundlage eines Vertrages im Sinne des Art. 28 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 DSGVO oder § 62 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 BDSG begründet. Der breite Anwendungsbereich der Norm ermöglicht es auch, vor allem in den Bereich von Justiz und Inneres fallende Sachverhalte zu regeln, für die Art. 22 der Richtlinie (EU) 2016/680 einschlägig ist. Die Norm findet keine Anwendung, soweit die Auftragsverarbeitung anderweitig gesetzlich geregelt ist. Beispielhaft sei hierfür § 3a der Steuer-Zuständigkeitsverordnung genannt, der als *lex specialis* die Auftragsverarbeitung für Bereiche der Finanzverwaltung regelt.

Ebenso bleibt aber beispielhaft Art. 85a BayEUG für den Schulbereich unberührt. Die Vorschrift lässt daneben aber auch andere fachrechtliche Voraussetzungen insbesondere hinsichtlich Zulässigkeit, Begründung oder Durchführung von Auftragsverarbeitungsverträgen unberührt. Beispielsweise entbindet die Regelung nicht von der im Bereich des Sozialdatenschutzes gemäß § 80 Abs. 1 SGB X bestehenden Anzeigepflicht gegenüber den Rechts- und Fachaufsichtsbehörden.

Satz 2 regelt, welche Informationen dem Auftragsverarbeiter in Textform vom Verantwortlichen mitzuteilen sind, um ein Auftragsverhältnis rechtssicher zu begründen. Für den Vertragsschluss gelten im Übrigen die allgemeinen Regeln über das Zustandekommen von Verträgen.

**Zu Abs. 2**

Nach Satz 1 werden bestehende Verträge über Auftragsverarbeitungsverhältnisse, an denen staatliche Stellen beteiligt sind, zu dem beim Inkrafttreten der Norm bestimmten Zeitpunkt ungültig, es sei denn, es erfolgt eine ausdrückliche und rechtzeitige Bestätigung dieser durch den Verantwortlichen und den Auftragsverarbeiter.

Der konkrete Inhalt des Vertrags wird nach Satz 2 regelmäßig durch allgemeine Nutzungsbedingungen zur datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeitung (ANB-AVV) mitbestimmt. Demnach werden die ANB-AVV der Staatsregierung in der jeweils geltenden Fassung grundsätzlich Bestandteil des Vertrags, der nach Abs. 1 zustande kommt. Allerdings haben Auftragsverarbeiter und Verantwortlicher stets die Möglichkeit, von den ANB-AVV abzuweichen und ihr Auftragsverarbeitungsverhältnis durch individualvertragliche Vereinbarung festzulegen. Die allgemeinen Nutzungsbedingungen zur datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeitung werden von der Staatsregierung im Bayerischen Ministerialblatt bekannt gemacht. In der Bekanntmachung werden insbesondere die von Art. 28 Abs. 3 DSGVO oder § 62 Abs. 5 BDSG (i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayDSG bzw. i. V. m. § 500 StPO, ggfs. i. V. m. § 46 OWiG für den Bereich der JI-RL) aufgestellten Anforderungen näher ausgestaltet, soweit diese abstrakt-generell geregelt werden können und nicht im Einzelfall zwischen dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter abgestimmt werden müssen.

Satz 3 stellt klar, dass in den allgemeinen Nutzungsbedingungen auch Regelungen zur Begründung von weiteren (Unter-)Auftragsverarbeitungsverhältnissen i. S. v. Art. 28 Abs. 4 Satz 1 DSGVO oder § 62 Abs. 4 BDSG (i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayDSG bzw. i. V. m. § 500 StPO ggf. i. V. m. § 46 OWiG für den Bereich der JI-RL) getroffen werden können.

**Zu Art. 39 Bayernserver**

**Zu Abs. 1**

Die Verwaltung muss zu jedem Zeitpunkt handlungsfähig sein. Wenn sich die Verwaltung auf digitale Prozesse stützt, müssen die genutzten Komponenten sicher, verlässlich und dem Stand der Technik entsprechend zur Verfügung gestellt werden. Die Rechenzentren sollen hierbei auch die Kommunen unterstützen.

**Zu Abs. 2**

Wie für das LSI ist eine gesetzliche Grundlage für die staatlichen Rechenzentren geboten und es sind deren Aufgaben festzulegen.

**Zu Abs. 3**

Abs. 3 Satz 1 regelt die Aufgaben des Bayernservers.

Abs. 3 Satz 2 zählt die Aufgaben des zentralen Rechenzentrums exemplarisch auf:

Zu Nr. 1

Das zentrale Rechenzentrum soll als Bündelungs- und Innovationsmotor der Verwaltung fungieren.

Zu Nr. 2

Die Basis für digitale Verwaltungsprozesse ist die Infrastruktur, insbesondere Verbindungsnetze und die Anschlüsse/Übergänge zum Internet. Die Verwaltung darf in ihrer Aufgabenausübung nicht von Dritten abhängig sein. Deshalb muss die Kontrolle der Basis eine staatliche Aufgabe sein. Nicht von der Infrastruktur erfasst ist das Client-Management und die LAN-Infrastruktur in den Behörden.

Zu Nr. 3

Digitale Verwaltungsprozesse, die von mehreren Verwaltungen genutzt werden können oder sollen (z. B. Datensicherung, Benutzerauthentifizierung), sollen durch ein Kompetenzteam entwickelt und aktuell gehalten werden. Das Verfassungsgebot der Ressortunabhängigkeit ist einzuhalten.

Zu Nr. 4

Insbesondere für den Datenaustausch gemeinsamer digitaler Verfahren im Rahmen des OZG sind standardisierte Schnittstellen und Austauschprozesse zu entwickeln und

vorzuhalten. Wirtschaftlich kann dies durch den Ansatz „einer für alle“ umgesetzt werden.

Zu Nr. 5

Die staatliche öffentliche Verwaltung soll die Möglichkeit erhalten, sich der Expertise des zentralen Rechenzentrums für die Entwicklung und den Betrieb in Sachen Digitalisierung zu bedienen.

Zu Nr. 6

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und des zur Verfügung stehenden Personals soll für Fachverfahren die Unterstützung des zentralen Rechenzentrums herangezogen werden können. Dazu zählen insbesondere auch die Anforderungen des Schulrechenzentrums im zentralen Rechenzentrum.

Satz 3 eröffnet den Rechenzentren die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Dritte/Dienstleister mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben zu beauftragen. Die datenschutzrechtlichen Anforderungen aus Art. 28 DSGVO bleiben unberührt.

Satz 4 regelt die Aufgabenübertragung durch Dritte. Satz 5 ermöglicht den Rechenzentren im Rahmen der Umsetzung des OZG und von IT-Kooperationen auch den Betrieb von digitalen Verwaltungsverfahren für Behörden in anderen Bundesländern zu übernehmen, etwa nach dem Prinzip „Einer für Alle/Viele“ (EfA).

#### **Zu Art. 40 Staatlich verfügbare Netze**

##### **Zu Abs. 1**

Die staatlich verfügbaren Netze dienen der Sprach- und Datenkommunikation und umfassen insbesondere das Corporate Network der Polizei (CNP), die Verwaltungsnetze wie das Bayerische Behördennetz (BYBN) und den Digitalfunk BOS sowie weitere Kommunikationsnetze.

Die Verwaltung und die Organisationen des Freistaates Bayern müssen zu jedem Zeitpunkt handlungsfähig sein. Die staatlich verfügbaren Netze müssen deshalb ausfallsicher zur Verfügung gestellt werden, so gut es der Stand der Technik erlaubt.

Für die Netze der kritischen staatlichen Infrastrukturen bestehen besondere Anforderungen hinsichtlich der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit (z. B. Ausfallsicherheit der aktiven Technik oder notwendige Härting gegen Stromversorgungsausfälle, erhöhte Sicherheitsanforderungen an das Personal).

##### **Zu Abs. 2**

Aktuell werden die Netzleistungen im Rahmen von regelmäßigen Vergabeverfahren durch öffentliche Telekommunikationsanbieter erbracht.

Um die digitale Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayern entsprechend Art. 3 Abs. 1 zu sichern, kann der Freistaat Bayern insbesondere für die behördeninterne Kommunikation seine Fertigungstiefe erhöhen und eigene Netzinfrastrukturen aufbauen, besitzen und betreiben.

Der Freistaat Bayern kann Teile seiner Netzinfrastruktur anderen Infrastrukturanbietern zur Mitnutzung zu Verfügung stellen. Dabei kann er an geeigneten Zusammenarbeitsformen mit den Infrastrukturanbietern wie Verbänden oder Plattformen teilnehmen oder sich dieser bedienen.

#### **Teil 3 IT-Sicherheit**

Entsprechend der Art. 9 bis 17 BayEGovG werden in den Art. 41 bis 49 Regelungen zur IT-Sicherheit normiert. Gegenüber der bisherigen Rechtslage wurden punktuelle Änderungen vorgenommen.

## **Kapitel 1 Allgemeine Vorschriften**

### **Zu Art. 41 Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik**

Die Regelung entspricht der Regelung des Art. 9 BayEGovG. Art. 41 regelt die Errichtung des Landesamts für Sicherheit in der Informationstechnik. Satz 2 normiert die Zuordnung zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat.

### **Zu Art. 42 Aufgaben**

Bei Art. 42 handelt es sich um die unveränderte Übernahme des Art. 10 BayEGovG. Art. 42 regelt die Aufgaben des LSI.

#### **Zu Abs. 1**

Zu Nr. 1

Aufgabe des LSI ist die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik an den Schnittstellen zwischen Behördennetz und anderen Netzen. Schwerpunkt des LSI wird der Schutz des Bayerischen Behördennetzes sein, das täglich Tausenden von Angriffen ausgesetzt ist. Zentrale Bedeutung hat hier die Überwachung des zentralen Internetübergangs, dem größten Einfallstor für Angriffe aus dem Internet. Erforderlich ist sowohl präventives als auch repressives Vorgehen. Dem LSI stehen hierzu die Befugnisse des zweiten Abschnitts zur Verfügung.

Zu Nr. 2

Das LSI kann staatliche und an das Behördennetz angeschlossene Stellen bei der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit in der Informationstechnik unterstützen. Die Vorschrift ist aufgrund der schnelllebigen Entwicklung der Informationstechnologie bewusst weit gefasst, um eine Amtshilfe durch das LSI in möglichst vielen und auch zukünftig neuen Bereichen zuzulassen.

Die Aufgabe beschränkt sich bewusst auf die reine Unterstützungsleistung. Die Verantwortlichkeit der Behörden für die Sicherheit ihrer IT soll nicht auf das LSI übergehen.

Als Unterstützung kann das LSI bspw. einzelne Hard- und Softwarekomponenten (etwa Betriebssysteme, Textverarbeitungsprogramme oder Netzwerkkomponenten) auf Sicherheitsrisiken überprüfen. Damit entlastet es die IT-Stellen der einzelnen Behörden, die bereits geprüfte Produkte nicht erneut auf Einsatztauglichkeit in ihrem Bereich untersuchen müssen. Auch entfallen unnötige Mehrfachprüfungen, da Standardprodukte an einer zentralen Stelle geprüft werden.

Im Fall eines Angriffs kann ein Eingreif- und Reaktionsteam – eventuell sogar durch Vor-Ort-Service – bei der Abwehr mit seiner Fachexpertise behilflich sein.

Eine weitere Unterstützung kann in der Erteilung von Sicherheitszertifikaten liegen. Mit Genehmigung des originären Ausstellers des Sicherheitszertifikats, das das LSI nach Vorliegen der Voraussetzungen hierzu befugt, kann es ein Zertifikat (bspw. Zertifizierung nach BSI-Grundschutz oder ISIS 12) verleihen. Möglich ist es auch, eigene, sog. LSI-Zertifikate, zu verleihen, die die Einhaltung von Sicherheitsrichtlinien oder bestimmten Standards bestätigen. Auch die Aufstellung eines eigenen LSI-Anforderungskatalogs ist denkbar.

Darüber hinaus kann das LSI als zentrale Stelle für IT-Sicherheit in der Verwaltung Verfahren und Geräte entwickeln, bereitstellen und betreiben, die staatlichen und an das Behördennetz angeschlossenen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. In erster Linie wird es sich dabei um Krypto- und Sicherheitsmanagementsysteme handeln, die behördenübergreifend zum Einsatz kommen. Solche Systeme verschlüsseln u. a. die staatliche Kommunikation für Angreifer. Das LSI kann Schlüssel vergeben und „Public Key Infrastructures“ (PKI) zur Verteilung der Schlüssel betreiben. Auch sorgt das LSI dafür, dass die eingesetzten Anwendungen immer dem aktuellen Stand der Technik entsprechen. Werden diese Verfahren als Basisdienste oder zentrale Dienste bereitgestellt, können sie sogar von allen staatlichen und kommunalen Behörden genutzt werden.

Zu Nr. 3

Das LSI muss ein für die staatliche informationstechnische Verwaltungsinfrastruktur angemessenes Sicherheitsniveau durchsetzen können. Hierfür kann es Mindeststandards

entwickeln, die gemäß Art. 46 Satz 2 als Verwaltungsvorschriften festgelegt werden können. Unter die Mindeststandards fallen auch die bereits gültigen IT-Sicherheitsrichtlinien der Staatsregierung.

Zu Nr. 4

Das LSI prüft, ob die eingesetzten informationstechnischen Systeme, Komponenten, Prozesse und IT-Sicherheitskonzepte der Staatsverwaltung und der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen die sicherheitstechnischen Mindeststandards erfüllen. Hierfür hat es gemäß Art. 45 Abs. 1 ein Prüfungsrecht.

Zu Nr. 5

Das LSI sammelt zentral Informationen über Sicherheitsrisiken und Sicherheitsvorkehrungen. Dabei beschäftigt es sich nicht nur mit aktuellen Ereignissen, auch Informationen über Zukunftstechnologien in der Branche werden untersucht und verprobt. Die Erkenntnisse stellt es den staatlichen und den an das Behördennetz angeschlossenen Stellen zur Verfügung. In Betracht kommen staatliche und kommunale Stellen, aber auch nationale oder internationale Einrichtungen wie das BSI, das European Cybercrime Center oder die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit können über neue Erkenntnisse informiert werden.

Schnelle Reaktionszeiten sind bei der Abwehr von Schadsoftware unabdingbar. Über aktuelle Bedrohungen hat es daher unverzüglich die betroffenen staatlichen und sonstige an das Behördennetz angeschlossenen Stellen zu unterrichten. Damit soll sichergestellt werden, dass diese rechtzeitig Abwehrmaßnahmen gegen neue oder bevorstehende Bedrohungen ergreifen können. Als Annex zur Informationspflicht von Behörden kann das LSI darüber hinaus seine Erkenntnisse veröffentlichen. Dies ist sinnvoll, wenn die Informationen auch für Bürgerinnen und Bürger, private Unternehmen oder sonstige Organisationen von Wichtigkeit oder Interesse sein können. Hierbei sollten die Informationen unter Berücksichtigung des Empfängerkreises durch klare und verständliche Handlungsempfehlungen über aktuelle Risiken und Bedrohungen und mögliche Abwehrmaßnahmen bestechen und über einfache Kanäle (bspw. soziale Medien) verteilt werden. Derartige Hinweise bedürfen keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung; Warnungen hingegen richten sich nach Art. 47.

Zu Nr. 6

Das LSI übernimmt die Aufgabe als zentrale Kontaktstelle gemäß § 8b Abs. 2 Nr. 4 Buchst. c des Gesetzes über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG). Die vom BSI erhaltenen Informationen gibt es an die Aufsichtsbehörden weiter. Ziel ist es, die Meldungen zu kanalisieren und dadurch die Gesamtsicherheitslage besser zu überblicken. Auch können die Informationen für andere Aufsichtsbehörden, die zunächst nicht direkt betroffen zu sein scheinen, von Nutzen sein. Je nach Komplexität der Meldung bereitet das LSI die Informationen des BSI für die Aufsichtsbehörde derart auf, dass auch technische Laien die Kritikalität der Informationen beurteilen können. In Einzelfällen kann eine unverzügliche Weitergabe notwendig sein.

#### **Zu Abs. 2**

Große Bedeutung kommt der Beratung und Warnung von staatlichen und kommunalen Stellen, öffentlichen Unternehmen, Betreibern kritischer Infrastrukturen und weiteren Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen zu. Auf Ersuchen können diese bei Fragen der IT-Sicherheit eingehend vom LSI unterstützt und beraten werden.

Ziel der Regelung ist insbesondere die Unterstützung von öffentlichen Unternehmen kleinerer und mittlerer Größe, die nicht die Schwellenwerte der BSI-KritisV erreichen und bislang nur unzureichend im Bereich der IT-Sicherheit vom Staat unterstützt werden. Ausfälle von Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen wie z. B. Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs oder lokale Energie- oder Wasserversorgungsunternehmen können regional große Schäden anrichten und müssen deshalb erforderlichenfalls mit staatlicher Unterstützung abgewehrt werden. Die Kosten werden in einer gesonderten Gebührenverordnung festgelegt.

Eine weitere Unterstützungsleistung kann die Erstellung und Fortschreibung von Informationssicherheitskonzepten sein, die staatliche Behörden und Kommunen gemäß

Art. 43 Abs. 1 erstellen müssen. Bei dieser anspruchsvollen Aufgabe können sie im Rahmen von Art. 42 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Unterstützung durch das LSI erhalten.

Auch bei anderen IT-Sicherheitskonzepten, wie sie bspw. bei einer Zertifizierung nach ISIS 12 oder ISO 27001 benötigt werden, kann das LSI andere Behörden etwa durch das Erstellen von Vorlagen oder die Übernahme der Projektleitung unterstützen.

**Zu Abs. 3**

Das LSI kann auf Ersuchen die Polizeien, Strafverfolgungsbehörden und das Landesamt für Verfassungsschutz mit technischer Expertise – bspw. im Bereich Forensik, Kryptoanalyse oder BigData – unterstützen. In diesen Fällen wird es lediglich als Hilfsorgan tätig.

**Zu Abs. 4**

Zur Achtung der Gewaltenteilung ist das LSI nicht für die Kommunikationstechnik von Judikative, Legislative, des Obersten Rechnungshofs und des Landesbeauftragten für den Datenschutz zuständig. Allerdings steht die Gewaltenteilung im Interessenwiderstreit mit der Notwendigkeit der Absicherung des Behördennetzes. Aus diesem Grund ist das LSI wiederum zuständig, soweit diese Stellen am Behördennetz angeschlossen sind oder elektronische Verwaltungsinfrastrukturen bzw. zentrale Dienste im Sinne des Art. 42 nutzen. Dies ist gerechtfertigt, da der Anschluss an das Bayerische Behördennetz auf freiwilliger Basis erfolgt. Wer das erhöhte Sicherheitsniveau des Behördennetzes in Anspruch nehmen möchte, muss sich – zum Schutze aller – dem dort geltenden Sicherheitsdekret unterwerfen. Dementsprechend unberührt bleibt die Stellung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands, der bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist (vgl. Art. 2 Abs. 5 des Prüfungsverbandsgesetzes – PrVbG).

Soweit die Kommunikationstechnik von Judikative, Legislative, dem Obersten Rechnungshof und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ausschließlich in eigener Zuständigkeit betrieben wird, bleibt diese dem Zugriff des LSI verwehrt.

**Zu Art. 43 Behördenübergreifende Pflichten**

**Zu Abs. 1**

Abs. 1 trifft Regelungen zur Sicherheit informationstechnischer Systeme.

**Zu Abs. 2**

Staatliche und sonstige an das Behördennetz angeschlossene Stellen sind nach Abs. 2 verpflichtet, Sicherheitslücken, Schadprogramme und erfolgte oder versuchte Angriffe unverzüglich an das Landesamt und die für sie zuständige oberste Dienstbehörde zu melden, soweit andere Vorschriften oder Vereinbarungen mit Dritten dem nicht entgegenstehen. Nur wenn das LSI über eine Bedrohung in Kenntnis gesetzt ist, kann es die anderen Behörden warnen. Vorschriften, die eine Weitergabe verhindern, können solche des Geheimschutzes oder über personenbezogene Daten sein, wobei die übermittelten Informationen in der Regel rein technischer Natur sind und keinen Personenbezug aufweisen. Auch privatrechtliche Verträge mit Herstellern können eine Unterrichtung verhindern. In solchen Fällen sollten die Behörden die Informationsweitergabe nicht unterlassen, sondern derart beschränken, dass Vertragsverletzungen vermieden werden. Unvollständige Informationen können zur IT-Sicherheit mehr beitragen als keine Informationen.

Die Meldeprozesse zwischen dem LSI und den Behörden können in allgemeinen Verwaltungsvorschriften bestimmt werden, für die es keine gesonderte Ermächtigung bedarf.

**Zu Abs. 3**

Staatliche und an das Behördennetz angeschlossene Stellen sind verpflichtet, das Landesamt bei Maßnahmen nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 zu unterstützen. Dies gilt selbstverständlich nur vorbehaltlich datenschutzrechtlicher Vorschriften.

Klarstellend wird angemerkt, dass die Unterstützungsleistung der Rechenzentren insbesondere in der Übermittlung bereits erhobener Daten liegt. Sie ist erforderlich, wenn das LSI die Systeme, die die Daten erzeugen, nicht selbst betreibt. So wird bspw. der zentrale Internetübergang in das Behördennetz beim IT-Dienstleistungszentrum des

Landesamts für Digitalisierung, Breitband und Vermessung betrieben. Dabei handelt es sich um ein komplexes Konglomerat verschiedenster Abwehr- und Kontrollmechanismen (Firewalls, VPNs, Proxy-Server, Anti-Viren-Systeme etc.). Schon Störungen im Promillebereich hätten erhebliche Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren des Behördennetzes. Die Fehlersuche würde sich aufgrund der Abstimmungsschwierigkeiten zweier Betreiber um ein Vielfaches erschweren. Die 140 000 Beschäftigten, die den Internetübergang nutzen, wären an ihrer Arbeit gehindert. Auch müssten jedes Mal die Auftraggeber als Verantwortliche im Rahmen von Auftragsdatenverarbeitungsverhältnissen der Übermittlung zustimmen.

#### **Zu Abs. 4**

Art. 43 BayDiG, der die behördenübergreifenden Pflichten regelt, wird um einen Absatz erweitert. Im neu eingefügten Abs. 4 wird eine Pflicht zur frühzeitigen Beteiligung des Landesamts bei der Planung und Umsetzung von maßgeblichen neuen Digitalisierungsvorhaben des Landes festgeschrieben.

Als IT-Sicherheitsbehörde ist das LSI zuständig für die Informationssicherheit auf Landesebene. In dieser Funktion gewährleistet das Landesamt nicht nur die Sicherheit der Informationstechnik der staatlichen Verwaltung, sondern ist auch Ansprechpartner für wesentliche Digitalisierungsmaßnahmen.

Um sicherzustellen, dass die Belange der IT-Sicherheit ausreichend und umfassend berücksichtigt werden, ist das LSI bei der Planung und Umsetzung von maßgeblichen neuen Digitalisierungsvorhaben von der jeweils zuständigen Stelle stets frühzeitig zu beteiligen. Dem LSI ist insoweit die Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

Das einschränkende Kriterium der Maßgeblichkeit stellt klar, dass nicht jedes neue Digitalisierungsvorhaben die Beteiligung des Landesamts als Automatismus auslösen soll. Von der Verpflichtung erfasst werden sollen jedoch solche Vorhaben, die anhand ihrer Bedeutung und Tragweite eine Einbindung des Landesamts sinnvoll erscheinen lassen. Der jeweils zuständigen Stelle verbleibt hier ein Einschätzungsspielraum. Das bedeutet aber nicht, dass es in ihrem Belieben stünde, das Landesamt einzubinden, sondern dass sie in jedem Fall prüfen muss, ob das neue Digitalisierungsvorhaben als maßgeblich einzustufen ist oder nicht. Die Entscheidung ist im Rahmen des Vorhabenmanagements nach BayITR 01 zu dokumentieren.

## **Kapitel 2 Befugnisse**

### **Zu Art. 44 Abwehr von Gefahren für die Informationstechnik**

#### **Zu Abs. 1**

Art. 44 stellt die zentrale Befugnisnorm für das LSI dar, um die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik des Behördennetzes nach Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 effektiv und effizient mit technischen Mitteln zu gestalten.

Effektive Gefahrenabwehr kann nur durch ein einheitlich hohes Schutzniveau gewährleistet werden. Das beste IT-Sicherheitskonzept einer Behörde ist nutzlos, wenn der Angreifer durch nicht ausreichend gesicherte Kanäle einer anderen Behörde in das gesamte Netz eindringen kann. Dies gilt es nach wie vor zu verhindern.

Nach Satz 1 darf das LSI zur Gefahrenabwehr gegenüber staatlichen und an das Behördennetz angeschlossenen Stellen die nötigen Anordnungen treffen oder Maßnahmen ergreifen. Nur so kann ein homogenes Qualitätsniveau der IT-Sicherheit gewährleistet werden. Bei den zu ergreifenden Maßnahmen ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, insbesondere ist stets das mildeste Mittel zur Erreichung des Zwecks zu wählen.

Die datenschutzrechtliche Generalklausel des Satzes 2 dient dem legitimen Datenergriff zur Gefahrenabwehr und wird konkretisiert durch Abs. 2. Zur Klarstellung wird deshalb jetzt ausdrücklich auf Abs. 2 Bezug genommen. Muss das LSI auf Systeme zugreifen, um bspw. Schadprogramme zu entfernen, so könnte es hierbei auf personenbezogene Daten stoßen. Daher bedarf es korrespondierender datenschutzrechtlicher Befugnisse zu den allgemeinen Befugnissen des LSI aus Satz 1.

**Zu Abs. 2**

Abs. 2 konkretisiert die datenschutzrechtliche Generalbefugnis aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2. Der Einleitungssatz begrenzt nunmehr normenklar die Datenverarbeitung auf das für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderliche Maß.

Zu Nr. 1

Nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 kann das LSI weiterhin Protokolldaten, die beim Betrieb von Informationstechnik des Landes anfallen, erheben und automatisiert auswerten. Bei den Änderungen handelt es sich lediglich um redaktionelle Anpassungen.

Mit Protokolldaten sind sog. Logfiles von Servern, Firewalls, Web-Proxys, Clients etc. gemeint. Diese Logfiles protokollieren sog. Events, also Ereignisse über Anfragen von anderen Systemen, Softwareänderungen, Fehlermeldungen etc.

Setzt man Protokolldaten verschiedener Systeme in Korrelation und wertet diese aus, so können Unregelmäßigkeiten und damit potenzielle Bedrohungen erkannt werden. Protokolldaten, die für die Abwehr von Gefahren interessant sind, können unter anderem sein:

- Protokolldaten von Firewall-Systemen einschließlich Erhebungszeitpunkt, IP-Adresse und Port sowie vollständigem Domänennamen von ein- und ausgehenden Verbindungen sowie die durch die Firewall durchgeführte Aktion;
- Protokolldaten von Systemen zur Erkennung und Beseitigung von Schadsoftware einschließlich Erhebungszeitpunkt, IP-Adresse und vollständigem Domänennamen des betroffenen Systems, Kontextinformationen des Vorfalls, ausgegebener Meldung sowie Informationen über die Schadsoftware und die als Schadprogramm erkannten Daten;
- Protokolldaten von Systemen zur Erkennung von unerwünschten E-Mails einschließlich Erhebungszeitpunkt, IP-Adresse und vollständigem Domänennamen von ein- und ausgehenden Verbindungen, E-Mail-Adresse des Absenders und Empfängers einer Nachricht, deren Größe und eindeutiger Identifikationsnummer sowie Fehler- und sonstige Statusmeldungen und die als Schadprogramm erkannten Daten;
- Protokolldaten von Datenbankservern einschließlich Erhebungszeitpunkt, Anmeldename, IP-Adresse und vollständigem Domänennamen von Verbindungen und die Identifikationsnummer der ausgegebenen Meldung und deren Klartext;
- Protokolldaten von Web- und Proxyservern einschließlich Erhebungszeitpunkt, IP-Adresse und vollständigem Domänennamen von ein- und ausgehenden Verbindungen sowie dem einheitlichen Ressourcenzeiger (Uniform Resource Locator URL) und Kopfdaten und
- Protokolldaten der Betriebssoftware von Computersystemen einschließlich Erhebungszeitpunkt, IP-Adresse und vollständigem Domänennamen des betroffenen Computersystems, Namen des Programms oder Systemdiensts sowie dessen Typ, die Identifikationsnummer der ausgegebenen Meldung und deren Klartext.

Die nachfolgenden Nummern in Art. 44 Abs. 2 sind dagegen nicht auf Protokolldaten begrenzt.

Zu Nr. 2

Nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 2 kann das LSI wie bisher die an den Schnittstellen zwischen dem Behördennetz und öffentlichen Netzen anfallenden Daten erheben und automatisiert auswerten. Die Vorschrift erlaubt eine sofortige Analyse des in das Behördennetz eindringenden Datenverkehrs. Damit sollen Schadprogramme bereits am Übergang vom Internet zum Behördennetz erkannt und abgewehrt werden. Davon umfasst ist auch der Zugriff auf (technische) Telekommunikationsinhalte. Nur so können gefährliche Dateianhänge oder Links zu Internetseiten, die ihrerseits Schadsoftware einzuschleusen versuchen, analysiert und abgewehrt werden. Hinzugekommen ist die Befugnis des LSI, auch Daten, die an vergleichbaren Schnittstellen innerhalb des Behördennetzes anfallen, zu erheben und automatisiert auszuwerten. Erfasst werden sollen

damit Fälle wie zum Beispiel die sicherheitstechnische Untersuchung von E-Mails, die von verschiedenen Bereichen des Bayerischen Behördennetzes versandt werden.

Die automatisierte Auswertung gestattet nicht die Speicherung der Inhalte über den für die technische Abwicklung des Kommunikations- und Erkennungsvorgangs ohnehin notwendigen Umfang hinaus.

Einzelheiten zur Datenverarbeitung und -übermittlung regeln Art. 48 und 49.

Zu Nr. 3

Auf Grundlage von Art. 44 Abs. 2 Nr. 3 darf das LSI nunmehr ausdrücklich Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen erheben und automatisiert auswerten, die Informationen mit Auswirkungen auf die Sicherheit der Informationstechnik des Landes oder der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen haben können. Datenschutzrechtlich abgesichert werden soll mit der neu eingefügten Nr. 3 insbesondere der Einsatz von Werkzeugen/Diensten im Bereich „Open Source Intelligence (OSINT)“. Ein Bedürfnis hierfür gibt es unter anderem, seitdem vermehrt dienstliche Accounts geleakt worden sind. Die Veröffentlichung einer dienstlichen E-Mail-Adresse mit einem geleakten Passwort auf einer Internetseite, die nicht unbedingt mit dem Behördennetz in unmittelbarer Verbindung steht, kann, wenn das Passwort verwendungsfähig ist, also den behördlichen Anforderungen an die Passwortgeneration entspricht, zu einer Gefahr für die Sicherheit in der Informationstechnik werden. Häufig werden dieselben Passwörter verwendet mit der Folge, dass durch die Erlangung einer Kombination von Passwort und E-Mail-Adresse eine Vielzahl von Logins auf unterschiedlichen Seiten möglich wird, selbst wenn der Leak auf einer behördenexternen Seite aufgetreten ist.

Es gehört zu den Aufgaben des LSI, dienstliche Accounts vor einem rechtswidrigen Zugriff zu schützen und damit einhergehende Gefahren zu erkennen, Informationen hierüber zu sammeln und die zuständigen Stellen zu unterrichten. Art. 44 Abs. 2 Nr. 3 gibt dem LSI nun die datenschutzrechtliche Befugnis, hierzu in öffentlich zugänglichen Quellen wie dem Internet zu recherchieren, um herauszufinden, wo welche Daten des Freistaates Bayern oder der an das Behördennetz angeschlossenen Stellen veröffentlicht werden und wie sie ggf. genutzt werden.

Auch das frühzeitige Erkennen von unsicher konfigurierten exponierten Systemen ist für die IT-Sicherheit essenziell und gehört damit zu den Aufgaben des LSI.

Zu Nr. 4

Ist ein Angriff auf die Informationstechnik anzunehmen, untersucht das Landesamt seiner gesetzlichen Aufgabe (Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 und 2) entsprechend die Informationstechnik der betroffenen staatlichen oder an das Behördennetz angeschlossenen Stelle, um die Gefahr abzuwehren. Hierbei ist ein Zugriff auf die dort – flüchtig oder dauerhaft – gespeicherten Daten meist unvermeidlich. Es ist ferner davon auszugehen, dass regelmäßig personenbezogene Daten enthalten sein werden. Daher bedarf es einer gesetzlichen Befugnis, diese Daten zu verarbeiten. Die Befugnis zur Untersuchung ergibt sich bereits aus Art. 44 Abs. 1 Satz 1.

Aus diesem Grund ist eine Nr. 4 in Art. 44 Abs. 2 eingefügt worden. Die neue datenschutzrechtliche Befugnis ist an den Zweck der Bearbeitung des Angriffs gebunden. Der Umfang ist begrenzt auf die Daten, die in Zusammenhang mit dem möglichen Angriff stehen („soweit ein Angriff auf die Informationstechnik anzunehmen ist...“). Unschädlich ist, falls sich der Vorfall im Nachhinein doch nicht als Angriff erweisen sollte, wenn im Zeitpunkt der Untersuchung durch das LSI ein Angriff anzunehmen war.

### **Zu Abs. 3**

Mit dem neu eingefügten Abs. 3 wird die Rolle des Landesamts bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Art. 42 Abs. 2 definiert. Nach Art. 42 Abs. 2 kann das LSI auf Ersuchen kommunale Stellen, öffentliche Unternehmen, Betreiber kritischer Infrastrukturen und weitere Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen in Fragen der Sicherheit in der Informationstechnik unter Berücksichtigung der möglichen Folgen fehlender oder unzureichender Sicherheitsvorkehrungen beraten und unterstützen. Das LSI ist insoweit Auftragsverarbeiter der genannten

Stellen. Damit ist in Kombination mit entsprechenden Auftragsverarbeitungsvereinbarungen eine gesetzliche Grundlage für die Auftragsverarbeitung nach Art. 28 Abs. 3 Satz 1 DSGVO geschaffen.

#### **Zu Art. 45 Untersuchung der Sicherheit in der Informationstechnik**

##### **Zu Abs. 1**

Hier sind keine Änderungen im Vergleich zum BayEGovG erfolgt.

Das LSI kann die Sicherheit der Informationstechnik staatlicher und an das Behördennetz angeschlossener Stellen untersuchen und bewerten, mithin hat es ein Recht zur Prüfung einzelner Systemkomponenten bis hin zur Auditierung der gesamten IT-Infrastruktur. Damit wird sichergestellt, dass alle Stellen des Behördennetzes das erforderliche Sicherheitsniveau erfüllen. Zwingend zu beachten ist dabei, dass die Aufgabenerfüllung von unabhängigen Stellen wie dem Landtag, dem Obersten Rechnungshof oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz nicht behindert wird.

Über das Ergebnis der Prüfung erstellt das LSI einen Bericht, den es der untersuchten Stelle zur Verfügung stellt.

##### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 dient dazu, Rechtssicherheit für umfassende Untersuchungen von IT-Produkten (z. B. mittels Reverse - Engineering) und IT-Systemen durch das LSI zur Erfüllung seiner Aufgaben herzustellen. Die gesetzliche Befugnis führt dazu, dass die Beschaffung von Daten und Informationen über den Aufbau und die Funktionsweise der Untersuchungsgegenstände durch das LSI nicht als „unbefugt“ im Sinne von § 202a des Strafgesetzbuchs (StGB) bzw. § 17 ff. des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) anzusehen ist.

Auf dem Markt bereitgestellte bzw. zur Bereitstellung auf dem Markt vorgesehene Untersuchungsgegenstände sind solche, die für einen Erwerb durch das LSI verfügbar sind. Die Formulierung „auf dem Markt bereitgestellte Produkte“ ist angelehnt an eine entsprechende Formulierung im Produktsicherheitsgesetz. Durch die Formulierung „zur Bereitstellung auf dem Markt vorgesehene“ Untersuchungsgegenstände wird klargestellt, dass die Untersuchungsbefugnis auch solche Produkte und Systeme erfasst, die zwar vom Hersteller bereits angekündigt wurden, aber noch nicht allgemein am Markt verfügbar sind. Untersuchungsrechte bei Herstellern, Anbietern und sonstigen Einrichtungen werden durch Abs. 2 nicht begründet.

Sollten Dritte mit der Untersuchung beauftragt werden, hat das LSI bei der Auswahl der Dritten die schutzwürdigen Interessen des Herstellers zu berücksichtigen. Hierzu gehört auch, dass es den beauftragten Dritten zur Wahrung einer entsprechenden Vertraulichkeit verpflichtet. Die Beauftragung eines direkten Konkurrenten des Herstellers ist in diesem Zusammenhang ausgeschlossen.

Neu hinzugekommen ist in Satz 1 die Befugnis, die informationstechnischen Produkte nicht nur zu untersuchen, sondern auch zu bewerten. Da die Untersuchung durch das LSI kein Selbstzweck ist, sondern zu konkreten Ergebnissen führen soll, gibt es das Bedürfnis für eine Bewertung. Erst aus einer Bewertung können Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Gleichzeitig weist eine Bewertung eine eigene Eingriffsqualität auf, so dass es einer gesonderten Rechtsgrundlage bedarf.

Durch die Untersuchungen des LSI sollen informationstechnische Produkte auch für andere besser einschätzbar werden. Daher wurde ein neuer Satz 2 eingefügt, der die Befugnis enthält, die Bewertung an die an das Behördennetz angeschlossenen Stellen und im Einzelfall an die in Art. 43 Abs. 2 genannten öffentlichen Stellen weiterzugeben. Damit sollen Stellen außerhalb des Landesamts von der Expertise des LSI profitieren können. Der hierin liegende Eingriff in die Rechte der Produktverantwortlichen ist dadurch gerechtfertigt, dass die Bewertung nur an die an das Behördennetz angeschlossenen Stellen weitergegeben werden darf, für dessen Sicherheit das LSI verantwortlich ist. Nur im Einzelfall können Bewertungen auch an öffentliche Stellen weitergegeben werden, die das LSI auf Ersuchen in Fragen der Sicherheit in der Informationstechnik nach Art. 42 Abs. 2 berät und unterstützt. Eine allgemeine Veröffentlichung der Bewertung wäre hiervon nicht gedeckt. Insofern ist die Ausgestaltung in Satz 2 verhältnismäßig.

**Zu Art. 46 Mindeststandards**

Hier sind keine Änderungen im Vergleich zum BayEGovG erfolgt.

Art. 46 weist dem LSI die Befugnis zu, allgemeine technische Mindeststandards für die IT-Sicherheit zu entwickeln. Auch hier ist es Ziel, ein einheitlich hohes Niveau der IT-Sicherheit bei den Behörden zu schaffen. Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat als zuständiges Staatsministerium kann im Einvernehmen mit den weiteren Staatsministerien und der Staatskanzlei diese Mindeststandards ganz oder teilweise als verbindliche allgemeine Verwaltungsvorschriften für alle staatlichen Stellen erlassen. Im Falle der IT-Sicherheitsrichtlinien geschieht dies bereits heute durch den IT-Beauftragten der Staatsregierung im Einvernehmen mit den Ressort-CIOs. Dieses Verfahren ist auch auf andere Mindeststandards übertragbar.

Nur durch derartige Vorgaben kann sichergestellt werden, dass Sicherheitslücken auf Seiten einer Behörde nicht die Gesamtsicherheit des Behördennetzes und damit aller anderen Behörden gefährden. Für Kommunen und unabhängige Stellen, die nicht an das Behördennetz angeschlossen sind, haben die Mindeststandards lediglich empfehlenden Charakter.

Nicht staatliche Stellen können durch Verwaltungsnutzung der Datenvorschriften des Landes nicht zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichtet werden. Daher regelt Satz 3, dass für Landratsämter und die an das Behördennetz angeschlossenen, nicht staatlichen Stellen die Mindeststandards für die Teilnahme am Behördennetz gelten. Damit wird sichergestellt, dass die bislang gültigen Anschlussbedingungen für Teilnehmer am Bayerischen Behördennetz verpflichtend sind. Die Landratsämter werden aufgrund ihrer Doppelfunktion ausdrücklich erwähnt. Das Konnexitätsprinzip wird durch die Regelung nicht berührt, da der Anschluss am Behördennetz auf freiwilliger Basis erfolgt.

**Zu Art. 47 Warnungen**

Hier sind keine Änderungen im Vergleich zum BayEGovG erfolgt.

**Zu Abs. 1**

Die Vorschrift regelt, dass das LSI aufgrund von gewonnenen Erkenntnissen über Sicherheitslücken, Schadprogramme oder unbefugte Datenverarbeitung Warnungen aussprechen und Sicherheitsmaßnahmen empfehlen darf. Um einen schnellen Informationsfluss zu gewährleisten, wird nach Abschluss der Errichtungsphase mittelfristig ein 24-Stunden/7-Tage-Betrieb angestrebt.

**Zu Abs. 2**

Mit Warnungen zu Hard- oder Softwareprodukten kann ein nicht unerheblicher Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb einhergehen. Schlimmstenfalls ist das betroffene Unternehmen in seiner Existenz gefährdet. Aus diesem Grund sind Informationen, die sich im Nachhinein als falsch oder unrichtig wiedergegeben herausstellen, unverzüglich zu berichtigen. Die Berichtigung erfolgt auf Antrag des Betroffenen oder, wenn erhebliche Belange des Gemeinwohls gefährdet sind, von Amts wegen.

**Kapitel 3 Datenschutz****Zu Art. 48 Datenspeicherung und -auswertung****Zu Abs. 1**

Grundsätzlich richtet sich die Löschung nach dem Datenschutzrecht. Personenbezogene Daten sind vor allem dann zu löschen, wenn sie unrechtmäßig verarbeitet werden oder für den Zweck, für den sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind.

Besonderheiten gilt es bei der Auswertung von automatisierten Daten nach Art. 44 i. V. m. Art. 48 Abs. 1 zu beachten. Die Norm stellt klar, dass Daten, die Personenbezug aufweisen oder dem Fernmeldegeheimnis unterliegen, bei der automatisierten Auswertung nach Art. 44 Abs. 2 grundsätzlich nicht über die Dauer der automatisierten Auswertung hinaus gespeichert werden dürfen und sofort und spurlos zu löschen sind. Damit werden die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil zur automatisierten Erfassung von Kfz-Kennzeichen erfüllt (BVerfG in BVerfGE 120, 378 ff.).

In diesem Zusammenhang ist ein besonderes Augenmerk auf Daten zu legen, die dem Steuer- oder dem Sozialgeheimnis unterfallen. Bei der hierunter fallenden Kommunikation ist der Kreis der zugriffsbefugten Personen einzuschränken. Zudem muss durch Dokumentation nachvollziehbar sein, wer zu welchem Zeitpunkt welche Daten geprüft, ausgewertet oder sonst verarbeitet hat. Darüber hinaus muss den prüfenden Personen verdeutlicht werden, dass ein Verstoß gegen das Steuer- bzw. Sozialgeheimnis strafbewehrt ist und Disziplinarmaßnahmen nach sich zieht.

Im Übrigen gelten für die Löschung und Auswertung personenbezogener Daten die Vorschriften des Datenschutzrechts.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 regelt den Umgang mit Protokolldaten. Diese können für einen erforderlichen Zeitraum, längstens jedoch 12 Monate, gespeichert werden. Voraussetzung ist nach Nr. 1, dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Daten für den Fall der Bestätigung eines Verdachts nach Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 zur Abwehr von Gefahren für die Informationstechnik erforderlich sein können. Dabei handelt es sich um das sog. Quick-Freezing-Verfahren, bei dem die Speicherung nicht anlasslos, sondern nur im Einzelfall und erst zu dem Zeitpunkt stattfindet, zu dem ein tatsächlicher Anhaltspunkt gegeben ist (vgl. BVerfG in BVerfGE 1 BvR 256/08 = NJW 2010, 833, Rn. 208).

Tatsächliche Anhaltspunkte liegen vor, wenn es möglich ist, dass die Protokolldaten zur Gefahrenabwehr erforderlich sein könnten. Der Begriff orientiert sich am Anfangsverdacht gemäß § 152 Abs. 2 StPO.

Die Möglichkeit zur Speicherung von Protokolldaten wird von drei auf maximal 12 Monate erhöht. Wie Cyber-Vorfälle gerade in der näheren Vergangenheit zeigen, erstrecken sich insbesondere spezialisierte Cyberangriffe, sogenannte Advanced Persistent Threats (APTs), über einen mehrjährigen Zeitraum. Persistenz bezeichnet dabei das Bemühen der Angreifer, sich nachhaltig und unbemerkt in der Kommunikationstechnik des Landes oder des Behördennetz einzunisten. Eine wesentliche Eigenschaft eines APT-Angriffs ist dessen unterschwellige Vorgehensweise, durch die er lange unerkannt im System bleiben kann. Kennzeichnend ist, dass Angreifer vorsichtig und verdeckt vorgehen, sodass zwischen der initialen Infektion der Kommunikationstechnik des Landes und der Aufdeckung des Angriffs in der Regel große Zeiträume liegen. Um durch APT hervorgerufene Kompromittierungen erkennen und entfernen zu können, muss die Speicherdauer der Protokolldaten den Beginn des APT-Angriffs einschließen. Nur wenn das Vorgehen des Angreifers – auch im Nachhinein – aufgeklärt werden kann, kann die Kommunikationstechnik vor gleichartigen zukünftigen Bedrohungen geschützt werden. Die Zeitspanne zwischen Infektion und Entdeckung eines APT-Angriffs beträgt Monate, fortlaufende APTs bleiben in der Praxis zum Teil über Jahre unentdeckt. Um bei einem Vorfall die durch den APT hervorgerufenen Kompromittierungen zeitnah und besser erkennen und entfernen zu können, sollte daher die Speicherdauer der Protokolldaten den Zeitraum der gesamten Wirkdauer eines APTs möglichst einschließen. Eine Speicherdauer von 12 Monaten verbessert die Möglichkeit der Reaktion auf Angriffe wesentlich und gewährleistet zugleich einen angemessenen Schutz von personenbezogenen Daten.

Die Speicherhöchstdauer von 12 Monaten ist verhältnismäßig, insbesondere verfolgt sie einen legitimen Gemeinwohlzweck, ist geeignet, erforderlich und angemessen (vgl. BVerfG in BVerfGE 100, 313, 359 = NJW 2000, 55). Art. 10 Abs. 1 GG verbietet nicht jede vorsorgliche Erhebung und Speicherung von Daten überhaupt, sondern schützt vor einer unverhältnismäßigen Gestaltung solcher Datensammlungen und hierbei insbesondere vor entgrenzenden Zwecksetzungen. Strikt verboten ist lediglich die Speicherung von personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten und noch nicht bestimmbareren Zwecken (vgl. BVerfG 1 BvR 256/08 in NJW 2010, 833, Rn. 206).

Die staatliche IT-Infrastruktur ist zu schützen. Zum einen können dort sensible Informationen wie Steuer- oder Gesundheitsdaten von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen abgegriffen werden. Zum anderen ist die IT für eine funktionierende Staatsverwaltung und damit für die Sicherheit des Staates von elementarer Bedeutung. Bereits heute würden bei einem Ausfall die überwiegende Anzahl von Verwaltungsverfahren nicht mehr bearbeitet werden können.

Das Prüfen der Protokolldaten ist geeignet, Angriffe zu erkennen und abzuwehren. Erforderlich ist nicht, dass das Regelungsziel in jedem Einzelfall tatsächlich erreicht wird, sondern verlangt wird lediglich, dass die Zweckerreichung gefördert wird (vgl. BVerfGE 1 BvR 256/08 in NJW 2010, 833, Rn. 207 m.w.N.). Des Weiteren ist es das mildeste, weil zugleich das einzige Mittel, um gefährlichen Datenverkehr von außen an einem Eindringen in die Systeme zu verhindern. Weniger einschneidende Mittel, die ebenso weitreichende Aufklärungsmaßnahmen ermöglichen, sind nicht ersichtlich.

Die Maßnahme ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne, das heißt angemessen. Regelmäßig können Schadprogramme erst mit zeitlichem Verzug von Tagen, Wochen oder gar mehreren Monaten bis zu Jahren aufgespürt werden. Im Anschluss muss dem LSI genug Zeit zur Verfügung stehen, die Daten zu analysieren. Unter Berücksichtigung des hohen Schutzbedarfs der staatlichen IT-Infrastruktur wird deshalb die maximale Speicherdauer der zur Erkennung von Schadprogrammen relevante Protokolldaten auf 12 Monate festgelegt.

Nach Nr. 2 ist eine Speicherung von Protokolldaten auch möglich, wenn die Daten zur Verhütung, Unterbindung oder Verfolgung damit zusammenhängender Straftaten erforderlich sein können. Die Regelung erlaubt die Speicherung von Daten, die bspw. bei einem versuchten Cyberangriff auf die IT-Infrastruktur angefallen sind. Nur so wird dem Freistaat Bayern als Geschädigtem die Möglichkeit gegeben, strafrechtliche Ermittlungen einleiten zu lassen. Zudem können die Sicherheitsbehörden diese Daten nutzen, um künftige Straftaten zu verhindern oder laufende Straftaten zu unterbinden.

Nach Satz 2 müssen die Daten im Gebiet der Europäischen Union gespeichert werden. Damit werden Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) (vgl. EuGH C-293/12 Rn. 66 ff.; EuGH C-203/15 und C-698/15, Rn. 122) erfüllt.

Satz 3 regelt die Anforderungen an die Datensicherheit. Demnach müssen die organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Sicherstellung einer automatisierten Auswertung zu jeder Zeit dem Stand der Technik entsprechen. Die einfachgesetzliche Rechtsfigur des Stands der Technik erfüllt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG in NJW 2010, 833 ff., Rn. 224).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird neben der Sicherstellung einer automatisierten Erkennung nach Satz 3 durch eine Pseudonymisierung der Daten nach Satz 4 geschützt. Aliase oder behördeninterne IP-Adressen sind für das Landesamt grundsätzlich bereits pseudonym, da die Auflösungen dem Landesamt nicht bekannt sind.

### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 regelt den Umgang von Inhaltsdaten, die einer restriktiveren Regelung bedürfen. Dabei darf der Gesetzgeber bei der Entscheidung, wie weit solche Daten zu löschen oder zu speichern sind, einen Interessenausgleich vornehmen und die Belange staatlicher Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen (vgl. BVerfGE 1 BvR 256/08 in NJW 2010, 833, Rn. 217). Eine Speicherung solcher Daten für 2 Monate ist zulässig und angemessen, da sie nur bei gesteigertem Risiko oder bei Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage erfolgt (vgl. BVerfGE 120, 378).

Aufgrund der Sensibilität der Daten ist die Maßnahme durch die Behördenleitung und einen Bediensteten mit der Befähigung zum Richteramt anzuordnen. Das Vier-Augen-Prinzip und die Einschätzung eines Juristen sollen die Wahrung der Verhältnismäßigkeit sicherstellen. Allerdings ist die Anordnung zeitlich beschränkt (vgl. EuGH C-293/12, Rn. 59). Sie gilt längstens 2 Monate, kann aber erforderlichenfalls verlängert werden. Klarstellend wird angemerkt, dass sich ein Ablauf der Anordnung nicht auf die Speicherfrist auswirkt, d. h. die Daten sind unabhängig von ihrer Speicheranordnung max. 2 Monate speicherbar.

Darüber hinaus ist eine Speicherung nur zulässig, wenn dies zum Schutz der technischen Systeme unerlässlich ist. Im Gegensatz zur Erforderlichkeit aus Art. 44 Abs. 1 ist die Hürde bei der Unerlässlichkeit nochmals erhöht.

Im Übrigen wird auf die Ausführung zu Abs. 2 verwiesen.

**Zu Abs. 4**

Liegt ein hinreichender Verdacht vor, so können weitere, auch nicht automatisierte Maßnahmen folgen. Dazu dürfen die Daten über die Abs. 2 und 3 hinaus verarbeitet und genutzt werden. Notwendige Untersuchungen der Daten sind zulässig, um einen Verdacht, dass die Daten eine Gefahr für die Informationstechnik etwa durch ein Schadprogramm, durch programmtechnische Sicherheitslücken, unbefugte Datennutzung oder -verarbeitung enthalten, zu bestätigen.

Hat sich der Verdacht, dass die Daten Gefahren für die Informationstechnik enthalten, bestätigt, so ist eine weitere Verarbeitung der Daten, etwa zur Abwehr des Schadprogramms, zur Abwehr von Gefahren, die von dem aufgefundenen Schadprogramm ausgehen oder zur Erkennung und Abwehr anderer Schadprogramme zulässig, soweit dies erforderlich ist. Beispielweise kann die Funktionsweise einer Schadsoftware untersucht oder ihre Signatur in Datenbanken von Anti-Viren-Software aufgenommen werden.

Ein hinreichender Verdacht liegt vor, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die das Szenario, dass die Daten durch einen Angriff oder ein Schadprogramm verursacht wurden oder sich aus ihnen entsprechende Hinweise ergeben, wahrscheinlicher erscheinen lässt als das Szenario, dass dies nicht der Fall ist. Der Begriff orientiert sich am hinreichenden Tatverdacht nach § 170 Abs. 1 StPO.

Auch ist eine über die Abs. 2 und 3 hinausgehende Verarbeitung und Nutzung der Daten zulässig, wenn bei der Verarbeitung oder Nutzung der Daten zu übermittelnde Daten (Art. 49 Abs. 2) festgestellt werden. Nr. 3 regelt damit auch den sog. Zufallsfund. Werden bei der Analyse der Daten Hinweise auf eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder Daten bekannt, die zur Verhütung und Unterbindung von Straftaten oder zur Verfolgung einer von Art. 49 Abs. 2 Nr. 2 umfassten Straftaten benötigt werden können, so dürfen diese u. a. gespeichert werden. Dies gilt auch, wenn sich letztlich der Verdacht, dass die Daten eine Gefahr für die Informationstechnik darstellen, nicht bestätigt. Damit wird verhindert, dass Daten gelöscht werden müssten und eine Übermittlung an die Sicherheitsbehörden, Polizei bzw. Strafverfolgungsbehörden nach Art. 49 Abs. 2 dann nicht mehr möglich wäre.

Während Abs. 2 und Abs. 3 lediglich eine automatisierte Auswertung und nicht personenbezogene Verwendung von Daten zulassen, kann sich Abs. 4 auch auf die inhaltliche Prüfung von Dokumenten, bspw. nach Schadcode, beziehen. Zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit ist daher, wenn Daten verarbeitet werden, welche die richterliche Unabhängigkeit berühren, nach Satz 3 der jeweils zuständigen obersten Dienstbehörde zu berichten. Die obersten Dienstbehörden können die Berichte den jeweiligen Kontrollgremien weiterleiten. Darüber hinaus sind nach Satz 3 unabhängige Stellen wie der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die auch anderweitig hervorgerufenen geschützten Träger von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen (vgl. Wilde u. a., Kommentar und Handbuch zum BayDSG, Art. 22 BayDSG, Rn. 7 ff.) zu unterrichten, soweit deren Datenverarbeitung berührt ist.

**Zu Abs. 5**

Die Vorschrift stellt besondere Anforderungen an den Datenschutz, auch um die Verhältnismäßigkeit der Norm zu wahren.

Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, dürfen, soweit möglich, nicht erhoben werden. Aus Art. 1 Abs. 1 GG ergibt sich, dass ein Kernbereich privater Lebensgestaltung als absolut unantastbar geschützt ist (vgl. BVerfG in BVerfGE 119, 1 ff.). Selbst sehr schwerwiegende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in ihn nicht rechtfertigen; eine Abwägung findet nicht statt (vgl. BVerfG in BVerfGE 34, 238 ff.). Zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung gehört die Möglichkeit, innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art zum Ausdruck zu bringen, und zwar ohne Angst, dass staatliche Stellen dies überwachen. Vom Schutz umfasst sind auch Gefühlsäußerungen, Äußerungen des unbewussten Erlebens sowie Ausdrucksformen der Sexualität (vgl. BVerfG in BVerfGE 109, 279 ff.).

Werden Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung dennoch erlangt, dürfen diese nicht verwendet werden und sind sofort und spurlos zu löschen (vgl.

BVerfG in BVerfGE 120, 378 ff.). Die Tatsache ihrer Erlangung und ihre Löschung sind zu dokumentieren.

#### **Zu Art. 49 Datenübermittlung**

##### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 regelt die Übermittlung der nach Art. 44 i. V. m. Art. 48 erlangten Daten. Die Vorschrift stellt sicher, dass eine Datenübermittlung an Rechenzentren und andere Betreiber von IT-Technik, wenn und soweit dies zur Abwehr oder Beseitigung von Gefahren erforderlich ist, möglich ist. Dies gilt unabhängig davon, ob die Gefahr für die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur des Landes oder einer an das Behördennetz angeschlossenen, nicht staatlichen Stelle besteht. Insofern ist die Einschränkung „des Landes“ zu streichen.

##### **Zu Abs. 2**

Ein Angriff auf die staatliche IT stellt zumeist auch eine Straftat (z. B. nach §§ 202a ff., 303a f. StGB) dar. Mit Abs. 2 wird dem LSI die datenschutzrechtliche Befugnis zur Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden, Polizei und Strafverfolgungsbehörden eingeräumt. Als datenschutzrechtliche Zweckänderung und Weiterverarbeitungserlaubnis unterliegt die Regelung in besonderer Weise dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem dadurch Rechnung getragen wird, dass nicht in sämtlichen Fällen Daten übermittelt werden dürfen bzw. sollen.

Nr. 1 wurde neu gefasst, um klarzustellen, dass die Polizei selbstverständlich auch eine Sicherheitsbehörde ist. Der Anwendungsbereich von Nr. 1 zielt primär auf die in Nr. 2 genannten Straftaten, weshalb deren Verhütung und Unterbindung künftig an erster Stelle genannt werden sollen, während die Gefahrenabwehr für höchstpersönliche Rechtsgüter nur einen Auffangtatbestand darstellt.

Neben Leib, Leben und Freiheit der Person gehören die spezifisch dem Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes zugrunde liegenden Rechtsgüter der verfassungsmäßigen Ordnung sowie des Bestands und der Sicherheit des Bundes oder der Länder zu den Rechtsgütern von „überragendem verfassungsrechtlichen Gewicht“ (BVerfG, Urt. v. 19.05.2020 – 1 BvR 2835/17 – Rn. 163). Daraus rechtfertigt sich die Regelung des Art. 24 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (BayVSG), die eine allgemeine Übermittlungspflicht aller bayerischen Behörden für verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse enthält. Dass insoweit grundsätzlich keine besonderen Übermittlungsschwellen erforderlich sind, hat das BVerfG im aktuellen Beschluss zum Antiterrordateigesetz II nochmals bestätigt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.11.2020 – 1 BvR 3214/15 – Rn. 106, 119). Da das LSI von der Übermittlungspflicht des Art. 24 BayVSG nicht ausgenommen werden soll, bedarf es der Klarstellung. Die Regelung ist insbesondere deshalb von praktischer Bedeutung als Angriffe auf IT-Systeme oftmals einen nachrichtendienstlichen oder OK-bezogenen Hintergrund haben.

Für den präventiven Bereich beschränkt sich die Übermittlungsbefugnis auf die Abwehr von Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Person sowie auf die Fälle der Verhütung und Unterbindung von in Art. 49 Abs. 2 Nr. 2 genannten Straftaten. Für den Bereich der Strafverfolgung wiederum soll eine Übermittlung erfolgen, soweit die Tatsachen, aus denen sich die Gefahr für die Informationstechnik oder der diesbezügliche Verdacht ergibt, selbst den Verdacht einer Straftat begründen. Sog. Zufallsfunde sollen nur übermittelt werden, wenn die Voraussetzungen der Nr. 2 Buchst. b vorliegen. Die Vorschrift stellt die Übermittlung in ein intendiertes Ermessen des LSI. Sie lässt damit Spielraum für konkretisierende Absprachen zwischen dem LSI und den empfangenden Stellen, durch die vermieden werden kann, dass eine generelle Regelübermittlung bei ca. 40 000 versuchten Angriffen pro Tag die Kapazitäten aller beteiligten Stellen unnötig belasten würde. Es sollen nur Angriffe mit einem gewissen Grad an Erheblichkeit gemeldet und folglich nur diese Daten übermittelt werden.

Satz 2 gibt vor, dass das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration und dem Staatsministerium der Justiz Verwaltungsvorschriften zum konkreten Verfahren der Zusammenarbeit zwischen LSI und den Sicherheitsbehörden, der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden festlegt. Die neuen Bezeichnungen der Ministerien infolge veränderter Ressortzuständigkeiten werden mit der Anpassung übernommen.

#### **Teil 4 Organisation**

Im BayEGovG wurde im Interesse organisatorischer Flexibilität bewusst auf Organisationsregelungen verzichtet. Dem Grundsatz der organisationsrechtlichen Zurückhaltung ist auch das BayDiG verpflichtet. Die grundlegend veränderten verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmenbedingungen (Art. 91c Abs. 5, OZG, SDG-Verordnung) haben allerdings zu einem erheblich erhöhten Ebenen übergreifenden Kooperationsbedarf geführt, insbesondere zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen. Daher soll in Art. 50 der bisher auf Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und den Kommunalen Spitzenverbänden gegründete „E-Government-Pakt“ durch gesetzliche Regelungen in den Kommunalen Digitalpakt überführt werden, dessen Aufgaben zugleich weiter gefasst werden als bisher. Der Organisationsteil des Gesetzes enthält zudem Vorschriften zu Standardisierungsbeschlüssen.

#### **Zu Art. 50 Kommunalen Digitalpakt**

Art. 50 schafft auf gesetzlicher Grundlage ein Gremium für die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Landkreisen. Derzeit erfolgt die verwaltungsträgerübergreifende Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Bayern und den bayerischen Kommunen im E-Government Pakt, der seine (nicht gesetzliche) Grundlage in einer Vereinbarung zwischen dem Staatsministerium der Finanzen und den Kommunalen Spitzenverbänden findet. Der Digitalpakt soll an die Stelle des bisherigen E-Government Pakts treten, die Interessen der beteiligten Ressorts angemessen widerspiegeln und dabei in seinen Funktionen gestärkt werden.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 enthält die gesetzliche Grundlage für die Errichtung des Digitalpakts im Freistaat Bayern. Mit „Digitalisierung“ im Sinne dieses Absatzes ist die Digitalisierung im Rahmen dieses Gesetzes (vgl. Art. 1) gemeint.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 regelt die Zusammensetzung des Gremiums. Neben den ständigen Mitgliedern können auch nichtständige Mitglieder hinzugezogen werden, wie etwa weitere Ressorts bei fachlicher Betroffenheit oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz bei datenschutzrelevanten Themen. Um der besonderen Relevanz des Datenschutzes Rechnung zu tragen sieht Abs. 5 zudem eine besondere Regelung zur Information und Beteiligung des Landesbeauftragten vor.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 regelt die Informationsrechte des Gremiums.

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 zählt die Bereiche auf, zu denen der Digitalpakt einstimmig Empfehlungen aussprechen kann.

#### **Zu Abs. 5**

Abs. 5 regelt die Einbindung des Landesbeauftragten für den Datenschutz bei datenschutzrelevanten Themen und Empfehlungen des Digitalpakts.

#### **Zu Abs. 6**

Der Digitalpakt benötigt eine Geschäftsstelle für die Vor- und Nachbereitung der Gremienarbeit und die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben. Abs. 6 legt die organisatorische Einrichtung der Geschäftsstelle fest. Der Digitalpakt bestimmt auch die Einzelheiten der Sitzungsregularien (Sitzungsrhythmus, Einladung, Tagesordnung, Abstimmungsverfahren, Niederschrift usw.) in eigener Zuständigkeit. Abs. 6 bietet auch dafür die gesetzliche Grundlage.

**Zu Art. 51 Standardisierungsbeschlüsse****Zu Abs. 1**

Abs. 1 bestimmt, dass das Staatsministerium für Digitales verbindliche IT-Interoperabilitäts- oder IT-Sicherheitsstandards oder die Nutzung von Basisdiensten im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat und im Einvernehmen mit den sonstigen Ressorts und dem Kommunalen Digitalpakt festlegen kann. Die Regelung adressiert Standards, die in der Zuständigkeit des CIOs der Staatsregierung liegen und trägt der diesbezüglichen Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staatsministerium für Digitales und dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat Rechnung. Nach Satz 2 ist das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zu beteiligen.

**Zu Abs. 2**

Diese Vorschrift regelt im Abs. 2 die Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen, insbesondere Standardisierungsbeschlüsse des IT-Planungsrats. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Vertrages über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Art. 91c GG (IT-Staatsvertrag) (Anlage des Gesetzes zu dem Staatsvertrag zur Ausführung von Art. 91c GG), ist der IT-Planungsrat befugt, fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards zu beschließen. Diese Beschlüsse entfalten Bindungswirkung und sind vom Bund und von den Ländern in ihren jeweiligen Verwaltungsräumen umzusetzen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 IT-Staatsvertrag), sodass eine Gremienbefassung auf Landesebene wegen mangelnder Entscheidungskompetenz entbehrlich ist (LT-Drs. 15/7724, S. 76).

Die Vorgaben des IT-Planungsrates werden durch den vorliegenden „Transformationsartikel“ automatisch übernommen. Ein Diskurs über die im IT-Planungsrat behandelten Themen erfolgt innerhalb Bayerns bereits über den Rat der Ressort-CIOs. Auf Planungsratsebene werden die Belange Bayerns dann in dem föderalen Instrument und zentralen Gremium zur Einführung einheitlicher bundesweiter Standards mit eingebracht.

In Bezug auf die X-Standards bringt Bayern sich koordiniert ein, da diese Standards nach Verabschiedung des IT-PLR in Bayern gelten.

Wie bei einer Mehrzahl der Bundesländer (ausgenommen die Stadtstaaten) werden die Beschlüsse des IT-Planungsrates direkt auch für die bayerischen Kommunen bindend sein. Damit muss nicht mehr über das „ob“, sondern lediglich über das „wie“ diskutiert werden. Da sich der Freistaat Bayern mit dem Staatsvertrag von 2010 dazu verpflichtet hat, die Beschlüsse des IT-Planungsrates in seinem Verwaltungsraum, also sowohl für die staatlichen wie auch kommunalen Verwaltungen bindend einzuführen, trägt der Transformationsartikel dazu bei, die Einführungsprozesse zu beschleunigen und zu vereinfachen. Mit der weiteren Ergänzung und einem Verweis auf Abs. 1 kann eine „bayernspezifische“ Anpassung durch Rechtsverordnung vorgenommen und gesteuert werden.

Nach Abs. 2 Satz 2 kann das Staatsministerium für Digitales nach Beteiligung des Kommunalen Digitalpakts im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Staatsministerium Ausführungsbestimmungen festlegen.

**Teil 5 Übergangs- und Schlussbestimmungen****Zu Art. 52 Experimentierklausel**

Der vorliegende Artikel wurde weitgehend aus dem BayEGovG übernommen. Die Experimentierklausel ermöglicht es zeitlich und räumlich begrenzte Ausnahmen von Zuständigkeits- und Formvorschriften des Landesrechts durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Digitales im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und den betroffenen Ressorts vorzusehen.

Inhaltlich soll die Experimentierklausel zukünftig auf die Vorschriften über die Zustellung erstreckt werden. Satz 1 Nr. 3 wird entsprechend geändert.

### **Zu Art. 53 Verordnungsermächtigungen**

Idee des Art. 53 ist es, eine zentrale Norm für alle Verordnungsermächtigungen zu bilden. Im Folgenden werden nur einzelne besonders erläuterungsbedürftige Nummern näher ausgeführt.

#### **Zu Abs. 1**

Abs. 1 enthält die Ermächtigungen, die die Staatsregierung treffen kann.

Zu Nr. 1

Nr. 1 schafft die Verordnungsermächtigung für Maßnahmen zur Gewährleistung der Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung im Zusammenhang mit den Förderzielen aus Art. 2 und den Aufgaben nach Art. 10.

Zu Nr. 2

Nr. 2 ermöglicht den Erlass von Maßnahmen zum Schutz des freien Zugangs zum Internet.

Zu Nr. 3

Nr. 3 normiert eine Verordnungsermächtigung zur Umsetzung der übrigen Anforderungen der Richtlinie 2014/55/EU. Die Verordnung ist lex specialis auch zu Art. 1. Sie kann Einzelheiten der Entgegennahme und Verarbeitung der digitalen Rechnung regeln und Ausnahmen von der Verpflichtung zur Entgegennahme und Verarbeitung digitaler Rechnungen vorsehen. Dem Ordnungsgeber bleibt es damit insbesondere überlassen, näher zu regeln, ob digitale Rechnungen (in Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU) nur im Oberschwellenbereich entgegengenommen werden müssen oder ob (über die Verpflichtung aus der Richtlinie hinaus) sämtliche Rechnungen erfasst werden sollen. Im Rahmen einer Verordnung können zudem die erst noch auf Unionsebene festzusetzenden technischen Anforderungen an die digitale Rechnung normiert werden. Ebenso können mögliche abweichende unionsrechtliche Anforderungen an die Rechnungstellung in besonderen Fällen, z. B. im Bereich der EU-Fonds, berücksichtigt werden.

Die Staatsregierung hat von der Verordnungsermächtigung im alten Art. 5 Abs. 2 Satz 3 BayEGovG mit § 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2020 (GVBl. S. 388) zur Änderung der Bayerischen E-Government-Verordnung (BayEGovV) vom 8. November 2016 (GVBl. S. 314, BayRS 206-1-1-D) Gebrauch gemacht.

Zu Nr. 4

Nr. 4 ermöglicht es, Ausführungsbestimmungen zu digitalen Verwaltungsverfahren, insbesondere zu Standards zu treffen.

Zu Nr. 5

Auf Grundlage von Nr. 5 kann der Freistaat Bayern die einheitliche Nutzung staatlich bereitgestellter digitaler Formulare und Online-Dienste durch die Behörden vorgeben, dies gilt nicht, soweit die Behörden bereits eigene Formulare oder Online-Dienste bereitstellen. Die Regelung orientiert sich am Konzept des § 5 OZG.

Zu Nr. 6

Durch Rechtsverordnung kann die Staatsregierung gemäß Nr. 6 festlegen, dass die Behörden für bestimmte Verwaltungsleistungen Zugangstor-Dienste im Sinne der Art. 4 bis 7 anbieten oder Anforderungen im Sinne der Art. 9 bis 16 der Verordnung (EU) 2018/1724 einzuhalten haben.

Nr. 6 verweist damit auf die Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/1724 – Verordnung vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) 1024/2012.

Die Verordnung (EU) 2018/1724 sieht die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstores für Informationen, Online-Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdienste sowie Feedback und Statistik vor. In Art. 6 i. V. m. Annex II der Verordnung werden Verfahren aufgelistet, die vollständig online bereitzustellen sind. Dort wird klargestellt, was unter der vollständigen Online-Bereitstellung eines Verfahrens zu verstehen ist. Dies ist dann gegeben, wenn der Nutzer alle Interaktionen mit der zuständigen Behörde digital, aus der Ferne und über einen Online-Dienst vornehmen kann.

Unter den in der Verweisungsnorm der Nr. 6 genannten Pflichten aus der Verordnung (EU) 2018/1724 sind die Anforderungen an die vollständig digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren gemäß Art. 6 Abs. 2, die Qualitätsanforderungen der Informationen über Rechte und Pflichten gemäß Art. 9 Abs. 1 und die Qualitätsanforderungen an Informationen zum Verfahren gemäß Art. 10 Abs. 1 und 2 besonders hervorzuheben.

Nach Art. 6 Abs. 2 Verordnung (EU) 2018/1724 setzt eine vollständige digitale Abwicklung voraus, dass

- die Identifizierung der Nutzer, die Bereitstellung von Informationen und die Vorlage von Nachweisen, die Signierung und die endgültige Einreichung digital aus der Ferne gewährleistet ist, wobei die Abwicklung über einen Dienstkanal erfolgen soll, der die Nutzer in die Lage versetzt, die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Verfahren in nutzerfreundlicher und strukturierter Weise zu erfüllen,
- die Nutzer eine automatische Empfangsbestätigung erhalten, es sei denn, das Ergebnis des Verfahrens wird sofort übermittelt,
- das Ergebnis des Verfahrens digital oder — soweit zur Einhaltung geltender Vorschriften des Rechts der Union oder des nationalen Rechts erforderlich — physisch übermittelt wird, sofern das Fachrecht eine Übermittlung des Ergebnisses vorsieht, und
- die Nutzer eine digitale Benachrichtigung über den Abschluss des Verfahrens erhalten.

Nach Art. 9 Abs. 1 müssen Informationen über Rechte und Pflichten folgenden Anforderungen genügen:

- Sie müssen nutzerfreundlich sein, damit die Nutzer die Informationen leicht finden und verstehen können und
- in der Lage sind zu erkennen, welche Informationen für ihre jeweilige Situation relevant sind;
- sie müssen genau und umfassend genug sein, um die Informationen abzudecken, die die Nutzer haben müssen,
- um ihre Rechte unter vollständiger Einhaltung der geltenden Vorschriften und Pflichten auszuüben;
- gegebenenfalls enthalten sie Verweise bzw. Links zu Rechtsvorschriften, technischen Spezifikationen und Leitfäden;
- sie enthalten die Bezeichnung der zuständigen Behörde oder Stelle, die für den Inhalt der Informationen verantwortlich ist;
- sie enthalten die Kontaktangaben von allen relevanten Hilfs- oder Problemlösungsdiensten, wie z. B. eine Telefonnummer, eine E-Mail-Adresse, ein Online-Kontaktformular oder andere häufig verwendete elektronische
- Kommunikationsmittel, das für die Art des angebotenen Dienstes und die Zielgruppe dieses Dienstes am besten geeignet ist;
- sie enthalten das Datum der letzten Aktualisierung der Informationen, falls vorhanden, oder
- wenn die Informationen nicht aktualisiert wurden, das Veröffentlichungsdatum der Informationen;
- sie sind gut strukturiert und so dargestellt, dass die Nutzer die benötigten Informationen schnell finden können;
- sie sind auf dem neuesten Stand; und
- sie sind in klarer und verständlicher Sprache abgefasst, die dem Bedarf der potenziellen Nutzer angepasst ist.

Nach Art. 10 Abs. 1 und 2 müssen die Behörden den Nutzern Zugang zu einer hinreichend umfassenden, klaren und nutzerfreundlichen Erklärung folgender Elemente von Verfahren verschaffen:

- der relevanten Schritte des Verfahrens, die der Nutzer zu unternehmen hat, einschließlich etwaiger Ausnahmen gemäß Art. 6 Abs. 3 von der Pflicht der Mitgliedstaaten, das Verfahren vollständig online bereitzustellen;
- der Bezeichnung der zuständigen Behörde, die für das Verfahren zuständig ist, einschließlich ihrer Kontaktdaten;
- der für das Verfahren zulässigen Mittel zur Authentifizierung, Identifizierung und Unterzeichnung;
- der Art und des Formats der vorzulegenden Nachweise;
- der Rechtsbehelfe, die im Falle von Streitigkeiten mit den zuständigen Behörden im Allgemeinen zur Verfügung stehen;
- der anfallenden Gebühren und der Online-Zahlungsmethoden;
- etwaiger Fristen, die vom Nutzer oder von der zuständigen Behörde einzuhalten sind, und wenn es keine Fristen gibt,
- der durchschnittlichen, geschätzten oder voraussichtlichen Zeit, die die zuständige Behörde zur Abwicklung des Verfahrens benötigt;
- etwaiger Vorschriften über oder Rechtsfolgen für die Nutzer, die sich aus einer nicht erfolgten Antwort der zuständigen Behörde ergeben, einschließlich Regelungen zur Genehmigungsfiktion oder andere Verschweigungsregelungen;
- jeder zusätzlichen Sprache, in der das Verfahren abgewickelt werden kann.
- Liegen keine Regelungen zur Genehmigungsfiktion oder sonstige Verschweigungsregelungen oder ähnliche Regelungen vor, so unterrichten die zuständigen Behörden die Nutzer gegebenenfalls über etwaige Verzögerungen und Fristverlängerungen oder die sich daraus ergebenden Folgen.

Zu Nr. 7

Durch Nr. 7 wird die Staatsregierung ermächtigt, im Rahmen von Art. 21 durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen zum Einsatz digitaler Assistenzdienste gewerblicher Anbieter zu treffen, insbesondere im Hinblick auf Zuverlässigkeit und technischen Betrieb.

Zu Nr. 8

Die Norm schafft die Ermächtigungsgrundlage für Verordnungen zur Umsetzung der Art. 26 bis 31. Durch Verordnung der Staatsregierung geregelt werden können weitere Anforderungen an den Portalverbund Bayern und die Nutzerkonten, insbesondere Standards zur Nutzerfreundlichkeit, zur Kommunikation zwischen den im Portalverbund Bayern genutzten informationstechnischen Systemen, zu Anforderungen und Standards im Sinne des Abs. 3, zur Gewährleistung von IT-Sicherheit sowie zu Art, Umfang und Aktualisierung veröffentlichungspflichtiger Informationen, soweit nicht Zuständigkeiten aus Abs. 4 Nr. 1 und 2 bestehen.

Zu Nr. 9

Nr. 9 eröffnet der Staatsregierung die Möglichkeit durch Rechtsverordnungen im Rahmen von Art. 28 und 29 Abs. 3 Anforderungen für Verwaltungsleistungen festzulegen, die über das Organisationsportal bereitzustellen und über das Organisationskonto abzuwickeln sind. Hierbei geht es insbesondere um technische Anschlussverpflichtungen, einheitliche Anforderungen an Schnittstellen und IT-Komponenten sowie (sonstige) Kommunikations- und IT-Sicherheitsstandards.

Zu Nr. 10

Die Norm ermächtigt die Staatsregierung weitere Identifizierungs- und Authentifizierungsmittel im Sinne von Art. 31 Abs. 2 zuzulassen.

Die Zulassung von weiteren Verfahren zum Ersatz der Schriftform durch Rechtsverordnung findet ihre Grundlage demgegenüber in Art. 3 Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 BayVwVfG.

Zu Nr. 11

Demnach kann die Staatsregierung Einzelheiten zu Planung, Errichtung, Betrieb, Bereitstellung, Nutzung, Sicherheit und technischen Standards digitaler Verwaltungsinfrastrukturen durch Rechtsverordnung festlegen und hierbei auch die erforderlichen Regelungen zu Aufgaben und Befugnissen von Behörden treffen. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Autonomie von kommunalen und funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften ist zu wahren. Das Konnexitätsprinzip bleibt unberührt. Eine Befugnis zur Absenkung geltender Standards ist mit der Vorschrift nicht verbunden.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 enthält die Ermächtigungen, die das Staatsministerium für Digitales im Einvernehmen mit der Staatskanzlei treffen kann.

#### **Zu Abs. 3**

Abs. 3 enthält die Ermächtigungen, die das Staatsministerium für Digitales im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien treffen kann. Die Vorschrift reflektiert die koordinierte Zuständigkeit des Staatsministeriums für Digitales, stellt aber auch sicher, dass Vorschriften nur mit Zustimmung der fachlich betroffenen Ressorts erlassen werden können. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Interoperabilitätsstandards und Mindestleistungskataloge notwendig auch die Fachzuständigkeiten von Ressorts berühren.

#### **Zu Abs. 4**

Abs. 4 enthält die Ermächtigungen, die das Staatsministerium für Digitales treffen kann.

#### **Zu Abs. 5**

Die digitale Verwaltungslandschaft befindet sich im Zuge rechtlicher Änderungen (insbesondere OZG) in einem Veränderungsprozess. Konkrete Herausforderungen ergeben sich unter anderem daraus, dass sich die OZG-Umsetzung immer mehr als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe erweist. Hier soll es durch die Verordnungsermächtigung möglich sein, Aufgaben hinreichend flexibel auf hierzu geeignete öffentliche Rechenzentren wie die AKDB zu übertragen. Keinesfalls darf eine Aufgabenübertragung mit einer Einbuße an IT-Sicherheit einhergehen oder der vom Ministerrat beschlossenen Konsolidierung der Rechenzentren zuwiderlaufen. Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass Beleihungen nicht staatlicher Stellen mit staatlichen Aufgaben auf diesem Wege nicht erfolgen können. Durch Rechtsverordnung delegiert werden kann allenfalls technischer Support im Verwaltungsablauf, nicht aber entscheidende oder vollziehende Verwaltungszuständigkeit. Die Vorgaben des Vergaberechts sind jedoch im Einzelfall zu prüfen.

#### **Zu Abs. 6**

Die Ermächtigung ermöglicht es, durch Rechtsverordnung die Gemeinden in die Lage zu versetzen, für ihr Gemeindegebiet eine Flächenmanagement-Datenbank zu errichten. Diese unterstützt die Gemeinden dabei, die vorrangige Innenentwicklung nach § 1 Abs. 5 des Baugesetzbuchs (BauGB) und § 1a Abs. 2 BauGB und das Ziel 3.2 des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) umzusetzen. Mit Hilfe einer Flächenmanagement-Datenbank können die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale erfasst und Baulücken, Brachflächen und Leerstände einer neuen Nutzung zugeführt werden. Dabei können auch Regelungen für die weitere Verwendung personen- und grundstücksbezogener Daten getroffen werden.

#### **Zu Abs. 7**

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB weisen die Gemeinden die Erforderlichkeit von bauleitplanerischen Schritten nach und überwachen die Auswirkungen, die auf Grund der Vorbereitung und Durchführung der Bauleitplanung eintreten, um durch Planung und Steuerung rechtzeitig abwendbare nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Aufgrund der technischen Entwicklungen haben sich neue Erfordernisse hinsichtlich der elektronischen Datenerarbeitung im Vollzug des BauGB ergeben. Mit Hilfe entsprechender Datenerfassung

und -verarbeitung können die Gemeinden städtebaulichen Entwicklungspotenziale erfassen und Bedarfe darstellen. Die Ermächtigung ermöglicht, die Rahmenbedingungen einer dazu erforderlichen Datenerfassung, -nutzung und -verarbeitung, insbesondere hinsichtlich der personen- und grundstücksbezogenen Daten durch Rechtsverordnung durch das zuständige Ressort zu regeln. Eine Regelung auf Landesebene wird der vielfältigen kommunalen Ausprägung und den damit verbundenen spezifischen digitalen und räumlichen Anforderungen des Flächenstaates Bayerns gerecht.

**Zu Art. 53a Änderung weiterer Rechtsvorschriften**

**Zu Abs. 1 Änderung des Kostengesetzes (KG)**

Mit der Neuregelung im KG soll dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen werden. Der digitale Verwaltungsweg im Sinne des Art. 20 ist für die öffentliche Hand zumindest mittelfristig günstiger, die entsprechende Kostenersparnis soll daher an die Bürgerin bzw. den Bürger weitergereicht werden. Zudem soll der Bürgerin bzw. dem Bürger für die Nutzung des digitalen Wegs eine Kostenersparnis gewährt werden, um so auch monetäre Anreize zu geben, den digitalen Weg zu beschreiten. Für eine Zeit- und damit auch Kostenersparnis ist es bereits ausreichend, wenn die Bürgerin bzw. der Bürger den Antrag digital einreicht (Hinkanal).

Für die entsprechende Bestimmung zur Ermäßigung bietet sich das Kostenverzeichnis (KVZ) zum KG an, das gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KG vom Staatsministerium der Finanzen und für Heimat im Benehmen mit den betroffenen Ressorts erlassen wird. Die Verringerung der jeweils festgesetzten Gebühr darf dabei 100 € nicht überschreiten. Das KVZ bietet als Rechtsverordnung die nötige Flexibilität, den vorgesehenen Ermäßigungsrahmen adäquat auszufüllen. Die Ergänzung soll bei den Allgemeinen Bestimmungen als Lfd. Nr. 1.II.2/ KVZ verortet werden.

Die Regelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 4 und 5 betreffen den Bereich der Gebühren für Amtshandlungen. Durch die Ergänzung des Art. 21 Abs. 3 Satz 1 wird erreicht, dass die Ermäßigungsmöglichkeiten auch für die Benutzungsgebühren nach Art. 21 anzuwenden sind.

**Zu Abs. 2 – Änderung der Gemeindeordnung**

Zu Nr. 1

Das amtliche Publikationswesen durchläuft einen grundlegenden Wandel von der papiergebundenen hin zur elektronischen Veröffentlichung. Das BayDiG erlaubt es in Art. 17 Abs. 3 Satz 2 grundsätzlich, veröffentlichungspflichtige Mitteilungen und amtliche Verkündungen ausschließlich in elektronischer Form zu veröffentlichen, soweit dem keine Rechtsvorschriften entgegenstehen. Die elektronische Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen ist bisher nur zusätzlich, nicht aber als Alternative erlaubt. Insofern stellt Art. 26 Abs. 2 GO eine entgegenstehende Vorschrift im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Satz 2 dar. Sollen gemäß der Intention des BayDiG auch hier die Vorteile genutzt werden, die die Digitalisierung bietet, bedarf es der Änderung der GO, soweit für die Bekanntmachung von Satzungen bislang die Bekanntgabe in Druckwerken vorgesehen ist. Durch die Streichung des Wortes „anderen“ wird klargestellt, dass die Amtsblätter der Gemeinden, der Verwaltungsgemeinschaften, des Landkreises und des Landratsamtes auch dann nicht mehr als Druckwerk erscheinen müssen, wenn darin eine Satzung bekanntgemacht wird. Nur noch alternativ kann auf regelmäßig erscheinende Druckwerke wie Tageszeitungen zurückgegriffen werden, wenn die Bekanntmachung in einem der genannten Amtsblätter ausscheidet. Amtsblätter können dann auch nur elektronisch veröffentlicht werden, selbst wenn sie Satzungen enthalten.

Durch die Ergänzung von Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 Alternative 1 GO können die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für die Bekanntmachung ihrer Satzungen unter den Vorbehalten des Art. 23 Abs. 3 Satz 2 den Weg der ausschließlichen elektronischen Bekanntmachung wählen.

Zu Nr. 2

Die Änderung erleichtert es den Gemeinden, öffentliche Aufträge und Konzessionen elektronisch abzuwickeln.

**Zu Abs. 3 Änderung der Landkreisordnung**

Die Änderung erleichtert es den Landkreisen, öffentliche Aufträge und Konzessionen elektronisch abzuwickeln.

**Zu Abs. 4 Änderung der Bezirksordnung**

Die Änderung erleichtert es den Bezirken, öffentliche Aufträge und Konzessionen elektronisch abzuwickeln.

**Zu Abs. 5 – Änderung des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG)**

Zu Nr. 1

Bei der Änderung in Buchst. a handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung aufgrund der Aufhebung des Art. 37 Abs. 2 KommZG (siehe Nr. 2).

In Buchst. b wird der Verweis auf die qualifizierte elektronische Signatur in Art. 37 Abs. 1 Satz 1 KommZG gestrichen, da für öffentlich-rechtliche Willenserklärungen unter anderem die De-Mail als Schriftformersatz zugelassen ist (vgl. Art. 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 und 3 BayVwVfG) und sich für zivilrechtliche Willenserklärungen die Notwendigkeit der qualifizierten elektronischen Signatur aus § 126a BGB ergibt. Der neue Halbsatz 2 entspricht dem bisherigen Art. 37 Abs. 2; diese Änderung dient der redaktionellen Anpassung an die Vorschriften zu Verpflichtungserklärungen der anderen kommunalen Gesetze.

Die Änderung in Buchst. c erleichtert es den Zweckverbänden, öffentliche Aufträge und Konzessionen elektronisch abzuwickeln.

Zu Nr. 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung aufgrund der Änderung in Nr. 1 Buchst. b

**Zu Abs. 6 Änderung des Bayerischen Besoldungsgesetzes**

Die Streichung des Zustimmungserfordernisses des Beamten/der Beamtin zur elektronischen Bereitstellung von Bezügemitteilungen als Voraussetzung der Zugangsfiktion ist erforderlich, da der Freistaat Bayern nach Art. 20 Abs. 3 als Dienstherr bzw. Arbeitgeber Verwaltungsdienstleistungen im Bereich der Personalverwaltung und Personalwirtschaft gegenüber seinen Beschäftigten ausschließlich elektronisch anbieten und erbringen kann. Zur ausschließlich digitalen Verfahrensdurchführung siehe auch die Gesetzesbegründung zu Art. 20 Abs. 3.

**Zu Art. 53b Änderung des Bayerischen Digitalgesetzes**

Art. 53b knüpft an Art. 6 BayEGovG an, entwickelt die Pflicht zur digitalen Verfahrensdurchführung jedoch deutlich weiter.

**Zu Abs. 1**

Im Abs. 1 Satz 1 wird angeordnet, dass Behörden geeignete Verwaltungsleistungen zur Erfüllung staatlicher und staatlich übertragener Aufgaben auch digital anbieten. Die Vorschrift entwickelt die schon bisher in Art. 6 Abs. 1 BayEGovG enthaltene Verpflichtung aller Behörden weiter, ihre Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Diese Verpflichtung umfasst sowohl die digitale Antragstellung im „Hinkanal“ als auch die digitale Rückübermittlung auf Verlangen des Adressaten im „Rückkanal“. Der bisherige generelle Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsvorbehalt des Art. 6 Abs. 1 BayEGovG wird in Satz 2 nunmehr im Wesentlichen auf den Selbstverwaltungsbereich beschränkt. Zum Begriff der „Geeignetheit“ siehe hierzu bereits unter Art. 17 Abs. 1. Der Begriff der Verwaltungsleistung orientiert sich am OZG, siehe auch Art. 53 Abs. 1 Nr. 8.

Die Änderungen des Normtextes dienen in erster Linie der Klarstellung der ohnehin bereits nach Art. 6 Abs. 1 BayEGovG bestehenden Behördenpflichten. Die Zweckmäßigkeit einer auch digitalen Bereitstellung von Verwaltungsverfahren dürfte selten zu verneinen sein. Auch der bisherige allgemeine Wirtschaftlichkeitsvorbehalt kann angesichts der Fortschritte der Digitalisierung, der aktiven Fördermaßnahmen des Freistaates Bayern und der im Gesetz neu verankerten Unterstützungsmaßnahmen des Freistaates Bayern weitgehend ins Leere laufen. Die Verpflichtung der Behörden auch zur

digitalen Rückübermittlung setzt allerdings voraus, dass der Adressat die entsprechenden Voraussetzungen in seiner Sphäre (Nutzerkonto) schafft.

#### **Zu Abs. 2**

Abs. 2 Satz 1 regelt die Verpflichtung zur Bereitstellung von online ausfüllbaren elektronischen Formularen über das Internet als Teil des digitalen Verwaltungsverfahrens. Die Vorschrift greift nur bei formulargebundenen Verfahren. Der Begriff der Verwaltungsleistung orientiert sich am OZG, siehe auch Art. 53 Abs. 1 Nr. 8.

Abs. 2 Satz 1 definiert eine Mindestanforderung an die digitale Bereitstellung von Verwaltungsangeboten. Konsequenterweise greift die Vorschrift gemäß Abs. 2 Satz 2 nicht ein, wenn die Behörde Verwaltungsleistungen nicht nur als Online-Formular, sondern als „vollständig digitalen“ Prozess im Sinne des sog. „OZG-Reifegradmodells“ anbietet. Nach dem „Reifegradmodell“ ist von einer „vollständig digitalen“ Abwicklung im Sinne des § 1 OZG auszugehen, wenn eine Verwaltungsleistung zumindest den „Reifegrad 3“ erfüllt. Erforderlich hierfür ist, dass Antrag und Nachweise elektronisch eingereicht werden können und der Bescheid im Rückkanal elektronisch bekanntgegeben werden kann (siehe: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/2.2+Digitale+Services+im+Sinne+des+OZG>, abgerufen am 20.02.2021). Im Ergebnis soll Abs. 2 Satz 2 verhindern, dass die Behörden ein und denselben Antrag mehrfach digital anbieten müssen, einmal als digitales Formular und einmal als Online-Antrag im Sinne des OZG.

Mit Satz 3 wird klargestellt, dass nur dann ein Schriftformerfordernis vorliegt, wenn dies explizit in der Norm angeordnet wird. Ein bloßes Unterschriftsfeld in einem Formular begründet dagegen noch kein Schriftformerfordernis.

#### **Zu Art. 54 Einschränkung von Grundrechten**

Hier sind keine Änderungen erfolgt im Vergleich zum BayEGovG. Das Fernmeldegeheimnis könnte verletzt werden, wenn durch das LSI Daten eines Telekommunikationsvorgangs zwischen einer Bürgerin bzw. einem Bürger und einer staatlichen oder kommunalen Behörde ausgewertet werden.

Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 10 GG dürfen Beschränkungen des Fernmeldegeheimnisses nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden, das wiederum das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muss.

#### **Zu Art. 55 Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Enthält Regelungen zum Inkraft- bzw. Außerkrafttreten. Das Außerkrafttreten der Art. 53a und Art. 53b erfolgt lediglich zur Rechtsbereinigung, weil die dort genannten Änderungsbefehle jeweils wirksam geworden sind und die Vorschriften nunmehr nur noch eine gegenstandslos gewordene inhaltsleere Hülle darstellen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf BayDiG der bayerischen Staatsregierung  
Joachim Baumeister

Offene Daten – Open Data (Art. 14)

In dem Entwurf fehlt eine wirkliche Open-Data Strategie. Mit öffentlichen Geldern gesammelte oder erstellte Daten sollten grundsätzlich gemeinfreie Daten sein – Public money, public data. Welche Probleme entstehen können, sieht man bei dem Vorgehen der bayerischen Vermessungsbehörde gegen die Veröffentlichung von Geodaten aller Häuser in Deutschland.

(<https://netzpolitik.org/2021/offene-geodaten-bayern-geht-gegen-open-data-aktivistinnen-vor/>)

Offenes Datenformat - Open Data Portal (Art.14)

In dem Entwurf wird die Zurverfügungstellung von offeneren Datenbeständen gewährleistet. Um offene Daten handelt es sich nur, wenn Mindestanforderungen an die Offenheit erfüllt sind, wie sie in der Open Definition der Open Knowledge Foundation definiert wird ( <https://opendefinition.org/od/2.1/de/>), also:

1. Offene Lizenzen oder offener Status
2. Zugang
3. Maschinenlesbarkeit
4. Offenes Format – nicht proprietärer Zugang

Offene Daten bedeuten für die Bürger nachvollziehbare und transparente Verwaltungsabläufe und stärken die digitale Souveränität der Bürger.

Digitale Souveränität- Offene Software – Open Source (Art 3)

In dem Entwurf wird der Einsatz von offener Software empfohlen, allerdings wird der Einsatz nicht als Grundsatz verankert. Eine Verankerung des Open-Source Grundsatzes würde die Chance bieten, die Abhängigkeit der Landesverwaltung von großen Anbietern zu minimieren. Open-Source-Lösungen führen im Bereich Lizenzen zu signifikanten Einsparungen. Große Software Anbieter gehen immer mehr zu dem Software-as-a-Service Lizenzmodell über, was dazu führt, dass der Lizenznehmer nur ein zeitlich befristetes Nutzungsrecht erhält. Die Erfahrung aus den letzten Jahren mit diesen Lizenzmodellen zeigt einen kontinuierlichen Anstieg der Lizenzkosten. Bei Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem Anbieter ist die Software sofort nicht mehr nutzbar. Bei dem Einsatz von Open-Source Software hat die Landesverwaltung den vollen Zugriff auf die offene Software und kann damit ihre digitale Souveränität dauerhaft sicherstellen.

Eine konsequente Open-Source-Strategie bietet auch kleineren bis mittelständigen Softwareherstellern einen attraktiven Markt für ihre Produkte. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Vorteil von Open-Source-Software, besteht darin, dass die Landesverwaltung Open-Source-Software in Eigenregie oder in einem „ Public-Private-

Partnership“ Modell entwickelt kann. Speziell in Bereichen der Verwaltung, für die sehr spezifische Software benötigt wird, könnte die Verwaltung mit eigener Open-Source-Entwicklung einen Anreiz für kleine und mittlere Unternehmen schaffen, für diesen Bereich Lösungen ohne proprietäre Lizenzen zu entwickeln.

*Ein Digitalisierungsgesetz sollte Finanzierung für die stetige Förderung von Open-Source-Software-Infrastruktur (Erstellung, Audits und kontinuierliche Pflege) beinhalten, um eine sichere, wartbare digitale Infrastruktur zu schaffen, die den Mindestanforderungen an Softwarequalität, IT-Sicherheit und energieeffizienter Programmierung genügt und deren Komponenten auch für die breitflächige Verwendung in der Industrie und Verwaltung geeignet sind.*

*Ein Digitalisierungsgesetz soll die tatsächliche IT-Souveränität durch den Aufbau von Kompetenzen (Gremien) in der Landesverwaltung und in den Kommunen beinhalten, um digitale Projekte zu evaluieren, deren Entwicklung zu begleiten und deren späteren Betrieb sicherstellen zu können. Diese Gremien sind verpflichtend anzuhören, bevor eine Projektvergabe erfolgt.*

#### Zulassung digitaler Assistenzdienste für mehr Nutzerfreundlichkeit (Art. 21)

Den Vergleich mit den Assistenzdiensten für ELSTER ist nur sehr eingeschränkt sinnvoll. Die Landesverwaltung bietet zusammen mit den kommunalen Verwaltungen eine Vielzahl an verschiedenen Verwaltungsverfahren an. Es ist davon auszugehen, dass Assistenzdienstleister nur die am meisten nachgefragten und somit für sie wirtschaftlich interessantesten Verwaltungsverfahren unterstützen werden. Selten nachgefragte und komplexe Verwaltungsverfahren werden eventuell gar nicht unterstützt. Daher sollte neben der Zulassung von Dienstleistern auch eine Verpflichtung der Verwaltung bestehen, eine für Nutzer/-innen verständliche und barrierefrei konzipierte Nutzeroberfläche zur Verfügung zu stellen. Dies soll sicherstellen, dass die Nutzer/-innen einen kostenfreien Zugang zu allen Verwaltungsverfahren erhalten. Ein direkter Zugang ohne Assistenzdienstleister hat auch den Vorteil, dass sensible, personenbezogene Daten nur direkt zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Bürger ausgetauscht werden und nicht zusätzlich über einen externen Dritten laufen. Durch die Einschaltung eines externen Dritten erhöht sich die Gefahr von Datenverlust und es kann zu Verstößen gegen die DSGVO kommen.

Nutzerkonten (Art.30)

Es wird zwar ein Wallet (Nutzerkonto) mit Mail Funktionalität beschrieben, aber es bleiben folgende Fragen offen:

1. Können die Nutzer/-innen alle in dem Wallet vorhandenen Dokumente lokal auf ihren Endgeräten abspeichern?

2. Wenn die Nutzer/-innen global die Freigabe erteilt haben, dass ihre Daten in allen Verfahren genutzt werden können, dann sollte eine Erinnerungsfunktion vorhanden sein, die bei jedem Login abfragt, ob weiterhin dieser Freigabe zugestimmt wird oder nicht. Wird diese Abfrage ignoriert, greift ein automatische Opt-out Funktion und deaktiviert die allgemeine Freigabe. Dies schafft für die BenutzerIn mehr Transparenz und Vertrauen in die Nutzung des Wallets.

**An den Vorsitzenden des Ausschusses für Wirtschaft,  
Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung  
Herrn Sandro Kirchner**



## Schriftliche Stellungnahme

**von Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D.  
und Rechtsanwalt, LOAD e.V. - Verein für liberale  
Netzpolitik - ,für die Öffentliche Anhörung des  
Gesetzentwurfs der Staatsregierung des Freistaats  
Bayern über die Digitalisierung im Freistaat Bayern  
(Bayerisches Digitalgesetz - BayDiG)**

LOAD e.V.  
Verein für liberale  
Netzpolitik

Reinhardtstraße 5  
10117 Berlin

Fon: (030) 69203242  
Fax: (030) 2000 3893

info@load-ev.de  
www.load-ev.de

Vorsitzende:  
Ann Cathrin Riedel

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Berlin, 10.03.2021

### I. Zum Gesetzentwurf:

#### 1.) Allgemeines:

##### a.) Digitale Verfahren als Regelfall

Aus der Sicht von LOAD e.V. ist die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung uneingeschränkt zu begrüßen, mit **einem Digitalisierungsgesetz rechtliche übergreifende Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern** zu setzen. Die Methode, die **Digitalisierung übergreifend zu regulieren**, ist innovativ und erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen, aber auch der Landesverwaltung und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Gemeindeverbänden und Gemeinden, mit einem Blick in das Gesetz die aus dem Landesrecht erwachsenden Rechte und Pflichten bei der Digitalisierung zu erfassen.

Besonders zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf darauf abzielt, die Umlegung des „Schalters“ vom analogen zum digitalen Verfahren rechtlich festzulegen. Dem dient die Soll-Verpflichtung gem. **Art. 5 BayDiG-E** „geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung des Freistaates Bayern **vollständig“ zu digitalisieren „und bereits digitalisierte Prozesse in einem Verbesserungsprozess“ fortzuentwickeln**. Noch stärker könnte im Gesetzestext der Grundsatz der Optimierung der Verfahren verankert werden. So haben die E-Government-Gesetze von NRW (§ 12 Abs. 2 ) und noch weitergehender von Schleswig-Holstein (§ 5) die Optimierungsziele benannt, was sich auch für Bayern empfiehlt.

Art. 20 benennt das digitale Verfahren als „Regelfall“ (Digital First), wobei – auch das ist zu begrüßen – den Bürgerinnen und Bürger weiterhin ein analoger Weg zur Verwaltung offenstehen soll (Art. 12 Abs. 1 Satz 2), während den Unternehmen und Organisationen, deren Verwaltungskommunikation über ein Organisationskonto im Sinne des Art. 29 Abs. 2 Satz 2 abgewickelt werden kann, auch eine vollständige digitale Kommunikation zugemutet werden soll (Art. 20 Abs. 2 Satz 1). Das ist nachvollziehbar, da Unternehmen und Organisationen zumeist über Ressourcen für eine vollständige digitale Kommunikation verfügen; die anschließende Härteklausele (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 BayDiG-E) ist aus verfassungsrechtlichen Gründen bedeutsam.

b.) Die **Festlegung auf offene Software und offene Austauschstandards** (Art. 3 Abs. 4) ist zu begrüßen.

Allerdings ist zu empfehlen, die Einschränkung der Verpflichtung zum Einsatz von offener Software und offener Austauschstandards auf „die Wirtschaftlichkeit“ zu streichen; denn gerade die Bezugnahme auf „Wirtschaftlichkeitsaspekte“ führt u.U. dazu, dass die Umstellung auf offene Software und offene Austauschstandards aus Bequemlichkeit unterlassen wird.

c.) **Ökologie und Nachhaltigkeit**

Zu begrüßen ist ferner **Art. 6 BayDiG-E**, in dem Prinzipien der **Ökologie und der Nachhaltigkeit** als Leitprinzipien ausdrücklich benannt werden

d.) **Qualifizierung, Weiterbildung und Stärkung digitaler Grundkompetenzen**

Zu begrüßen ist, das auch **Art. 7 BayDiG-E** wichtige Themen aufgreift, nämlich die **digitale Qualifizierung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung** und eine **angemessene Fort- und Weiterbildung** der von der Einführung neuer digitaler Verfahren sowie von wesentlichen Erweiterungen oder sonstigen Änderungen betroffenen staatlichen Bediensteten, die Maßnahmen zur Gewinnung, Bindung und Entwicklung von IT-Fachkräften sowie die Förderung der Telearbeit. Damit werden auch Konsequenzen aus den Erfahrungen während der Pandemie gezogen.

Ferner sieht – was zu begrüßen ist - **Art. 10 Abs.2 BayDiG-E** vor, dass der Freistaat Bayern „geeignete Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Grundkompetenzen von natürlichen und juristischen Personen“ fördert. In der Tat muss es darum gehen, gerade bei forcierten Digitalisierungsanstrengungen alle mitzunehmen, insbesondere Personen, die den Umgang mit digitalen Instrumenten z.B. wegen ihres Lebensalters nicht in den Bildungsinstitutionen kennengelernt haben. Zur Umsetzung dieser Regelung sollten niedrigschwellige, möglichst kostenlose Angebote an die betreffenden Personen erarbeitet werden.

## **2.) Beachtung vorrangigen Bundes- und Europarechts**

Allerdings ist der Freistaat Bayern nicht frei in seiner Regelungskompetenz. Er muss die europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben beachten und muss darauf hinwirken, dass sich die bayerischen Regelungen in das gesamtstaatliche Regelungsgeflecht ohne Brüche einpassen.

a. **Digitale Souveränität nicht auf Bayern begrenzen**

Dies betrifft auch beispielsweise das in der Problembeschreibung des Gesetzentwurfs betonte Prinzip der „digitalen Souveränität“. So beschreibt der

Gesetzentwurf, dass der bayerische Gesetzgeber mit dem Digitalisierungsgesetz die „eigenständige digitalen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Freistaates Bayern und seiner Gebietskörper-schaffen“ will (**Art. 3 Abs. 1 BayDiG-E**) und eine strategische Autonomie des Freistaates Bayern beim Zugang und bei der Verfügbarkeit und Datensicherheit staatlicher Netze anstrebt. Art.3 Abs. 1 Satz 2 benennt als Instrumente dieser Ziele den Unterhalt staatlicher Rechenzentren und staatlich verfügbarer Netze, geeigneter Cloud-Dienste und weiterer geeigneter Technologien und Anwendungen.

Dabei darf aber **nicht außer Acht gelassen** werden, dass das **Grundgesetz** für die Länder zwar eine eigenständige Gestaltungskompetenz vorsieht, zugleich aber auch auf „**die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet**“ bzw. „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ abzielt (Art. 72 Abs. 2 GG), dem **Bundesrecht** einen **Vorrang** einräumt (Art. 31 GG) und ferner den Deutschen das Recht der **Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet** zugesteht (Art. 11). Gerade im Zeitalter der digitalen Transformation ist zu beachten, dass das Recht in einem demokratisch verfassten Staat möglichst keine neuen Hürden zwischen den Ländergrenzen für die Bürgerinnen und Bürger schaffen sollte. Der Verfassungsgeber hat mit der Ergänzung des Art. 91c GG um einen Absatz 5 im Jahre 2017 den Bundesgesetzgeber ermächtigt, den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln und damit einer zu starken Zersplitterung der digitalen Zugangsinstrumente zu den Verwaltungsleistungen in Deutschland entgegenzuwirken.

Daher ist zu empfehlen, die „**digitale Souveränität**“ in Art. 3 nicht explizit auf Bayern zu konzentrieren, eher Deutschland oder sogar Europa einbeziehen. Deshalb sollte die Formulierung deutlich machen, dass der Freistaat Bayern durch die gesetzlichen Regelungen dazu beitragen will, eine deutsche oder sogar europäische digitale Souveränität zu fördern. Auch sollten über Bayern hinausgehende Kooperationsmöglichkeiten – etwa beim Aufbau einer Verwaltungscloud – durch den Gesetzestext explizit erwähnt werden.

Dem Ziel einer eigenen **bayerischen digitalen Souveränität** soll offenbar auch **Art. 39 BayDiG -E** dienen, der Einzelheiten eines „Bayernservers“ regelt. Sofern sich eine solche Regelung als Beitrag zur Absicherung der deutschen oder europäischen digitalen Souveränität versteht, ist dagegen nichts einzuwenden.

Allerdings setzt die regulatorische Konzeption des „Bayernservers“ **allein auf einen Betrieb durch die staatliche (bayerische) öffentliche Verwaltung** und schließt damit bedauerlicherweise offenbar auch Kooperationen mit anderen Ländern oder mit dem Bund aus. Zu empfehlen ist, Kooperationen mit anderen Ländern und mit dem Bund ausdrücklich zu ermöglichen.

Ferner wird gemäß Art. 39 Abs. 3 BayDiG-E (allein) die **staatliche Verwaltung** mit dem Bereitstellen und dem Betrieb von IT-Infrastruktursystemen für die Informationstechnik der staatlichen öffentlichen Verwaltung, der Entwicklung und dem Betrieb ressortübergreifender digitaler Verwaltungsverfahren beauftragt. Weitere Zuweisungen von Aufträgen an die staatliche Verwaltung betreffen den Auf- und Ausbau sowie die Förderung des Datenaustausches mit Dritten auf der Basis standardisierter Prozesse und Techniken, die Beratung der staatlichen öffentlichen Verwaltung bei Planung, Entwicklung und Einsatz digitaler Verwaltungsverfahren und die Übernahme von Entwicklungen und des Betriebs der von der Staatskanzlei oder einem Staatsministerium beauftragten digitalen Verwaltungsverfahren nach Maßgabe des Staatshaushaltes.. Hier ist eine stärkere

Berücksichtigung des aus dem Grundgesetz ableitbaren Prinzips der digitalen Gewaltenteilung (*Heckmann/Bernhardt*, Digitale Gewaltenteilung als Marktverantwortung- Kriterien zur rechtlichen Abgrenzung staatlicher und **privatwirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten** auf dem Markt der IT-Herstellung und IT-Services, 2016, <https://www.tum-cdps.de/wp-content/uploads/2020/06/13-Heckmann-Digitale-Gewaltenteilung-2016.pdf>) zu empfehlen.

Das **Onlinezugangsgesetz** hat aufbauend auf dieser Grundgesetznorm Bund und Länder dazu verpflichtet, bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen (§ 1 OZG), den Nutzern über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen dieser Verwaltungsträger zu verschaffen und eine einheitliche Identifizierung und Authentifizierung für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zu ermöglichen. Weitere Verordnungsermächtigungen für das Bundesministerium des Innern bzw. für die Bundesregierung soll die Festlegung von einheitlichen Standards für die Ausgestaltung der Kommunikation über den Portalverbund ermöglichen. Dem OZG liegt damit die grundsätzliche Zielsetzung zugrunde, allen Nutzerinnen und Nutzern in Deutschland möglichst einen vergleichbaren Zugang auf alle digitalen Verwaltungsleistungen zu gewähren. Auch wenn die Dynamik der technologischen Entwicklungen niemals einen Zustand zulässt, bei dem die E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern zum Stillstand kommt und vollständig vereinheitlicht ist, so ist doch aus Art. 91c GG die Intention zu entnehmen, den Fortentwicklungen der gesetzlichen Grundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung eine Orientierung in Richtung einer möglichst großen Regelungskohärenz zu geben. Denn gerade die Ausübung der grundgesetzlich garantierten Freiheit, innerhalb Deutschlands zu reisen, einen Wohnsitz zu nehmen, Landesgrenzen übergreifend zu arbeiten oder Unternehmen zu gründen, Landesgrenzen überschreitend rechtliche Ansprüche und Pflichten aus Familienbeziehungen wahrzunehmen, wird erschwert, wenn vor der elektronischen Kontaktaufnahme mit Behörden außerhalb des eigenen Bundeslands zunächst die jeweils geltenden unterschiedlichen Regelungen der digitalen Verwaltung recherchiert werden müssten.

#### **b.) Bei Umsetzung des OZG dessen Vorrang beachten**

Der Entwurf für ein BayDiG benennt die OZG-Verpflichtungen und europarechtlichen Anforderungen (zum einen durch **Art. 5 Abs. 2**, der die Zuständigkeiten zur Umsetzung auf Ressortebene anspricht, zum anderen durch **Art. 26 Abs. 2 Nr. 10**, der darauf hinweist, dass die Behörden ihre Verpflichtungen aus dem OZG und aus der EU-Verordnung 2018/1724 ((Single Digital Gateway-Verordnung) über den Portalverbund Bayern erfüllen. Die Regelung des **Art. 4 Abs. 1 BayDiG-E** („Der Freistaat Bayern, die Gemeindeverbände und Gemeinden und sonstige unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehende juristische Personen des öffentlichen Rechts stellen ihre hierfür geeigneten Verwaltungsleistungen und sonstigen öffentlichen Dienste im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach Maßgabe dieses Gesetzes auch digital über öffentlich zugängliche Netze“) nimmt inhaltlich die Verpflichtungen aus dem OZG auf, enthält allerdings durch den Hinweis auf die „Maßgabe dieses Gesetzes“ eine Einschränkung, die erstaunt, weil letztlich das bayerische Recht die bundesrechtliche Verpflichtung nicht einzuschränken vermag.

Zutreffend beschreibt die Begründung zum Entwurf des BayDiG die Verpflichtungen aus dem OZG: Bund und Länder sollen ihre Verwaltungsportale zu einem Portalverbund zusammenschließen sowie im Portalverbund Nutzerkonten einrichten. Ferner sollen Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen von einem beliebigen Verwaltungsportal aus auf alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen zugreifen können. Die bislang heterogenen IT-Strukturen bei Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern sollen sukzessive interoperabel gestaltet werden. Unklar ist aber, wie etwa von einem außerbayerischen Nutzerkonto zukünftig auf die Verwaltungsleistungen im bayerischen Portal zugegriffen werden kann. Zu empfehlen ist hier eine gesetzliche Klarstellung.

Die Regelung in **Art. 29 Abs. 4 Satz 3 BayDiG-E**, wonach die Anbindung von Bürgerkonten des Bundes oder anderer Länder an Verwaltungsleistungen der Behörden „über das bayerische Bürgerkonto“ erfolgt (wobei eine abweichende Form der Anbindung nur mit Zustimmung des Staatsministeriums für Digitales im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen und für Heimat und dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration zulässig ist), lässt unklar, wie diese Anbindung genau erfolgt.

Hier sind gesetzliche Regelungen zu empfehlen, die klarstellen, dass auch die bayerischen digitalen Verwaltungsleistungen direkt über Nutzerkonten der Verwaltungsportale des Bundes und der anderen Länder aufrufbar sind.

### **3.) Fortentwicklung des BayEGovG und Übernahme der Weiterentwicklungen von (Bundes-) EGovG und der E-Government-Gesetze der anderen Länder**

Der Entwurf für ein Bayerisches Digitalgesetz knüpft an das geltende Bayerische E-Government-Gesetz von 2015 an, das sich in Inhalt und Gestaltung der Rechtsvorschriften bereits deutlich vom E-Government-Gesetz des Bundes und der anderen Länder unterscheidet. Zwar nimmt das neue Digitalgesetz nunmehr einige Regelungen auf, die sich größtenteils und seit Langem in den E-Government-Gesetzen des Bundes und der anderen Länder finden (z.B. die institutionelle Zusammenarbeit der Landesebene mit den Kommunen in Art. 50 BayDiG-E mit dem Gremium „Kommunaler Digitalpakt“, das sich in anderen Ländern zumeist „IT-Kooperationsrat“ nennt), geht aber auch über die anderen Gesetze hinaus und verfolgt eine andere Regelungssystematik.

Die **Ungleichzeitigkeit der Gesetzgebung von Bund und Ländern** bei der Regelung der digitalen Verwaltung führt zwangsläufig dazu, dass einzelne Länder auf die Entwicklungen und Chancen der Informationstechnologie früher durch Regelungen – auch durch Novellierungen - reagieren als andere. Insoweit ist der Gesetzentwurf für ein Digitalgesetz für Bayern zu begrüßen, als er darauf abzielt, Chancen der neuesten technologischen Entwicklungen auch für die Menschen und Unternehmen nutzbar zu machen.

Damit wird allerdings der Freistaat Bayern nicht überall zum Vorreiter. So **übernimmt** der Gesetzentwurf in Teilbereichen die **Regelungen anderer Länder**, die seit Verabschiedung des bayerischen E-Government Gesetzes von 2015, teilweise noch früher in anderen Ländern bereits Aufnahme in die dortigen E-Government-Gesetze gefunden haben, etwa die Einbeziehung der OZG-Verpflichtungen (s.o.), die Anpassung der Datenschutzregelungen an die DSGVO (Art. 37 Abs.1 Art. 38 Abs. 1, Art. 48 und 49 BayDiG - wobei die bayerische Neuregelung erheblich mehr Details regelt wie etwa ausführlich die

Auftragsdatenverarbeitung, was zu begrüßen ist), die Regelung des Once-Only-Prinzips durch Verwendung von elektronischen Nachweisen durch andere Behörden (Art. 23 Abs. 2 BayDiG-E bezogen auf „Nachweise und Unterlagen“, Art. 30 Abs. 2 BayDiG-E bezogen auf das Nutzerkonto) oder die Verankerung der Open-Data-Prinzips. Ferner nutzt der Gesetzentwurf die Gelegenheit zu einer ausführlicheren Regelung als andere E-Government-Gesetze:

Das BayDiG-E bleibt allerdings teilweise hinter den vergleichbaren Regelungen anderer Länder **zurück** (etwa bei der **Regelung der verschlüsselten Kommunikation** mit dem Bürger in **Art. 16 BayDiG-E**): Während Art. 16 Abs. 2 Satz 4 BayDiG-E die Entscheidung über die Art und Weise der Übermittlung und damit über den Einsatz der Verschlüsselungsverfahren grundsätzlich den Behörden überlässt, schreibt etwa § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsEGovG vor, dass Verschlüsselungsverfahren „grundsätzlich anzuwenden“ sind. Hier ist zu empfehlen, gesetzlich anzuordnen, dass die Verwaltung Verschlüsselungsverfahren grundsätzlich anwendet (auch ohne explizite Aufforderung durch den Adressaten), am besten eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung.

Vor allem die im Vergleich zu anderen Ländern allenfalls rudimentäre Verankerung des **Open-Data-Prinzips** in **Art. 14 BayDiG-E** verzichtet darauf, die teilweise sehr ausführlichen Regelungen des Bundes (§§ 12 und 12a EGovG) und etlicher Länder (etwa § 16a EGovG NRW, § 10 EGovG BW, § 8 SächsEGovG) auch in bayerisches Landesrecht zu überführen. Die Fixierung der Grundsätze („Die Nutzbarkeit offener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung wird gewährleistet. Die staatlichen Behörden sind zur zielgruppenorientierten und nutzerfreundlichen Aufbereitung öffentlich zugänglicher Daten verpflichtet“) reicht bei Weitem nicht aus, den Behörden klare Anhaltspunkte zu geben, welche Daten sie bereitstellen bzw. in welcher Form sie sie aufzubereiten haben. Hierzu sieht dann Art. 14 Abs. 3 BayDiG-E ein eigenes Gesetz vor. Durch Auslagerung von Open-Data-Vorschriften in ein eigenes Gesetz geht aber der eingangs erwähnte Vorteil eines übersichtlichen Digitalgesetzes, aus dem sich möglichst komplett die maßgebenden Vorschriften ergeben sollten, verloren.

Zu empfehlen ist eine möglichst am Bund und den anderen Ländern orientierte Open-Data-Regelung mit weitgehenden Verwertungsrechten (Lizenzen) für die Nutzer. Noch bürger- und wirtschaftsfreundlicher wären Transparenzgesetze, wie in Hamburg und Rheinland-Pfalz, die dazu verpflichten, Daten in einem Transparenzportal (smart indiziert und durchsuchbar) bereitzustellen. Natürlich ist bei der neuen bayerischen Regelung die Richtlinie (EU) vom 20.6.2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu beachten.

Schließlich beschränkt sich Art. 14 BayDiG-E auf die offenen Daten der staatlichen Behörden, die kommunalen Daten werden nicht erwähnt. Zu empfehlen ist aber, dass auch die Kommunen erfasst werden, denn gerade durch wie Weiterverarbeitung offener kommunaler Daten lassen sich Mehrwerte erzielen. Die Diskussion um die Frage, ob ein **Rechtsanspruch auf Bereitstellung offener Daten** gewährt werden sollte und damit die tatsächliche Erfüllung der diesbezüglichen staatlichen Verpflichtung gefördert werden kann, sollte im bayerischen Recht eindeutig geklärt werden.

Zu empfehlen ist eine **möglichst vollständige Einbeziehung aller Verwaltungsbereiche** in die Regelung durch das Digitalgesetz, Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Digitalgesetzes sind – wie bereits beim E-Government-Gesetz – möglichst begrenzt zu bleiben, wie dies etwa für das EGovG von

Schleswig-Holstein gilt. Zumeist schließen die E-Government-Gesetze der Länder die Schulen vom Anwendungsbereich des EGovG aus. Auch Bayern hat die Schulen durch Art. 2 Abs. 2 BayEGovG ausgeschlossen. Leider hält auch der Entwurf für ein BayDiG daran fest (Art. 1 Abs.2 Nr. 2). Begründet wird diese Herausnahme der Schulen lt. Gesetzesbegründung damit, dass „die besonderen Aufgaben dieser Einrichtungen sondergesetzliche Regelungen auch zur Digitalisierung nahelegen. Aufgrund des in Art. 7 Abs. 1 GG und Art. 130 Abs. 1, Art. 131 der Bayerischen Verfassung (BV) verankerten staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags unterscheiden sich auch die Schulen wesentlich von anderen staatlichen Behörden. Leider wird aus der Begründung nicht deutlich, weshalb es Probleme bei der Anwendung des BayDiG bei den Schulen gäbe. Sollten einzelne Bestimmungen nicht passen, käme auch eine Ausnahmeregelung für die Schulen jeweils bei der konkreten Regelung in Betracht. Gerade der zu geringe Digitalisierungsgrad der Schulen hat sich in der Vergangenheit oft als Problem herausgestellt. Es sollte die „Besonderheit“ der Schulen nicht dauerhaft als Rechtfertigung für geringere Digitalisierungsanstrengungen dienen. In Betracht käme auch – wie § 1 Abs. 2 Nr. 2 HEGovG - explizit einige Regelungen des BayDiG für die Schulen für anwendbar zu erklären.

Zu empfehlen ist ferner, dass die (E-Government-) Regelungen, die vom Bund für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts für anwendbar erklärt werden, **nicht durch Landesrecht außer Kraft gesetzt** werden. Bayern hat die Anwendung des EGovG auf den Vollzug von Bundesrecht im Auftrag des Bundes begrenzt (Art. 1 Abs. 3 BayEGovG), wozu Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG auch ermächtigt. Diese vom Grundgesetz zugelassene Abweichung trägt allerdings nicht zur Kohärenz bei. Diesen Sonderweg behält Bayern durch die Regelung des Art. 1 Abs. 4 BayDiG-E- bei.

Die Festlegungen zu den Digitalen Akten (Art. 33), zur Einsichtnahme in die digitale Akte (Art. 34), zu den Digitalen Registern (Art. 35), zur digitalen Behördenzusammenarbeit (Art. 36) und zu den Basisdiensten (Art. 37) entsprechen weitgehend den Regelungen in den E-Government-Gesetzen der anderen Länder, die Regelung zur Auftragsverarbeitung stellt eine Konkretisierung der Vorgaben der DSGVO dar. Es handelt sich größtenteils um interne Verpflichtungen der Verwaltung, deren Nichtbeachtung aber nicht sanktioniert ist. Es ist zu empfehlen, die Berichtspflicht gemäß Art. 15 Abs. 2 auf die Frage auszudehnen, inwieweit die Staatsregierung ihren Verpflichtungen aus den Art. 34 ff. nachgekommen ist.

#### **4.) E-Government-Rechte der Bürgerinnen und Bürger**

In der Vorbemerkung des Gesetzentwurfs wird ferner darauf hingewiesen, das Bayerische Digitalgesetz stelle „den **Menschen in den Mittelpunkt der Digitalisierung**“ und definiere hierzu „bundesweit erstmals einen umfassenden Katalog digitaler Rechte von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen“. Gerade eine Fokussierung auf den Menschen müsste allerdings auch dazu führen, den Bürgerinnen und Bürgern justiziable Rechte zu verleihen. Erst wenn die Rechte so konkret formuliert sind, dass sie auch ggfls. **gerichtlich geltend gemacht** werden können, werden sie auch als **echte subjektive durchsetzbare Rechte** wahrgenommen und zwingen die Verwaltung zur Vermeidung von Schadensersatzpflichten die Obliegenheiten tatsächlich zu erfüllen. Solche justiziablen Rechte enthalten die vorgeschlagenen Regelungen nur im Ausnahmefall.

Zu empfehlen ist eine entsprechende **Umformulierung der Regelungen als subjektiv-öffentliche Rechte der Bürgerinnen und Bürger.**

Kapitel 1 sieht im Wesentlichen Programmsätze und eher abstrakte Ziele vor, die allenfalls als Auslegungshilfen bei der Interpretation weiterer Vorschriften herangezogen werden können. Sie bedürfen zu ihrer Wirksamkeit noch weiterer Umsetzungsregelungen, z.B. durch den in **Art. 15 BayDiG-E** vorgesehenen **Digitalplan**, der durch die Staatsregierung auf Vorschlag des Staatsministeriums für Digitales im Einvernehmen mit den Ressorts zu beschließen und regelmäßig fortzuschreiben ist. Die Rechtsnatur dieses „Digitalplans“ ist allerdings unklar. Ihm dürfte nicht der Charakter einer Rechtsverordnung zukommen, aus der Bürgerinnen und Bürger eigene Rechte ableiten könnten.

Allerdings könnte **Art. 7 Abs. 3 BayDiG-E** als subjektives Recht auf Fortbildung und Weiterbildung bei der Einführung neuer digitaler Verfahren sowie bei wesentlichen Erweiterungen oder sonstigen Änderungen bestehender Verfahren gewertet werden.

Kapitel 2 („Digitale Rechte und Gewährleistungen“) sieht zwar einzelne Rechte vor, die aber teilweise schon durch den Wortlaut eingegrenzt werden. So soll Art. 8 ein **Recht auf freien Zugang zum Internet** vermitteln- allerdings nur „über allgemein zugängliche Netze“. Damit wird **lediglich ein Abwehrrecht** gegen Eingriff in den Zugang zum Internet begründet. Ein solches Abwehrrecht dürfte sich aber bereits aus dem Grundgesetz (Art. 5) ergeben. Wesentlich bedeutsamer dürfte ein Recht auf **Bereitstellung eines Internetzugangs** sein, das aber gerade **nicht** durch den Entwurf eines Bayerischen Digitalgesetzes vorgesehen ist.

Die **Digitale Handlungsfreiheit (Art 9)** stellt lediglich eine Aufgabe des Freistaat Bayern dar, digitale Dienste bereitzustellen, die insbesondere die Möglichkeiten zur digitalen Ausübung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, der Beteiligten- und Handlungsfähigkeit im Verwaltungsverfahren, der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Bevollmächtigung, der Pflegschaft und der Rechtsnachfolge im Erbfall im Rahmen der Kommunikation mit den Behörden verbessern sollen. Ein unmittelbarer Anspruch der Beteiligten solcher Verfahren dürfte aus dem Artikel nicht erwachsen, zumal es für die „Verbesserung“ von Möglichkeiten keinen zeitlichen Bezugspunkt gibt, der ein Monitoring der Umsetzung dieser Aufgabe ermöglicht. Zu empfehlen ist hier die klare Formulierung eines gerichtlich durchsetzbaren Anspruchs.

Dasselbe gilt für die Regelung des **Art. 10 (Digitale Selbstbestimmung)**, zumal die Formulierung „fördert die digitale Selbstbestimmung und stellt hierzu nutzerfreundliche und barrierefreie digitale Dienste bereit“ lediglich abstrakt die Aufgabe ohne konkrete inhaltliche Vorgaben beschreibt. Zu empfehlen ist, über die Festlegung in Art. 33 Abs. 4 BayDiG hinaus die maßgebliche Barrierefreiheitsvorschriften der Bayerischen Verordnung über die elektronische Verwaltung und die barrierefreie Informationstechnik (Bayerische E-Government-Verordnung) in den Gesetzestext des BayDiG-E einzubinden, weil diese wichtigen Rechte zur Verhinderung von Diskriminierung sowie eine größere Aufmerksamkeit und Verbindlichkeit erfahren würden.

#### **Art. 11 Recht auf digitale Identität**

Ein echtes – und innovatives - subjektives Recht sieht Art. 13 vor, der „jedem“ „nach Maßgabe dieses Artikels das Recht auf mobile Bereitstellung öffentlicher digitaler Dienste“ gewährt. Die Maßgabe ergibt sich aus Absatz 2: „stellt geeignete öffentliche digitale Dienste auch mobil über allgemein zugängliche Netze bereit“. Eine Handlungspflicht zur Schaffung entsprechend zugänglicher Netze dürfte

daraus nicht zu folgern sein; damit dürfte ein Rechtsanspruch auf Beseitigung der Funklöcher nicht von Art. 13 umfasst sein. Zu empfehlen ist die Formulierung eines entsprechenden Rechtsanspruchs.

**Die digitalen Zugangsrechte des Art. 16** schließen sich an die bereits in Art. 3 BayEGovG verankerten Rechte an. Größere Neuerungen sind damit nicht verbunden.

## **5.) Zusammenarbeit mit den Kommunen**

Ohne angemessene Regelungen für die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit der Kommunen wird das Ziel, einen regulatorischen Durchbruch zum Prinzip „Digital first“ zu schaffen, nicht erreichbar sein. Denn die Kommunen sind das „Gesicht der Verwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern“. Es ist daher wichtig, so weit wie möglich die Kommunen in das BayDiG einzubeziehen – auch im Hinblick auf etwaige sich daraus ergebende Pflichten, was allerdings im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und das damit im Zusammenhang stehende Konnexitätsprinzip Kostenfolgen auslösen würde.

Der Entwurf des BayDiG verzichtet weitgehend darauf, den Kommunen neue Verpflichtungen aufzuerlegen (von einzelnen Verpflichtungen abgesehen, etwa das Gebot, dass die Gemeindeverbände und Gemeinden zur inhaltlichen Vermittlung und zur Förderung der Akzeptanz ihrer digitalen Angebote qualifizierte Ansprechpartner bereitzustellen haben). Allerdings sieht Art. 53b Abs. 1 Satz 2 BayDiG-E vor, dass die Gemeindeverbände und die Gemeinden „in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises geeignete Verwaltungsleistungen auch digital anbieten“ sollen. Diese Vorschrift soll allerdings gem. Art. 55 Abs. 3 BayDiG-E erst zum 1.1. 2024 in Kraft treten. Die Verpflichtung dürfte sich aber schon aus dem OZG ergeben, das bekanntlich allen Verwaltungsebenen in Deutschland vorschreibt, digitale Dienste bereits bis zum 31.12.2022 anzubieten

Im Übrigen sieht das BayDiG-E eher Angebote vor, etwa: „Der Freistaat Bayern unterstützt die Gemeindeverbände und Gemeinden beim Angebot digitaler öffentlicher Dienste im Sinne der Abs. 1 und 2. Der Freistaat Bayern stellt hierzu insbesondere Basisdienste und zentrale Dienste bereit und fördert die Qualifizierung von digitalen Ansprechpartnern. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Gemeindeverbände und Gemeinden bleiben unberührt.“ Oder bei der Umsetzung des Anspruchs auf mobile Bereitstellung mobiler Dienste, wenn Art. 13 Abs. 2 dazu verpflichtet, Gemeindeverbände und Gemeinden bei der mobilen Bereitstellung digitaler öffentlicher Dienste durch geeignete Basisdienste oder zentrale Dienste zu unterstützen. Abgesehen davon, dass die nach dem Gesetzestext vorgesehenen Unterstützungsleistungen für die Kommunen nicht ausreichen (z.B. Clouddienste), ist zu empfehlen, weitergehende Verpflichtungen der Kommunen- etwa bei der vollständigen Digitalisierung der Verwaltungsverfahren oder der Bereitstellung von offenen Daten - vorzusehen, die aber im Gesetzestext mit finanziellen Unterstützungsverpflichtungen des Freistaats verbunden werden müssten.

Zu begrüßen ist, dass im Gegensatz zum bisher geltenden BayEGovG, aber entsprechend den Regelungen der anderen Länder nunmehr in Art. 50 BayDiG-E ein Abstimmungsmechanismus der staatlichen Ebene mit den Kommunen geregelt wird. Auch wenn das nun zu errichtende Abstimmungsgremium mit „Kommunaler Digitalpakt“ einen anderen Namen trägt als die anderen Länder (zumeist „IT Kooperationsrat“, § 18 SächsEGovG, § 23 EGovGBW, § 21 EGovG NRW, § 28 EGovG PR, § 24 EGovG LSA, § 19 EGovG SL, oder „E-Government-Rat“, § 15 HEGovG, „IT-Rat“, 15 Abs. 1 BbgEGovG oder „Lenkungsausschuss E-

Government“, § 17 EGovG M-V), so sind doch die personelle Zusammensetzung und die Aufgaben weitgehend vergleichbar. Allerdings soll im Gegensatz zu den Regelungen in anderen Ländern der Datenschutzbeauftragte nicht regelmäßig an den Gremiumssitzung teilnehmen, sondern wird durch das Staatsministerium für Digitales lediglich informiert und zu datenschutzrechtlich relevanten Empfehlungen des Kommunalen Digitalpakts angehört. Eine regelmäßige Teilnahme des Datenschutzbeauftragten am Kommunalen Digitalpakt würde die Sensibilität für den Datenschutz auf allen Verwaltungsebenen merklich erhöhen und ist daher zu empfehlen.

## 6. Stärkung der Rolle des Digitalministeriums

An verschiedenen Stellen des BayDiG -E wird das Digitalministerium als zentrale Institution zur Förderung der Digitalisierung in Bayern genannt. Allerdings fällt auf, dass z.B. bei der Festlegung der IT Standards in Art. 51 BayDiG die Entscheidung des Digitalministeriums an das Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ressorts gebunden ist. Dies könnte den Entscheidungsprozess eventuell lähmen. Es ist zu empfehlen, das „Einvernehmen“ durch „Benehmen“ zu ersetzen.

## 7. Regelung der IT-Sicherheit

Die Regelungen der Art: 41 ff. BayDiG-E greifen größtenteils die bestehenden Vorschriften der Art. 9 ff. BayEGovG auf. Allerdings gibt es auch Änderungen, etwa in Art. 48 Abs. 2 BayDiG-E, der nunmehr vorsieht, dass Protokolldaten nach Art. 4 Abs.2 Nr. 1 über den für die automatisierte Auswertung erforderlichen Zeitraum hinaus längstens für zwölf Monate gespeichert werden können, während das geltende Recht eine Höchstspeicherfrist von drei Monaten vorsieht. Die Begründung für die Verlängerung dieses Zeitraums überzeugt nicht; in diesem grundrechtssensiblen Bereich müssen die zuständigen Behörden befähigt werden, schneller Verdachtsaspekten nachzugehen. Zu empfehlen ist, es bei der bisherigen drei-Monats-Regel zu belassen. Ferner ist zu empfehlen, bei der Speicherung von Inhaltsdaten (Art. 48 Abs. 3) einen Richtervorbehalt vorzusehen, da dies das übliche Mittel ist, eine rechtsstaatliche Kontrolle in einem sehr grundrechtssensiblen Bereich vornehmen zu lassen, und ferner eine nachträgliche Pflicht zur Information der Betroffenen.

Die Zusammenarbeit mit dem BSI wird im Gesetzestext nicht angesprochen. IT-Sicherheit lässt sich aber kaum in den Grenzen eines Bundeslands herstellen. Dies gilt auch für die „Mindeststandards“ (Art. 46 BayDiG-E). Zu empfehlen ist, auf die vom BSI empfohlenen Standards (siehe § 3 Nr. 20 BSIg) Bezug zu nehmen und die Erarbeitung von Landesstandards allenfalls für Bereiche vorzusehen, wo die BSI-Standards nicht ausreichen.

## 8. Digitalbericht (Art. 15 Abs. 2 BayDiG-E)

Der Bericht der Staatsregierung auf der Basis des Digitalplans an den Landtag ist „regelmäßig, spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes“ vorgesehen. Da es nicht um einen Evaluierungsbericht zum Gesetz geht (insoweit sehen die meisten E-Government-Gesetze Drei-Jahres-Zeiträume vor), sondern um Umsetzungsschritte zum Gesetz, sollte der Berichtszeitraum verkürzt werden. Zu empfehlen ist ein Ein-Jahres-Zeitraum.

### Über LOAD e.V.

LOAD e.V. - Verein für liberale Netzpolitik, ist ein unabhängiger Verein, der sich für den Erhalt eines freien Internets einsetzt und Bürgerinnen und Bürger dazu ermächtigt, ihre Grundrechte zu verwirklichen. LOAD e.V. möchte den gesellschaftlichen digitalen Wandel konstruktiv unterstützen. Der Verein finanziert sich ausschließlich durch die Mitgliedsbeiträge seiner Mitglieder. Der Verein wurde 2014 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin.



**Gutachterliche Stellungnahme für den Ausschuss für  
Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und  
Digitalisierung im Bayerischen Landtag**

zum Gesetzentwurf der Staatsregierung über die Digitalisierung im Freistaat Bayern  
(Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)

Drucksache 18/19572

17. März 2022

*Univ.-Prof. Dr. Dirk Heckmann*

*Ass. jur. Sarah Rachut*

*Ass. jur. Alexander Besner*

**TUM Center for Digital Public Services**  
School of Social Sciences and Technology  
Technische Universität München  
Richard-Wagner-Straße 1

**Direktor:**  
Univ.-Prof. Dr. jur.  
Dirk Heckmann  
dirk.heckmann@tum.de

**Geschäftsführerin:**  
Assessorin jur.  
Sarah Rachut  
sarah.rachut@tum.de

Tel. +49 89 90 77 93 300  
www.tum-cdps.de  
www.gov.sot.tum.de/elaw

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. Executive Summary</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>B. Allgemeines</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>C. Einzelaspekte des BayDiG</b> .....                                   | <b>8</b>  |
| <b>I. Adressatenorientierung – Nutzerfreundlichkeit</b> .....              | <b>8</b>  |
| <b>II. Digitale Rechte und Gewährleistungen</b> .....                      | <b>10</b> |
| <b>III. Digitale Verwaltung</b> .....                                      | <b>12</b> |
| 1. Volldigitalisierung .....   | 12        |
| 2. OZG-Umsetzung .....   | 13        |
| 3. Elektronische Aktenführung .....  | 14        |
| 4. Monitoring zur Erfolgskontrolle .....                                   | 17        |
| <b>D. Ausblick</b> .....   | <b>18</b> |
| <b>I. Open Data</b> .....  | <b>18</b> |
| 1. Gewährung eines subjektiven Anspruchs auf offene Verwaltungsdaten ..... | 19        |
| 2. Einbeziehung der Kommunen .....   | 20        |
| 3. Kompetenzen schaffen .....  | 20        |
| <b>II. KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung</b> .....                 | <b>21</b> |
| 1. Potential für die öffentliche Verwaltung .....                          | 21        |
| 2. Notwendigkeit einer Regulierung .....                                   | 22        |
| 3. IT-Einsatz-Gesetz in Schleswig-Holstein als Vorbild? .....              | 23        |
| 4. KI-Einsatz by default .....   | 24        |

## A. Executive Summary

1. Der Entwurf für ein Bayerisches Digitalgesetz (BayDiG) ist ein außerordentlich gelungenes Beispiel für einen **regulatorischen Rahmen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung**. Seine Regelungen sind auf der Höhe der Zeit, adressieren die richtigen Gestaltungsfaktoren, verbinden Recht, Technik, Verwaltung und Gesellschaft und zeigen Augenmaß, um nicht zu viel, aber auch nicht zu wenig zu regulieren.
2. Das BayDiG ist mehr als eine weitere Iteration eines E-Government-Gesetzes, wie es im Bund und in vielen Ländern erlassen und zuweilen novelliert wurde. Es geht über die bekannten Regelungen zum elektronischen Zugang zur bzw. der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung weit hinaus.
3. Als **übergreifendes Regelwerk zu Organisation und Verfahren** einer durchgehend digitalisierten Verwaltung, das auch gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, ist das BayDiG derzeit einzigartig in Deutschland. Einen vergleichbaren Fokus hat lediglich das Digitalisierungsgesetz von Schleswig-Holstein, das am 23.2.2022 beschlossen wurde. Wenngleich dieses Gesetz als Artikelgesetz auch ein „Offene-Daten-Gesetz“ und ein „IT-Einsatz-Gesetz“ mit im Paket hat, fehlen dort doch Aspekte, die das BayDiG auszeichnen und die im Folgenden hervorgehoben werden sollen.
4. Das BayDiG stellt die Verwaltungsmodernisierung in den größeren Kontext der Digitalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Zu diesem Zweck gibt es dem Freistaat so etwas wie eine „Digitalverfassung“. **Art. 2 BayDiG-E** regelt 15 Digitalzielbestimmungen, deren Umsetzung zwar im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der Staatsregierung liegt, die aber als Auslegungsmaximen justitiabel sind.
5. Das BayDiG stellt den Menschen in den Mittelpunkt des digitalen Verwaltungshandelns. Dafür schafft es einen Rahmen, der sicherstellen soll, dass die Verwaltungsdigitalisierung den Menschen tatsächlich nutzt. Ganz besonders deutlich wird diese Intention mit der „Nutzerfreundlichkeit“, die das BayDiG zum Rechtsprinzip erklärt und an zahlreichen Stellen explizit ausführt (**Art. 2 Nr. 13, 7 Abs. 2, 10 Abs. 1, 14, 20 und 34 BayDiG-E**). Die meisten Vorschriften sind obligatorisch („stellt ... bereit“, „sind ... zu gestalten“, „ist ... sicherzustellen“ etc.). Damit wirkt das Gesetz einem der größten Hindernisse entgegen, das bislang einer breiten Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger entgegenstand: dass solche Verfahren nicht praktikabel, sondern eher schwerfällig und schwerverständlich sind.
6. Außerordentlich begrüßenswert ist in diesem Kontext **Art. 10 BayDiG-E**, wonach die Nutzer in die Entwicklung neuer digitaler Angebote des Freistaates Bayern einbezogen werden. Das was der gesunde Menschenverstand schon lange im Sinn hatte, wird nun gesetzliche Pflicht. Davon sollte in der Praxis rege Gebrauch gemacht werden.
7. Ebenso einmalig ist die Regelung der digitalen Handlungsfähigkeit in **Art. 9 BayDiG-E**. Hier hat der Gesetzgeber an die Fälle der elterlichen Sorge, einer Vormundschaft oder Betreuung etc. gedacht, damit die Interessen dieser Menschen nicht abgekoppelt werden.

8. Der Gedanke der Nutzerzentrierung setzt sich an vielen weiteren Stellen fort: So sollen nach **Art. 5 BayDiG-E** Prozesse optimiert werden, bevor sie digitalisiert werden. Das „sollen“ ist hier nach den strikten Digitalzielbestimmungen als „müssen“ mit Ausnahmen nur in wirklich begründeten, atypischen Fällen zu verstehen. Zu solcher Prozessoptimierung zählt natürlich auch die Vereinfachung der Prozessschritte, was wiederum zu einer nutzerfreundlichen Gestaltung führt.

9. Dies wiederum setzt ein Mindestmaß an Digital- und Datenkompetenz voraus, vor allem auch auf Seiten der Verwaltungsbediensteten. **Art. 7 und 10 BayDiG-E** begründen konsequent Ansprüche auf Qualifizierung, Fort- und Weiterbildung. Die Praxis tut gut daran, hierfür Zeit und Geld zur Verfügung zu stellen. Dies hat sich bald amortisiert.

10. Unterstützung erhalten die Akteure der Verwaltungsdigitalisierung in vielfältiger Weise. Hierzu zählen die Maßnahmen der Daseinsvorsorge (**Art. 4 BayDiG-E**: Bereitstellung digitaler Dienste, qualifizierter Ansprechpartner etc.) genauso wie die Unterstützung der Kommunen als jener Verwaltungsstellen, die vielfach nah an den Bürgerinnen und Bürgern agieren. Hierzu schließt der Freistaat Bayern einen eigenen kommunalen Digitalpakt ab (**Art. 50 BayDiG-E**).

11. Eine weitere zentrale Regelung ist **Art. 5 BayDiG-E** (i.V.m. **Art. 20 BayDiG-E**) mit dem Gebot der Volldigitalisierung, also der Entwicklung und Implementierung medienbruchfreier Prozesse im Frontend und Backend der verfahrensverfahren. Damit geht das BayDiG über das OZG in seiner jetzigen Form und Lesart hinaus. Es kann zugleich Vorbild für ein OZG 2.0 auf Bundesebene sein. Selbstverständlich werden im BayDiG auch die weiteren Vorgaben des OZG umgesetzt, also die Einrichtung der Verwaltungsportale bzw. des Portalverbunds.

12. Abgerundet wird das Gesetz mit jenen Maßgaben, die agiles und flexibles Verwaltungshandeln ausmachen: einem sinnvollen Monitoring (Digitalplan, Digitalbericht, **Art. 15 BayDiG-E**) und eine Experimentierklausel (**Art. 52**). Dies führt zugleich zu den wenigen etwas kritischeren Anmerkungen.

13. Die aktuell geregelte Experimentierklausel könnte mutiger sein und noch mehr Ausnahmen vom konventionellem Verwaltungshandeln zulassen (etwa in Bezug auf die Strukturen des öffentlichen Dienstrechts).

14. Der Aspekt „Open Data“ ist in **Art. 14 BayDiG-E** nur rudimentär angesprochen. Es ist aber auch nicht ratsam, sich hier an Schleswig-Holstein und dessen „Offene-Daten-Gesetz“ zu orientieren. Vorzugswürdig wäre ein echtes Datennutzungsgesetz, das über das bloße bereitstellen von Daten hinausgeht und die Wertschöpfungskette mitbedenkt.

15. Hingegen könnte das Digitalisierungsgesetz von Schleswig-Holstein Pate stehen für die Regelung des **KI-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung**. Hier sollte der Freistaat Bayern in ähnlicher Form mutig sein und nicht auf den AI-Act der EU warten.

## B. Allgemeines

Mit dem Entwurf des Bayerischen Digitalgesetzes geht Bayern den nächsten wichtigen Schritt auf dem Weg der Digitalgesetzgebung.\* Das Gesetz schreibt nicht nur die bisherige E-Government-Gesetzgebung in Bayern konsequent fort, sondern geht über diesen Anspruch deutlich hinaus, indem es weitere Bereiche der Digitalisierung erstmals umfassend und zusammenhängend regelt. Vor dem Hintergrund der Digitalgesetzgebung des Bundes und der Länder nimmt das BayDiG eine Vorreiterrolle ein. Insbesondere bricht es mit der Tradition, die Digitalisierung im Kontext der öffentlichen Verwaltung überwiegend sektorspezifisch und punktuell zu regulieren.

Den Ausgangspunkt hierfür bildete 2002 die Einführung von § 3a VwVfG bzw. Art. 3a BayVwVfG, der erstmals die elektronische Kommunikation mit Verwaltungsbehörden regelte. Den nächsten großen Schritt nahm elf Jahre später das E-Government Gesetz des Bundes (EGovG), bei dem noch, ganz im Sinne einer Ermöglichungsgesetzgebung, das „negative“ Ziel der Beseitigung von rechtlichen Hindernissen für die digitale Verwaltung im Vordergrund<sup>1</sup> stand. Bayern verabschiedete schließlich 2015 als drittes Bundesland nach Schleswig-Holstein und Sachsen ein eigenes E-Government-Gesetz (BayEGovG), das bereits deutlich über das Bundesgesetz hinausging, indem es objektiven Verpflichtungen für die digitale Verwaltungstätigkeit bayerischer Behörden auch subjektive digitale Zugangs- und Verfahrensrechte für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen gegenüberstellte. Den nächsten gesetzgeberischen Meilenstein der Verwaltungsdigitalisierung nahm der Bundesgesetzgeber 2017 mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG), das Bund, Länder und Kommunen dazu verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch vollständig digital anzubieten.<sup>2</sup>

In Abkehr von der gesetzgeberischen Fokussierung der bloßen Verwaltungsdigitalisierung soll das BayDiG nun einen **einheitlichen und übergreifenden rechtlichen Rahmen für die Digitalisierung von Gesellschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung** schaffen<sup>3</sup> und setzt sich damit selbst hohe Ziele: Es versteht sich als ein in Gesetzesform gegossenes, umfassendes Verwaltungsmodernisierungsprogramm<sup>4</sup>; laut Staatsministerin Judith Gerlach soll es **digitale Rechte von Bürgerinnen und Bürger**, aber auch von **Unternehmen in Bayern** verankern und den **Bürokratieabbau** sowie die **Modernisierung von Staat und Verwaltung** durch ein effizientes, innovationsoffenes und digitales Verwaltungsrecht gewährleisten.<sup>5</sup>

---

\* Die Autoren danken Kathrin Walther, Jonas Hacker und Julian Maurer für ihre wertvolle Zuarbeit bei der Erstellung des Gutachtens.

<sup>1</sup> *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, in: Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, EGovG, Einleitung Rn. 5.

<sup>2</sup> <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-ozg-wortlaut/ozg-im-wortlaut-node.html>. (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>3</sup> LT-Drs. 18/19572, S. 2.

<sup>4</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 33.

<sup>5</sup> LT-Plenarprotokoll 18/102, S. 13909.

Den dazu geforderten übergreifenden rechtlichen Ordnungsrahmen, der allgemeine, entwicklungs offene rechtliche Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung definiert, kann das BayEGovG laut der Entwurfsbegründung nicht mehr bieten<sup>6</sup>, sodass das BayDiG gemäß Art. 55 Abs. 4 des Entwurfs das BayEGovG auch vollständig ablösen soll. Damit wird auch deutlich, dass das BayDiG die Verwaltungsdigitalisierung nach wie vor als seine Kernaufgabe begreift. In Teil 2 des Entwurfs werden dazu in weiten Teilen Vorschriften des BayEGovG teils erweitert übernommen; die **Art. 24 ff.** setzen die Verpflichtungen des OZG zum Angebot digitaler Verwaltungsleistungen in Verwaltungsportalen landesrechtlich um.

Einzigartig macht das BayDiG aber vor allem, dass es diese zunächst schlichte und zum Teil durch das OZG bundesrechtlich stark determinierte Fortschreibung der E-Government-Gesetzgebung mit innovativen digitalpolitischen Konzepten und Maßnahmen in einem Gesetz vereint. So enthält es etwa mit dem **präambelartigen<sup>7</sup> Art. 2** umfangreiche „Metaziele“<sup>8</sup> der Digitalisierungsgestaltung die von Technologie- und Wirtschaftsförderung über Digitalisierung in Gesundheit und Pflege bis hin zu digitaler Barrierefreiheit öffentlicher Dienste reichen. Mit **Art. 3** widmet sich das BayDiG-E außerdem der digitalen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Freistaates Bayern und trägt damit der berechtigten Diskussion über die wachsende Macht nicht-staatlicher Akteure im Cyberspace sowie dem Bedürfnis nach Kontrolle über Daten, Soft- und Hardware Rechnung.<sup>9</sup> Ein gänzlich Novum der nationalen wie auch internationalen Digitalgesetzgebung bildet außerdem die in den **Art. 8 ff.** festgeschriebene **Charta an digitalen Rechten und Gewährleistungen**.<sup>10</sup>

Insofern hebt sich das BayDiG mit dieser ganzheitlichen Herangehensweise auch deutlich von dem am 23.02.2022 beschlossenen<sup>11</sup> Digitalisierungsgesetz Schleswig-Holstein ab, das ebenfalls vor dem Bewusstsein entstand, dass die digitale Transformation immer mehr Bereiche des täglichen Lebens erfasst und eine moderne Informationsgesellschaft auf eine moderne Verwaltung angewiesen ist. Schleswig-Holstein wird mit diesem Gesetz zwar auch in weiten Teilen seiner Rolle als Pionier einer umfassenden Regulierung der Digitalen Transformation in Staat und Verwaltung gerecht<sup>12</sup> verfolgt aber mir der Ausgestaltung als Artikelgesetz nach wie vor den Ansatz zahlreicher punktueller Änderungen verschiedener fachgesetzlicher Normen. Im Sinne der Anwenderfreundlichkeit, aber auch im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erscheint der bayerische Ansatz, das Recht der Digitalisierung im

<sup>6</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 30.

<sup>7</sup> Rachut, JurisPR-ITR 17/2021 Anm. 2.

<sup>8</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 42.

<sup>9</sup> Tiedeke, MMR 2021, 624, 625.

<sup>10</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 34.

<sup>11</sup> Siehe <http://lissh.lvn.parlanet.de/cgi-bin/starfinder/0?path=lisshfl.txt&id=fastlink&pass=&search=K-137276&format=WEBVORGLFL1>. (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>12</sup> Vgl. Heckmann/Rachut, Gutachterliche Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss sowie den Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, S. 23, abrufbar unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infotehk/wahl19/umdrucke/06800/umdruck-19-06867.pdf>, (abgerufen am 16.03.2022).

öffentlich-rechtlichen Kontext in einem Gesetzeswerk gebündelt zu regeln, deutlich überzeugender.

Der Entwurf des BayDiG wird teilweise auch kritisiert.<sup>13</sup> So wird etwa vorgebracht, dass Zielbestimmungen und rechtspolitische Vorgaben in Gesetzesform zuweilen doch recht programmhaft anmuten, ohne unmittelbar umsetzbare Maßnahmen an die Hand zu geben. So bleibt es z.B. mit **Art. 14 BayDiG-E** bei einem lediglich grundsätzlichen Bekenntnis zu offenen Verwaltungsdaten. Gänzlich ausgeklammert wird auch der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) durch die öffentliche Verwaltung. Damit könnte die Chance verpasst werden, auch hierbei eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Dem könnte man jedoch auch entgegenhalten, dass gerade in der Aufstellung von Programmsätzen und übergeordneten Zielbestimmungen eine zentrale Stärke des Entwurfs liegt. Mit Blick auf die zahlreichen Verordnungsermächtigungen und dem gewährten Freiraum, Einzelheiten in nachgelagerten Gesetzen zu regeln, lässt sich das BayDiG nämlich durchaus als eine Art neuer Grundstein der Bayerischen Digitalgesetzgebung verstehen. Finden diese abstrakten Programmsätze und Zielbestimmungen bei der nachgelagerten Ausgestaltung und Konkretisierung durch Gesetze und Verordnungen als Auslegungs- und Handlungsmaximen hinreichend Berücksichtigung, kommt diese hier skizzierte Stärke des BayDiG-E erst vollends zum Tragen. So können die Innovationen des BayDiG auf weitere Teile des öffentlichen Rechts in Bayern ausstrahlen.

---

<sup>13</sup> Vgl. etwa: LT-Plenarprotokoll 18/102, S. 13913.

### C. Einzelfaspekte des BayDiG

Aufgrund der enormen Regelungsbreite des BayDiG-E fokussiert die vorliegende, am *TUM Center for Digital Public Services der Technischen Universität München* entstandene, sachverständige Stellungnahme bestimmte Aspekte des Entwurfs, die entweder besonderen Zuspruch verdienen oder unmittelbare Anknüpfungspunkte für konstruktive Kritik liefern.

#### I. Adressatenorientierung – Nutzerfreundlichkeit

Richtig verstanden zielt Nutzerfreundlichkeit darauf ab, die Bedürfnisse der unterschiedlichen Nutzendengruppen bestmöglich zu berücksichtigen. Dies sind sowohl die Adressaten staatlichen Handelns (die Bürgerinnen und Bürger) als auch die Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung. In einem weiteren Schritt bieten digitale Technologien zudem vielfältige Möglichkeiten zur Inklusion bisher exkludierter Gruppen, sodass auch der Barrierefreiheit<sup>14</sup> im Rahmen der Nutzerfreundlichkeit ein hoher Stellenwert zukommt.

Als Maßgaben für Nutzerfreundlichkeit lassen sich ganz generell eine einheitliche Gestaltung, die Übersichtlichkeit der aufbereiteten Informationen und medienbruchfreie, digitale Prozesse heranziehen.<sup>15</sup> Der E-Government-Monitor der Initiative D21 identifiziert Nutzerfreundlichkeit bzw. Usability regelmäßig als wichtigen Erfolgsfaktor für die Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern mit E-Government-Angeboten und hebt dabei mit einfacher Bedienbarkeit, der Auffindbarkeit von Informationen und der durchgängigen (medienbruchfreien) Abwicklung auf ganz ähnliche Kriterien<sup>16</sup> ab. Ob Bürgerinnen und Bürger E-Government als echten Mehrwert wahrnehmen, hängt außerdem von der Verlässlichkeit der Angebote ab.<sup>17</sup>

Besonders positiv fällt daher auf, dass der Entwurf des BayDiG an vielen Stellen Nutzerfreundlichkeit umfangreich berücksichtigt und als handfestes Kriterium für alle zu etablierenden digitalen Dienste vorgibt. Dem liegt ausweislich der Entwurfsbegründung die Erkenntnis zugrunde, dass die nutzerfreundliche Ausgestaltung digitaler Angebote auch ganz maßgeblich für die effektive Wahrnehmung verfahrensrelevanter Grundrechte von Bedeutung ist.<sup>18</sup> Daher werden mit **Art. 2 Satz 2 Nr. 13 und 15 BayDiG-E** die Vereinfachung und nutzerfreundliche Gestaltung von Verwaltungsleistungen sowie die Barrierefreiheit öffentlicher Dienste konsequent zu einem der übergeordneten „Metaziele“ des Gesetzes erklärt.

<sup>14</sup> Vgl. *Thapa*, Für mehr Barrierefreiheit in der öffentlichen Verwaltung, Kompetenzzentrum Öffentliche IT, 2021, S. 22.

<sup>15</sup> *Heckmann*, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5, Rn. 957.

<sup>16</sup> Initiative D21, eGovernment-Monitor 2021, S. 35 f, abrufbar unter: <https://initiated21.de/egovmon21/>, (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>17</sup> *Albrecht*, in: Handbuch Multi-Media-Recht, Teil 28, Rn. 36.

<sup>18</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 53.

- **Art. 7 Abs. 2 BayDiG-E** gibt die Förderung des Einsatzes nutzerfreundlicher digitaler Verfahren und Anwendungen in den Behörden auf und setzt damit Nutzerfreundlichkeit auch für Mitarbeitende der Verwaltung um. Hierbei wird zudem betont, dass dies ausdrücklich auch die digitale Barrierefreiheit einschließt.
- **Gem. Art. 14 Satz 2 BayDiG-E** sind staatliche Behörden zur zielgruppenorientierten und nutzerfreundlichen Aufbereitung öffentlich zugänglicher Daten verpflichtet.
- Durch die Bereitstellung von Informationen sollen die Behörden eine sachgerechte und nutzerfreundliche Inanspruchnahme digitaler Dienste ermöglichen, vgl. **Art. 17 Abs. 1 Satz 2 BayDiG-E**.
- **Art. 10 BayDiG-E** verdeutlicht nochmals die Bedeutung der Nutzerfreundlichkeit und Barrierefreiheit, indem die Bereitstellung nutzerfreundlicher und barrierefreier digitaler Dienste zur Voraussetzung für digitale Selbstbestimmung erhebt.
- Daran knüpft **Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BayDiG-E** an, indem er generell die Durchführung digitaler Verfahren dem Kriterium der Nutzerfreundlichkeit unterwirft.
- Auch die Einsicht in digitale Akten ist nutzerfreundlich auszugestalten, vgl. **Art. 34 Satz 1 BayDiG-E**.

Unter den E-Government-Regelungen der anderen Bundesländer finden sich insbesondere in der Gesetzgebung des Landes Berlin ebenfalls Regelungen zur Nutzerfreundlichkeit.<sup>19</sup> So findet sich auch hier in § 2 E-GovG Bln bereits ein Katalog mit übergeordneten Zielen, wobei ein Schwerpunkt auf den verschiedenen Ausprägungen der Nutzerfreundlichkeit (u.a. Transparenz, Unternehmensfreundlichkeit, Benutzerfreundlichkeit, barrierefreie Zugänglichkeit, Nutzbarkeit der Verwaltungsprozesse und Verbesserung der allgemeinen Partizipationsmöglichkeit) gelegt wird. Damit konzentriert man sich in Berlin auf die drei unterschiedlichen Adressaten der Regelungen Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie die Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung. Nutzerfreundlichkeit als übergeordnetes Ziel gibt daher vor, sämtliche weitere Regelungen so auszugestalten, dass sie auf Nutzen, Nützlichkeit und Freundlichkeit überprüfbar sind. Es geht daher darum, die Verwaltungsvorgänge mit Hilfe von IT so zu gestalten, dass die Adressaten dieser Prozesse einen einfachen Zugang in die Systeme finden, ihre Angelegenheiten dort einfach, schnell und wirksam erledigen können und bei allem Rücksicht auf die tatsächlichen Möglichkeiten der IKT-Nutzung bei den einzelnen Adressaten (deshalb auch die ausdrückliche Erwähnung der Barrierefreiheit) genommen wird. Mit den nun im BayDiG-E vorgesehenen Regelungen schließt sich Bayern der Vorreiterrolle im Bereich der Nutzerfreundlichkeit an.

---

<sup>19</sup> Heckmann/Rachut, Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes, Abgeordnetenhaus Berlin, 2765 E, 2021, S. 3, abrufbar unter: <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-2765.E-v.pdf> (abgerufen am 16.03.2022).

Trotz dieser sehr begrüßenswerten umfangreichen Verankerung des Kriteriums der Nutzerfreundlichkeit gibt der Entwurf des BayDiG selbst aber keine konkreten Vorgaben oder Maßnahmen zur Ausgestaltung der Nutzerfreundlichkeit an die Hand. Die Entwurfsbegründung stellt auf eine normative Konkretisierung des Begriffs und eine mögliche Orientierung an den Anforderungen an eine transparente Information und Kommunikation gem. Art. 12 DSGVO ab.<sup>20</sup>

Die Staatsregierung wird jedoch **mit Art. 53 Abs. 1 Nr. 1 und 8 BayDiG-E** dazu ermächtigt, per Verordnung Maßnahmen zur Gewährleistung der Barrierefreiheit in der digitalen Verwaltung zu bestimmen und Standards zur Nutzerfreundlichkeit für den Portalverbund Bayern und die dazugehörigen Nutzerkonten aufzustellen. Darüber hinaus erlaubt es auch **Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BayDiG-E**, Nutzerfreundlichkeit durch die Vorgabe technischer Standards für den Portalverbund Bayern zu konkretisieren. Auch wenn sich beide diese Möglichkeiten zur weiteren Ausdifferenzierung der Nutzerfreundlichkeit zunächst nur auf die Ausgestaltung des Portalverbunds Bayern und die Nutzerkonten beschränken, können die hierbei zu erarbeitenden Vorgaben auch Orientierung für die Begriffsbestimmung der Nutzerfreundlichkeit in weiteren Kontexten bieten.

Es wird empfohlen, einerseits Nutzerfreundlichkeit anhand der abstrakten Maßgaben einer einheitlichen Gestaltung, der Barrierefreiheit, der Übersichtlichkeit der aufbereiteten Informationen, der einfachen Bedienbarkeit und der durchgängigen (medienbruchfreien) Abwicklung zu konkretisieren; andererseits sollte auch die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger an digitale Lösungen in den Blick genommen werden. Äußerst positiv fällt daher auch auf, dass mit Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayDiG-E die Einbeziehung der Nutzerinnen und Nutzer in die Entwicklung neuer digitaler Angebote des Freistaates Bayern schon vorgesehen und somit die wohl wichtigste Perspektive, nämlich die der Adressaten der Verwaltungsleistungen, auch gesetzlich verpflichtend zu berücksichtigen ist. Denn angesichts der Allgegenwärtigkeit kommerzieller digitaler und nutzerzentrierter Angebote, der Möglichkeit der Echtzeitkommunikation und der immer größeren Medienkompetenz der Adressaten erwächst in der Gesellschaft ein Anspruchsdenken hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung.<sup>21</sup> Das Ziel sollte es daher sein, Verwaltungsdienstleistungen so „unkompliziert wie ein Amazon-Einkauf“<sup>22</sup> auszugestalten.

## II. Digitale Rechte und Gewährleistungen

Mit den **Art. 8 bis 13 BayDiG-E** werden unter dem Kapitel 2 „Digitale Rechte und Gewährleistungen“ erstmals einfachgesetzliche digitale Abwehrrechte von Bürgerinnen und Bürgern, subjektive Ansprüche und objektive Gewährleistungspflichten im Kontext der digitalen Verwaltung normiert. Damit sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Bayern in die Lage versetzt werden, auch unter Bedingungen der Digitalisierung als aktiv gestaltende Akteure zu handeln.<sup>23</sup> Die hier zum Ausdruck gebrachte Service- und

<sup>20</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 53.

<sup>21</sup> Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5, Rn. 944.

<sup>22</sup> Martini, DÖV 2017, 443, 447.

<sup>23</sup> LT-Drs. 18/19572, S. 51.

Bürgerorientierung des BayDiG zeugt von einem schon lange proklamierten Selbstverständnis Bayerns als moderner Dienstleistungsstaat.<sup>24</sup> Wegen ihrer Innovationskraft sollen hier folgende digitale Rechte und Gewährleistungen näher betrachtet werden:

- **Art. 8 Satz 1 BayDiG-E** gewährt mit der Formulierung „Jeder hat das Recht auf freien Zugang zum Internet über allgemein zugängliche Netze“ ein einfachgesetzliches Abwehrrecht und ähnelt damit in seiner Konzeption dem Informationsfreiheitsgrundrecht gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG, das ebenfalls primär ein Abwehrrecht, z.B. gegen staatliche Informationssperren<sup>25</sup> darstellt. Das BayDiG möchte mit Art. 8 dem Umstand Rechnung tragen, dass der Zugang zum Internet beim heutigen Stand der Digitalisierung Voraussetzung für die wirksame umfassende Wahrnehmung praktisch aller Grundrechte geworden ist.<sup>26</sup> Einen Leistungsanspruch auf Internetzugang soll und kann das BayDiG nicht gewähren.<sup>27</sup> Auch in soweit besteht eine gewisse Vergleichbarkeit zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG, der ebenfalls grundsätzlich keinen Anspruch auf Verschaffung von Informationen oder Eröffnung einer Informationsquelle gewährt.<sup>28</sup> Auch wenn, wie von der Entwurfsbegründung aufgeführt<sup>29</sup>, damit im Grunde nur die ohnehin geltende Verfassungsrechtslage abgebildet wird, kann Art. 8 BayDiG-E eine wichtige Vergegenwärtigungsfunktion zukommen. Als einfachgesetzliches Recht ohne Verfassungsrang kann das Recht auf Zugang zum Internet zwar verhältnismäßig einfach eingeschränkt werden, die hier vorgenommene Kodifizierung kann jedoch, etwa im polizei- und sicherheitsrechtlichen Kontext, zu einer Auseinandersetzung mit der Bedeutung eines Internetzugangs zwingen und so dem Normziel zur Geltung verhelfen.
- **Art. 9 BayDiG-E** verpflichtet unter der Überschrift „Digitale Handlungsfähigkeit“ zur Bereitstellung digitaler Dienste, die insbesondere die Möglichkeiten zur digitalen Ausübung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, der Beteiligten- und Handlungsfähigkeit im Verwaltungsverfahren, der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Bevollmächtigung, der Pflegschaft und der Rechtsnachfolge im Erbfall verbessern sollen. Mit dieser objektiven Gewährleistungspflicht kann Bayern einer zentralen Herausforderung der Verwaltungsdigitalisierung, dem sog. „Digital Divide“ begegnen. Gerade die Zielgruppen der Leistungsverwaltung, wie ältere Menschen, Arme und schlecht Ausgebildete, verfügen oft nicht über die Kompetenz, das Internet zu nutzen.<sup>30</sup> Auch wenn den Bürgerinnen und Bürgern angesichts dessen immer noch die Möglichkeit offengehalten werden muss, Verwaltungsverfahren rein analog abzuwickeln (auch das wird mit **Art. 12**

<sup>24</sup> Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5 Rn. 3, m.w.N.

<sup>25</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 5, Rn. 21.

<sup>26</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 51.

<sup>27</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 51.

<sup>28</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 5, Rn. 28.

<sup>29</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 52.

<sup>30</sup> Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5 Rn. 203.

**Abs. 1 Satz 3 BayDiG-E** berücksichtigt), erscheint es zweckmäßig und sogar geboten, Bürgerinnen und Bürgern solche digitalen Dienste anzubieten, die niederschwellig und unkompliziert E-Government zugänglich machen. Kommt der Gesetzgeber dieser Gewährleistungspflicht umfangreich nach, kann damit zum Abbau von Kompetenz- aber auch Akzeptanzhürden beigetragen werden.

- **Mit Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BayDiG-E** wird Bayern zur Förderung der digitalen Selbstbestimmung und der dazu erforderlichen Bereitstellung nutzerfreundlicher und barrierefreier digitaler Dienste verpflichtet. Nach **Art. 10 Abs. 2 Satz 1 BayDiG-E** sind geeignete Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Grundkompetenzen von natürlichen und juristischen Personen und nach **Art. 10 Abs. 2 Satz 2 BayDiG-E** geeignete Qualifizierungsmaßnahmen zur digitalen Barrierefreiheit zu fördern. Dadurch sollen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, ihre digitale Kommunikation im privaten und geschäftlichen Bereich und bei Kontakten mit der Verwaltung ihren eigenen Handlungszielen entsprechend frei zu gestalten.<sup>31</sup> Auch hiermit bietet sich die Chance, dem „Digital Divide“ entgegen zu wirken und digitale Inklusion zu fördern. Im Zusammenwirken von **Art. 9 und Art. 10 BayDiG-E** kann der elektronische Rechtsverkehr so ausgestaltet werden, dass er für alle Bürgerinnen und Bürgern im Sinne eines „informationellen Sozialstaates“ ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten bietet.<sup>32</sup>

### III. Digitale Verwaltung

Das Kernstück des BayDiG-E bilden Regelungen zur Verwaltungsdigitalisierung im Sinne der Fortschreibung des BayEGovG und der Umsetzungen der Verpflichtungen aus dem OZG. An dieser Stelle sollen Vorschriften in den Blick genommen werden, die maßgeblich die Weichen für die Zukunft der digitalen bayerischen Verwaltung stellen.

#### 1. Volldigitalisierung

Das Leitbild der Volldigitalisierung der öffentlichen Verwaltung zielt darauf ab, Prozesse sowohl nach außen (zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat) als auch nach innen (innerhalb des Staates) vollständig zu digitalisieren, das technisch vorhandene Potential bestmöglich auszuschöpfen und somit nicht nur eine größere Nutzergruppe mit einer höheren Zufriedenheit zu bedienen, sondern auch die bestehenden Prozesse konsequent zu überdenken und zu optimieren.<sup>33</sup> Damit wird die Volldigitalisierung auch zur Grundvoraussetzung für ein medienbruchfreies und nutzerfreundliches Angebot digitaler Verwaltungsleistungen. Bürgerinnen und Bürger übertragen mittlerweile Anspruchshaltungen an jederzeit verfügbare und unkomplizierte E-Commerce-Angebote auch auf die

<sup>31</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 52.

<sup>32</sup> *Roßnagel*, Beck'scher Kommentar zum Recht der Telemediendienste, VwVfG, Einl. Rn. 56.

<sup>33</sup> *Heckmann*, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5 Rn. 962

Abwicklung von Verwaltungsverfahren; für Unternehmen hat sich der Digitalisierungsstand längst zu einem Standortfaktor<sup>34</sup> entwickelt.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass sich der Entwurf des BayDiG dem Leitbild der Volldigitalisierung verschrieben hat und mit **Art. 5 Abs. 1 BayDiG-E** normativ verankert. Demnach sollen geeignete staatliche Prozesse der Verwaltung des Freistaates Bayern vollständig digitalisiert und bereits digitalisierte Prozesse in einem Verbesserungsprozess fortentwickelt werden. Mit **Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayDiG-E**, der vorgibt, dass staatliche Behörden geeignete Verwaltungsverfahren oder Teile hiervon in der Regel digital durchführen sollen, wird das Leitbild der Volldigitalisierung auch in den Gedanken des „digital first“ übersetzt.

Kritisch könnte angemerkt werden, dass sowohl **Art. 5 Abs. 1 BayDiG-E** als auch **Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayDiG-E** nach ihrem derzeitigen Wortlaut jeweils zwei Anknüpfungspunkte für ein Abweichen der aufgestellten Verpflichtungen bieten. Einerseits sind beide Normen nur als „Soll-Vorschrift“ formuliert, was bereits ein Abweichen von der aufgestellten Rechtspflicht in begründeten Ausnahmefällen zulässt. Andererseits sind von den Verpflichtungen jeweils nur „geeignete“ Prozesse bzw. Verwaltungsverfahren umfasst. Hinsichtlich der Umsetzung der Volldigitalisierung bzw. dem Gedanken „digital first“ wird also immer noch ein, wenn auch eingeschränkter, Ermessensspielraum gewährt.

Deshalb wird empfohlen, zumindest in der Gesetzesbegründung, besser sogar in einer untergesetzlichen Normkonkretisierung Kriterien für den atypischen Ausnahmefall zu entwickeln, in denen eine vollständige Digitalisierung unterbleiben kann. So kann vermieden werden, dass man sich der Regelverpflichtung allzu leicht entziehen kann.

## 2. OZG-Umsetzung

Mit den **Art. 24 bis 30 BayDiG-E** werden die Verpflichtungen des OZG umgesetzt. An dieser Stelle soll betrachtet werden, ob das vollständig gelingt.

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem OZG richtet der Freistaat Bayern das Bayernportal und das Organisationsportal ein, welche im Portalverbund Bayern organisiert sind. Der Angebotsumfang des Portalverbands Bayern wird in **Art. 26 Abs. 2 BayDiG-E** geregelt. Die explizite Nennung und somit gesetzliche Regelung des konkreten Angebotsumfangs ist im OZG nicht vorgesehen. Aus dem BayDiG-Entwurf lässt sich eine zu begründende Selbstverpflichtung zu Fortschritt und Innovation erkennen, da somit das Digitalangebot bayerischer Behörden verbindlich festgelegt wird. Nach Maßgabe des **Art. 53 Abs. 3 Nr. 2 BayDiG-E** wird das Staatsministerium für Digitales ferner im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Staatsministerien ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Rahmen von **Art. 26 BayDiG-E** Mindestkataloge von Verwaltungsleistungen festzulegen, die von den zuständigen Behörden über den Portalverbund Bayern bereitgestellt werden

---

<sup>34</sup> Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris-Praxiskommentar Internetrecht, 7. Aufl. 2021, Kap. 5 Rn. 946 ff.

und Standards für die einheitliche Bereitstellung dieser Leistungen über den Portalverbund festzulegen.

Zu einer Verknüpfung des Portalverbunds Bayern mit dem sog. Bundesportal (Verwaltungsportal des Bundes) äußert sich der Entwurf nicht namentlich. Die für das Gelingen einer Verknüpfung maßgeblichen Regelungen (insbesondere zu den Nutzerkonten; **Art. 30 ff. BayDiG-E**) werden allerdings im Entwurf ausreichend berücksichtigt.

Ggf. wäre eine explizite Regelung (z. B. „Eine ausreichende technische Verknüpfung des Portalverbunds Bayern mit dem Verwaltungsportal des Bundes wird durch den Freistaat Bayern gewährleistet“) wünschenswert, um den Stellenwert der funktionierenden Verknüpfung zwischen Bundes- und Landesebene explizit herauszustellen.

Die Regelungen des OZG hinsichtlich der Sicherstellung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz der elektronischen Abwicklung von Verwaltungsverfahren wurden zufriedenstellend im Entwurf des BayDiG berücksichtigt.

Durch die zu begrüßende Ergänzung des **Art. 28 Abs. 4 S. 2 BayDiG-E**, welcher vorsieht, dass die Behörden jene technischen Einrichtungen und Kommunikationsstandards sowie Möglichkeiten zur medienbruchfreien Datenübermittlung nutzen sollen, welche der effizienten Verfahrensgestaltung dienen, wird der Gedanke des OZG zugleich konkretisiert und ausgebaut. Einziger Ansatzpunkt zur Verbesserung: Diese Soll-Regelung könnte ggf. durch eine verpflichtende Regelung wie bei **S. 1** ersetzt werden, um zu gewährleisten, dass stets die im Sinne der Verfahrenseffizienz günstigste und medienbruchfreie Kommunikationsvariante gewählt wird. Es gilt zu verhindern, dass Verwaltungsdigitalisierung je nach Behörde oder Sachbearbeiter unterschiedlich gelebt wird und aus Gewohnheit auf alte Muster zurückgegriffen wird (z. B. Telefaxkommunikation obwohl eine E-Mail im konkreten Fall effizienter gewesen wäre). Bayern sollte beim Thema Verwaltungsdigitalisierung eine Vorreiterrolle zukommen, weshalb sicherzustellen ist, dass auch sämtliche effizienten und gebotenen Möglichkeiten der Digitalisierung genutzt werden.

Die Regelungen des § 9 Abs. 1 OZG werden im BayDiG-E entsprechend umgesetzt.

Begrüßenswerte zusätzliche Regelungen enthält **Art. 25 BayDiG-E**. Die klarstellende Regelung des **Art. 25 S. 2 und 3 BayDiG-E**, dass die Zustellung (eines VA) durch Bereitstellung zum Datenabruf seitens des Betroffenen nur möglich ist, insoweit dieser hierzu vorab unter ausdrücklichem Verweis auf diese Rechtsvorschrift über die Rechtsfolgen informiert wurde, schafft Transparenz und Handlungssicherheit, sowohl auf Seite der beteiligten Behörde als auch des betroffenen Bürgers oder Bürgerin.

### **3. Elektronische Aktenführung**

Die Vorteile der digitalen Aktenführung sind unbestritten und liegen weitestgehend auf der Hand: Relevante Informationen können gefiltert und somit schneller gefunden werden, der Austausch ist deutlich leichter und auch der ortsunabhängige Zugriff bietet

Vorteile, die zu höherer Effizienz und schnellerer Bearbeitung führen.<sup>35</sup> Eine moderne und digitale Verwaltung ist ohne digitale Aktenführung nicht möglich, für zahlreiche Anwendungen ist sie Grundvoraussetzung, weswegen die digitale bzw. elektronische Aktenführung zu Recht als „das Kernstück der Modernisierung der Verwaltung“<sup>36</sup> bezeichnet wird. Das volle Potential lässt sich dabei aber nur ausschöpfen, wenn die Akten auch vollständig digital, somit medienbruchfrei geführt werden.

Gleichzeitig ist die rechtliche Implementierung der digitalen Aktenführung eine der größten Herausforderungen der Verwaltungsdigitalisierung und mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden. Beispielsweise seien hier nur die konkrete Übertragung der bisher papiergeführten Akten in ein elektronisches Format<sup>37</sup>, die Fragen der Beweiskraft<sup>38</sup> und die Frage einer hybriden Aktenführung<sup>39</sup> genannt. Insbesondere was die Pflicht zur Nutzung elektronischer Akten betrifft, bedarf es daher klarer gesetzlicher Regelungen. „Kann-Vorschriften“ schwächen an dieser wichtigen Stelle ab, da zuweilen die intrinsische Motivation zur Verwaltungsmodernisierung fehlt oder schwach ausgeprägt ist.<sup>40</sup> Mit einer Verpflichtung zur digitalen Aktenführung kann hingegen auch das Interesse der Verwaltungsmitarbeitenden steigen, Ein- und Ausgänge wie Anträge, Verwaltungsakte und sonstige Kommunikation elektronisch zu führen.<sup>41</sup>

Zu bemängeln ist daher am Entwurf des BayDiG insbesondere die wenig fortschrittliche, größtenteils unveränderte Übernahme der Vorschriften zur elektronischen Aktenführung aus dem BayEGovG.

- In **Art. 33 Abs. 1 Satz 1 BayDiG-E** wird normiert, dass die staatlichen Behörden ihre Akten digital führen sollen, Landratsämter und sonstige Behörden können dies tun. Damit übernimmt der **Art. 33** die Vorschriften des Art. 7 BayEGovG mit lediglich kleinen redaktionellen Änderungen. Beispielsweise ist nun anstelle von elektronischen Akten von digitalen Akten die Rede. Zentral ist jedoch, dass der Artikel weiterhin als „Soll-Vorschrift“ für die staatlichen Behörden formuliert ist und somit die klassische Aktenführung in Papierform nach wie vor gesetzlich zulässt. In der Gesetzesbegründung wird zwar erklärt, dass die Behörden ihre Akten und Register „im Regelfall“ digital zu führen haben, jedoch mit der unmittelbar folgenden Einschränkung: „Das Gebot des Satzes 1 kann sowohl durch vollständige als

<sup>35</sup> Guckelberger, Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung, 2019, 567-570.

<sup>36</sup> Denkhaus/Richter/Bostelmann, in: Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, EGovG § 6 Rn. 11.

<sup>37</sup> Vgl. VG Wiesbaden, Urt. v. 28.02.2014 – 6 K 152/14.WI.A = NJW 2014, 2060; Heckmann/Rachut, Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes, Abgeordnetenhaus Berlin, 2765 E, S. 4 f.

<sup>38</sup> Albrecht/Schmid, K&R 2013, 529, 534; Denkhaus/Richter/Bostelmann, in: Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, EGovG, § 7 Rn. 12 ff.

<sup>39</sup> Eine hybride Aktenführung ist grundsätzlich unzulässig, Ausnahmen können sich aber aus Spezialregelungen wie bspw. Art. 104 BayBG ergeben.

<sup>40</sup> Vgl. so schon Heckmann/Rachut, Gutachterliche Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss sowie den Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, S. 10.

<sup>41</sup> Denkhaus/Richter/Bostelmann, in: Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, EGovG § 6 Rn. 6.

auch durch teilweise digitale Akten- oder Registerführung erfüllt werden.“<sup>42</sup> In begründeten Fällen kann also von der digitalen Aktenführung abgesehen werden, zudem können oberste Landesbehörden Ausnahmen für ihren Bereich und ihnen nachgeordnete Behörden erlassen.

Es wird empfohlen, die schlichte, beinahe wortlautgleiche Übernahme der Regelung aus dem BayEGovG in das BayDiG zu überdenken und eine zwingende, gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tretende Verpflichtung zur elektronischen Aktenführung aufzustellen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit einer zwingenden Verpflichtung ist der Blick auf Evaluationen der E-Government-Gesetze des Bundes und anderer Bundesländer sehr aufschlussreich. Das EGovG des Bundes wurde erstmals 2015 evaluiert, knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, in dem die elektronische Aktenführung auch als „Soll-Vorschrift“ geregelt wurde. Von den befragten Bundesbehörden gaben nur 44% an, die elektronische Aktenführung langfristig zu planen; 7% hatten sie gar nicht geplant.<sup>43</sup> Die Evaluation kam hier zu dem Schluss: „Zweitrangig und eher langfristig geplant sind vor allem die elektronische Aktenführung (44 %) und elektronische Nachweise (38 %).“<sup>44</sup> Vier Jahre später wurde das Gesetz und dessen Implementierung erneut evaluiert und bei der Frage: „Von welchen der ausgewählten Regelungsbereiche des E-Government-Gesetzes des Bundes ist Ihre Institution nach Ihrem Kenntnisstand betroffen bzw. ergibt sich für Sie eine Umsetzungsverpflichtung?“ gaben nur 7% der befragten Mitarbeitenden in Bundesinstitutionen die elektronische Aktenführung an.<sup>45</sup> Bei der Frage „Wie schätzen Sie den Umsetzungsstand folgender Regelungen in ihrer Institution ein?“ gaben 22% an, dass die Umsetzung der elektronischen Aktenführung bereits abgeschlossen ist und bei 40% befindet sie sich in der Umsetzung. Bei 36% wird die Umsetzung – 6 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – geplant und 2% planen keine Umsetzung.<sup>46</sup>

Besonders interessant für den vorliegenden Kontext ist folgender Befund:

Die zweite Evaluation des EGovG des Bundes kam zu dem Schluss: „Besonders bei der elektronischen Aktenführung (55 Prozent) und dem elektronischen Zugang zur Verwaltung (47 Prozent) begann man mit der Umsetzung auch ohne Umsetzungsverpflichtung.“<sup>47</sup>

Bei der Evaluation des E-Government-Gesetzes Berlin – das keine „Soll-Vorschrift“, sondern eine zwingende Verpflichtung beinhaltet – wurde gefragt, ob „in Ihrer Institution

---

<sup>42</sup> LT-Drs.: 18/19572, S. 73.

<sup>43</sup> Materna GmbH/Hochschule Harz, Studie zum E-Government-Gesetz, 2015, S. 22 Abb. 8, abrufbar unter: <http://www.egovg-studie.de/studienergebnisse.html>Evaluation (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>44</sup> Materna GmbH/Hochschule Harz, Studie zum E-Government-Gesetz, 2015, S. 22.

<sup>45</sup> Kienbaum, Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli, BT-Drs.: Drucksache 19/10310, 2019, S. 63 Abb. 14, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/103/1910310.pdf>, (abgerufen 16.03.2022).

<sup>46</sup> Kienbaum, Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli, BT-Drs.: Drucksache 19/10310, 2019, S. 69 Abb. 20.

<sup>47</sup> Kienbaum, Evaluierung des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli, BT-Drs.: Drucksache 19/10310, 2019, S. 88.

bereits Vorbereitungen getroffen [wurden], um die organisatorischen und technologischen Voraussetzungen [für die Aktenführung mit elektronischen Systemen] zu schaffen?“. Alle Befragten antworteten dabei, dass eine elektronische Aktenführung schon stattfindet oder in Vorbereitung ist.<sup>48</sup>

Die hier gewählte Ausgestaltung der Pflicht zur digitalen Aktenführung als „Soll-Vorschrift“ lässt nicht auf eine zeitnahe Umstellung auf rein digital geführte Akten hoffen. Damit werden einerseits weitere wichtige Ziele des BayDiG, wie etwa die Einrichtung von Telearbeitsplätzen gem. **Art. 7 Abs. 2 BayDiG-E** erschwert, andererseits entspricht sie nicht dem innovativen Anspruch des Entwurfs. Es erscheint verfehlt, sich bei dem zentralen Baustein der digitalen Verwaltung keine ambitionierten Ziele zu stecken und Abstriche zu machen – zumal andere Bundesländer wie Berlin oder Baden-Württemberg bereits zwingende Verpflichtungen in ihre E-Government-Gesetze aufgenommen haben. Daher sollte der Freistaat, der sich zurecht als innovatives Land mit viel Know-How in Gesellschaft und Verwaltung sieht, auch im Bereich der digitalen Aktenführung in der ersten Reihe stehen.

#### 4. Monitoring zur Erfolgskontrolle

Um die eigenen hochgesteckten Ziele des BayDiG zu erreichen, bedarf es an vielen Stellen einer umfangreichen planerischen Begleitung und regelmäßigen Reflexion des Umsetzungsstandes. Das gilt umso mehr, als das BayDiG an einigen Stellen die weitere Konkretisierung und Umsetzung der Zielvorgaben nachlagert und dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber überlässt.

Positiv fällt daher auf, dass das BayDiG auch diesen Umstand berücksichtigt und mit **Art. 15 Abs. 1 BayDiG-E** durch die Erstellung und regelmäßige Fortschreibung eines Digitalplans sowie durch **Art. 15 Abs. 2 BayDiG-E** mit einer Evaluierungsverantwortung der Staatsregierung berücksichtigt. Eine zentrale Verantwortung des Bayerischen Staatsministeriums für Digitales erscheint vor allem hinsichtlich der Herbeiführung von kohärenten und schnelleren Entscheidungen sinnvoll, die auch am besten von einem Digitalministerium getroffen werden können, das ausschließlich für Digitales zuständig ist.<sup>49</sup> Dabei erlaubt es ein Evaluierungszeitraum von drei Jahren, noch angemessen schnell auf gewonnene Erkenntnisse aber auch technologische Neuerungen zu reagieren.

---

<sup>48</sup> Heckmann/Rachut, Evaluation des Berliner E-Government-Gesetzes, Abgeordnetenhaus Berlin, 2765 E, 2021, S. 90 Abb. 14.

<sup>49</sup> Egle, bidt Impulse, Digitalministerium: Welche Fehler gemacht und wie sie vermieden werden könnten, 2021, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2021/08/bidt-Reihe-Impulse-2-Digitalministerium.pdf>, (abgerufen am 16.03.2022).

## D. Ausblick

### I. Open Data

Open Government Data, also die frei zugängliche Bereitstellung von Datenbeständen aus der Hand der öffentlichen Verwaltung ohne jedwede Einschränkung im Interesse der Allgemeinheit und der Gesellschaft zur freien Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverwendung<sup>50</sup>, ist mittlerweile fester Bestandteil der nationalen wie auch der internationalen E-Government-Gesetzgebung. Darüber hinaus ist Open Government Data wesensstiftendes Element von Open Government, mithin der Schaffung offener Informations- und Kommunikationsstrukturen im Staat-Bürger-Verhältnis.<sup>51</sup> Die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten intendiert die Abkehr vom „Arkandenken“ der Verwaltung<sup>52</sup> und trägt der Forderung nach erweiterter Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns Rechnung, indem tragende Informationen für politische Entscheidungen den Bürgerinnen und Bürgern offen gelegt werden.<sup>53</sup> Im Informationszeitalter birgt Open Government Data außerdem große Potentiale für die Wirtschaft, da sich auf der Grundlage öffentlicher Datensätze zahlreiche, innovative Geschäftsmodelle entwickeln und betreiben lassen. Von einer umfassenden Bereitstellungspraxis können dabei gerade kleine und mittlere Unternehmen enorm profitieren, da ihnen oft Mittel zum Aufbau umfangreicher Datenbanken fehlen.

Positiv fällt daher zunächst auf, dass diese Potentiale nun auch vom bayerischen Gesetzgeber erkannt und dem Entwurf für das BayDiG zu Grunde gelegt wurden. Die Entwurfsbegründung hebt auf die wesentliche Bedeutung offener Verwaltungsdaten für die informierte Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern am gesellschaftlichen und politischen Leben und somit für die Funktionsfähigkeit der Zivilgesellschaft, als auch für informierte unternehmerische Entscheidungen und neue Geschäftsmodelle der Datenökonomie und damit für das volkswirtschaftliche Wachstum ab.<sup>54</sup>

Umso ernüchternder fällt vor diesem Hintergrund der Blick auf die tatsächliche normative Ausgestaltung von Open Data im Entwurf des BayDiG aus. Diese erfolgt nämlich nur programmhaft und ohne konkrete Rechtswirkung. Einerseits erklärt **Art. 2 Satz 2 Nr. 14 BayDiG-E** die Bereitstellung offener Daten der Verwaltung zum „Metaziel“, andererseits enthält **Art. 14 BayDiG-E** als Teil der Charta Digitaler Rechte und Gewährleistungen ein abstraktes Bekenntnis zur Nutzbarkeit offener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung. Die konkrete Ausgestaltung soll gem. **Art. 14 Satz 3 BayDiG-E** jedoch erst durch oder aufgrund eines gesonderten Gesetzes erfolgen.

---

<sup>50</sup> Von Lucke/Geiger, Open Government Data, S. 3, 6.

<sup>51</sup> Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris Praxiskommentar Internetrecht, Kap. 5, Rn. 25, m.w.N.

<sup>52</sup> BMI (Hrsg.), Open Government Data für Deutschland, S. 91 ff.

<sup>53</sup> Vgl. so schon Heckmann/Rachut, Gutachterliche Stellungnahme für den Ausschuss Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags, S. 1.

<sup>54</sup> LT-Drs. 18/19572, S. 55.

Eine tatsächliche Bereitstellung offener Verwaltungsdaten durch bayerische Behörden kann der Entwurf des BayDiG damit also zunächst nicht erreichen. Das grundsätzliche Bekenntnis zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten und die vorgesehene nachgelagerte Ausgestaltung durch oder aufgrund eines Gesetzes können und müssen daher unbedingt als Chance, und noch mehr als Aufgabe begriffen werden, Open Government Data zukunftsgerichtet und innovativ zu regulieren.

Es wird empfohlen, dabei insbesondere folgende Erkenntnisse zu berücksichtigen:

### **1. Gewährung eines subjektiven Anspruchs auf offene Verwaltungsdaten**

Die Ausgestaltung von Open Government Data als rein objektive Bereitstellungspflicht der Behörden führt regelmäßig nicht zu einer umfangreichen Bereitstellungspraxis. So ergab etwa die erste Evaluation des § 12a EGovG ein nüchternes Bild; im Rahmen einer Umfrage bei den verpflichteten Behörden gaben 72 Prozent der Befragten an, dass das Inkrafttreten des Open-Data-Gesetzes nach ihrer Einschätzung nicht dazu geführt hat, dass mehr Daten bereitgestellt werden. Hintergrund hierfür ist nicht zuletzt, dass ohne einen korrespondierenden subjektiven Anspruch die Missachtung der objektiven Bereitstellungspflicht quasi keine juristischen Folgen für die Behörden nach sich zieht.<sup>55</sup> Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder halten daher einen einklagbaren Anspruch als effektives Korrektiv zu einer reinen Selbstverpflichtung der öffentlichen Stellen sogar für unverzichtbar.<sup>56</sup> Ein Blick auf die Wirksamkeit von Open-Data-Tatbeständen, die mit subjektiven Ansprüchen auf Bereitstellung ausgestattet sind, scheint diesen Befund zu bestätigen. So zeigte etwa die Evaluierung des HmbTG eine sehr rege Veröffentlichungspraxis der verpflichteten Stellen; von September 2014 bis Februar 2017 wurden dort hauptsächlich von Behörden und Gerichten knapp 66.000 Veröffentlichungen im Transparenzportal vorgenommen.<sup>57</sup> Im Transparenzranking Deutschland schneidet Hamburg sowohl in der Gesamtwertung als auch unter dem Aspekt Informationsrechte als Deutschlands Spitzenreiter ab<sup>58</sup>.

Diesbezüglich bleibt der Entwurf des BayDiG bisher hinter den Erwartungen zurück. Systematik und Wortlaut des **Art. 14 Satz 1 BayDiG-E** muten zwar zunächst fortschrittlich an. Denn sowohl die Verortung dieser Norm im Kapitel 2 „Digitale Rechte und Gewährleistungen“ als auch die Formulierung „Die Nutzbarkeit offener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung wird gewährleistet“ lassen eine Auslegung dahingehend zu, dass ein subjektiver Anspruch auf offene Daten begründet werden soll. Die Entwurfsbegründung stellt jedoch unmittelbar klar, dass mit **Art. 14 BayDiG-E** zunächst kein subjektiver

<sup>55</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, S. 1410.

<sup>56</sup> Vgl. Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 24.04.2017, abrufbar unter: [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2017-Informationenfreiheitsbeauftragte-der-Laender-EGovG.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2017-Informationenfreiheitsbeauftragte-der-Laender-EGovG.pdf), (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>57</sup> Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, S. 285, abrufbar unter: <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/abschlussbericht-zur-evaluation-des-hamburgischen-transparenzgesetzes>, (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>58</sup> Vgl. Transparenzranking der Open Knowledge Foundation, abrufbar unter: <https://transparenzranking.de/>, (abgerufen am 16.03.2022).

öffentlich-rechtlicher Anspruch begründet werden soll.<sup>59</sup> Das erscheint hinsichtlich mangelnder Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung zwar noch konsequent. Aus der Entwurfsbegründung ergibt sich jedoch ferner, dass man mit dem BayDiG schon gar keine grundsätzliche Entscheidung für die Gewährung eines subjektiven Anspruchs auf Bereitstellung getroffen hat. Diese zentrale Frage soll ebenfalls erst in einem nachgelagerten Gesetzgebungsverfahren beantwortet werden.<sup>60</sup>

Dabei sollte aus den hier genannten Gründen dann unbedingt ein subjektiver Anspruch auf die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten normiert werden. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ist ein solcher Rechtsanspruch bereits vorgesehen.<sup>61</sup>

## 2. Einbeziehung der Kommunen

Der derzeitige Stand der Open-Government-Data-Gesetzgebung berücksichtigt oftmals die Rolle der Kommunen nicht hinreichend. Als Beispiel hierfür sei etwa § 16a EGovG NRW genannt, der Kommunen die Bereitstellung offener Daten lediglich erlaubt, sie jedoch nicht dazu verpflichtet. Hintergrund dafür waren Bedenken wegen mangelnden personellen Ressourcen und zusätzlichen Aufwänden.<sup>62</sup> In Nordrhein-Westfalen wurde die fehlende Einbeziehung der Kommunen mit dem tragenden Argument kritisiert, dass die Einbeziehung der Kommunen gerade deshalb erforderlich sei, weil die Kommunen die in der Regel wichtigsten Kontaktstellen für Bürgerinnen und Bürger sind.<sup>63</sup> Dieser Befund lässt sich auch auf Situation in Bayern übertragen.

Daher sollte die Bedeutung der Kommunen bei der Bereitstellung offener Daten in Bayern im Zuge der weiteren Ausgestaltung berücksichtigt werden. Idealerweise sollten auch die Kommunen von Anfang an einer Bereitstellungsverpflichtung unterworfen werden. Sollte dies wegen teils auch berechtigter Bedenken hinsichtlich knapper Ressourcen oder mangelnden Kompetenzen zunächst nicht sinnvoll erscheinen, wäre auch ein nachträgliches Inkrafttreten einer solchen Verpflichtung der Kommunen denkbar.

## 3. Kompetenzen schaffen

Weitere Grundvoraussetzung für eine umfangreiche Bereitstellungspraxis ist die Datenkompetenz der verpflichteten Stellen. Die Evaluation des § 12a EGovG ergab, dass neben unzureichenden personellen Ressourcen auch mangelndes Know-How der Beschäftigten der Behörden über den Umgang mit und die Weiterverwendung von offenen Daten ein wesentliches Hemmnis bei der Bereitstellung darstellt,<sup>64</sup> während Information und Beratung sowie Aufklärung über den Nutzen von Open Data als wichtiger Hebel für mehr Open Data erkannt wurden.<sup>65</sup> Der Bundesgesetzgeber hat auf diesen Umstand reagiert, in dem

<sup>59</sup> LT-Drs. 18/19572, S. 55.

<sup>60</sup> LT-Drs. 18/19572, S. 55.

<sup>61</sup> SPD, Bündnis 90, Die Grünen, FDP, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 17.

<sup>62</sup> Vgl. etwa die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des § 16a EGovG NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/2616.

<sup>63</sup> Stellungnahme der Open Knowledge Foundation, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/2635, S. 3.

<sup>64</sup> 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 30.

<sup>65</sup> 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 34.

er mit der ersten Novellierung des § 12a EGovG<sup>66</sup> bereitstellungspflichtigen Stellen aufgab, Open-Data-Koordinatoren bzw. Open-Data-Koordinatorinnen zu benennen. Auch Schleswig-Holstein bestimmt in § 4 Abs. 1 seines Gesetzes über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Offene-Daten-Gesetz – ODaG) die Einrichtung einer Open-Data-Leitstelle, der ebenfalls beratende Funktion zu kommt. Sie soll andere öffentliche Stellen bei der Ermittlung geeigneter Daten, erforderlichen Prozessanpassungen, der Umsetzung der Open-Data-Standards sowie der Bereitstellung der Daten unterstützen, vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2 ODaG.

Es ist zu empfehlen, kompetenzbildende Maßnahmen und dafür erforderliche Stellen in einem bayerischen Gesetz über offene Daten zu verankern. Damit wird aber nicht nur eine gute Bereitstellungspraxis gefördert. Vielmehr ergibt sich diese Forderung schon aus dem Entwurf des BayDiG selbst. Zum einen erklärt **Art. 2 Satz 2 Nr. 7 BayDiG-E** die Stärkung digitaler Grundkompetenzen der Verwaltung zum übergeordneten Metaziel, zum anderen verpflichtet **Art. 7 Abs. 3 BayDiG-E**, bei der Einführung neuer digitaler Verfahren sowie bei wesentlichen Erweiterungen oder sonstigen Änderungen bestehender Verfahren, die hiervon betroffenen staatlichen Bediensteten angemessen fort- und weiterzubilden.

Hinsichtlich der personellen Ausstattung beratender Stellen sollte auch die Anbindung der Kommunen an das Beratungsangebot berücksichtigt werden. Denn gerade dort dürfte sich anfangs der größte Beratungsbedarf ergeben, da es insbesondere kleinen Kommunen schwerfallen dürfte, mit den eigenen begrenzten Mitteln eine hinreichende Datenkompetenz aufzubauen. Ministerien sollten hingegen mit jeweils eigenen Open-Data-Verantwortlichen ausgestattet werden, um fachpolitische und fachverwaltungsspezifische Datenkompetenz zu entwickeln.

Unter Beachtung dieser Erkenntnisse und mit dem regulatorischen Gerüst des BayDiG bietet sich Bayern immer noch die Chance, auch hinsichtlich Open Government Data dem Anspruch als Vorreiter der Digitalgesetzgebung gerecht zu werden. Das Ziel könnte dabei sogar ein umfangreiches Datengesetz sein, dass neben Open (Government) Data noch weitere zentrale Aspekte der Datennutzung durch Gesellschaft, Verwaltung und Wirtschaft behandelt.

## **II. KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung**

Bisher unbeachtet bleibt ein potentieller KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung in Bayern. Die Experimentierklausel des **Art. 52 BayDiG-E** ermöglicht bereits Abweichungen von bestimmten Zuständigkeits- und Formvorschriften. Angesichts des grundsätzlich sehr offenen, innovationsfreudigen und zukunftsorientierten Ansatzes des Gesetzentwurfes wäre eine diesbezügliche weitere Regelung noch wünschenswert.

### **1. Potential für die öffentliche Verwaltung**

KI-gestützte Informationstechnologien, d.h. solche, die die ihre Umgebung durch Datenerfassung wahrnehmen, die gesammelten strukturierten oder unstrukturierten Daten

---

<sup>66</sup> BGBl. I S. 2941, berichtigt auf S. 4114.

interpretieren, Schlussfolgerungen daraus ziehen oder die aus diesen Daten abgeleiteten Informationen verarbeiten und über das bestmögliche Handeln zur Erreichung des vorgegebenen Ziels entscheiden,<sup>67</sup> stellen einen zentralen Baustein der digitalen Transformation dar. Dabei dienen diese nicht nur zur Errichtung von Geschäftsmodellen, sondern kommen auch vielfach in der Forschung und Wissenschaft zum Einsatz. Dies folgt dem Umstand, dass inzwischen eine so große Menge an Daten zur Verfügung steht, die allein durch den Einsatz menschlicher Arbeitskraft nicht oder nur unter unverhältnismäßig großem Aufwand ausgewertet und genutzt werden können. Für die öffentliche Verwaltung birgt dies großes Potential für die Verbesserung des Arbeitsprozesses, aber ebenso für die getroffenen Entscheidungen und hervorgebrachten Ergebnisse.

## 2. Notwendigkeit einer Regulierung

Mit dem verstärkten Einsatz von Technologien in der öffentlichen Verwaltung geht allgemein eine große Anzahl an rechtlichen Fragestellungen einher.<sup>68</sup> Diese sind wiederum v.a. in den Grundrechten und damit unterschiedlichen Interessen der Beteiligten begründet und beim Einsatz von neuen Technologien entsprechend zu berücksichtigen. Durch den Einsatz von KI-gestützten Systemen wird insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) tangiert, aber ebenso steht die Frage der Menschenwürde im Raum, wenn Verwaltungsentscheidungen, die natürliche Personen betreffen, auf bloße Datensätze reduziert werden. Dahinter steht die größere Frage, welche Rolle neuen Technologien in der Zukunft zukommen soll, bzw. welche Aspekte oder Entscheidungen stets dem Menschen überlassen sein müssen.

Auch wenn sich bestimmte Vorgaben bereits aus datenschutzrechtlichen Regelungen entnehmen lassen, bestehen für den Einsatz von KI-gestützten Informationstechnologien weiterhin bedeutende rechtliche Unsicherheiten. Aufgrund der Grundrechtsrelevanz und den damit notwendigen Abwägungsentscheidungen um die jeweiligen (Grund-) Rechtspositionen im Wege der praktischen Konkordanz in einen entsprechenden Ausgleich zu bringen, bedarf es einer parlamentarischen Rechtsgrundlage. Ein entsprechendes Parlamentsgesetz, das genau diese Abwägungsentscheidungen vorgibt, ist daher nicht nur aus Praxissicht begrüßenswert, sondern auch aufgrund der Wesentlichkeitsdoktrin geboten.

Einer landesgesetzlichen Regelung stünde weiter nicht entgegen, dass auch auf der Ebene der Europäischen Union aktuell an einer Verordnung zum Einsatz Künstlicher Intelligenz<sup>69</sup> gearbeitet wird. Der aktuelle Entwurf sieht zwar zunächst einen sehr weiten Anwendungsbereich vor. Hier ist aufgrund des Diskussionsstandes jedoch nicht absehbar, ob bestimmte Ausnahmen oder Öffnungsklauseln z.B. für öffentliche Stellen folgen werden. Des Weiteren scheint sich der Abstimmungsprozess auf EU-Ebene aktuell wieder zu

---

<sup>67</sup> Hochrangige Expertengruppe für Künstliche Intelligenz, Eine Definition der KI: Wichtigste Fähigkeiten und Wissenschaftsgebiete, 2019, S. 6.

<sup>68</sup> Vgl. bspw. für den Einsatz von KI-gestützten Software bei elektronischen Hochschulprüfungen: *Rachut/Besner*, MMR 2021, 851.

<sup>69</sup> AI-Act der EU-Kommission, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>, (abgerufen am 16.03.2022).

verzögern. Die bereits bekannten Stellungnahmen zum aktuellen Entwurfstext sehen an zahlreichen Stellen Handlungsbedarf, sodass davon auszugehen ist, dass dieser noch weitergehend abzustimmen und zu bearbeiten ist, bis mit einer verbindlichen Regelung auf EU-Ebene zu rechnen ist.

Für eine landesgesetzliche Regelung böte es sich daher an, auf den bisherigen Erkenntnis- und Diskussionsstand aufzubauen. So besteht z.B. hinsichtlich der Grundannahmen zum Umgang mit Künstlicher Intelligenz ein weitgehender Konsens, der sich u.a. in dem Abschlussbericht der Datenethikkommission<sup>70</sup> sowie dem Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz der Europäischen Kommission<sup>71</sup> zeigt.

### 3. IT-Einsatz-Gesetz in Schleswig-Holstein als Vorbild?

Schleswig-Holstein hat sich kürzlich als erstes Bundesland mit dem ITEG (Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit)<sup>72</sup> für eine diesbezügliche Normierung entschieden. Das ITEG verfolgt, wie auch die geplante EU-Regelung, einen risikobasierten Ansatz und gestattet die Anwendung unter weiteren Voraussetzungen, die je nach konkretem Anwendungsfeld und dem damit einhergehenden Risiko unterschiedlich ausgestaltet sind. Außerdem steht in dem schleswig-holsteinischen Gesetz ebenso der Mensch im Mittelpunkt, es wird also ein sog. human-centered Ansatz gewählt, der insbesondere durch Prinzipien wie den Vorrang menschlichen Handelns, Nachvollziehbarkeit und menschliche Aufsicht zum Ausdruck kommt.

In Schleswig-Holstein hat man sich bewusst gegen die Verwendung des Begriffs „KI“ entschieden und stattdessen „datengetriebene Informationstechnologien“ reguliert. Dieser Ansatz, wenn auch im Vorfeld heftig diskutiert,<sup>73</sup> vermag im Ergebnis dennoch zu überzeugen.<sup>74</sup>

Inhaltlich geht das ITEG auf die verschiedenen Einsatzmöglichkeiten datengetriebener Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung ein, unterscheidet dabei zwischen drei verschiedenen Stufen (Assistenzsystem, Delegation und autonome Entscheidung)

---

<sup>70</sup> Abschlussbericht der Datenethikkommission 2019, abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?jsessionid=CECBA0A1EDD811A57FF4DC0B7446F13D.1\\_cid295?\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?jsessionid=CECBA0A1EDD811A57FF4DC0B7446F13D.1_cid295?_blob=publicationFile&v=6), (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>71</sup> COM(2020) 65 final, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2020\)65\\_0/de00000000014627?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2020)65_0/de00000000014627?rendition=false), (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>72</sup> LT-SH-Drs. 19/3635(neu), S. 35 ff.

<sup>73</sup> Vgl. etwa Weizenbaum Institut, Stellungnahme zum Entwurf des Digitalisierungsgesetzes der Landesregierung Schleswig-Holstein, abrufbar unter: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/76235/ssoar-2021-muller\\_et\\_al-Stellungnahme\\_zum\\_Entwurf\\_des\\_Digitalisierungsgesetzes.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2021-muller\\_et\\_al-Stellungnahme\\_zum\\_Entwurf\\_des\\_Digitalisierungsgesetzes.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/76235/ssoar-2021-muller_et_al-Stellungnahme_zum_Entwurf_des_Digitalisierungsgesetzes.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2021-muller_et_al-Stellungnahme_zum_Entwurf_des_Digitalisierungsgesetzes.pdf), (abgerufen am 16.03.2022).

<sup>74</sup> Heckmann/Rachut, Gutachterliche Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss sowie den Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, LT-Umdruck 19/6867, S. 15 ff.

und stellt in § 1 Abs. 2 ITEG Grundprinzipien und Handlungsmaximen auf. Letztere werden in den weiteren Normen näher ausgestaltet und mit konkreten Verpflichtungen verknüpft. Das Gesetz ist dabei nach dem Grundsatz der Zulässigkeit mit Ausnahmen gestaltet (§ 2 ITEG) und betont durch diese Ausgestaltung das Ziel, den Einsatz solcher Technologien zu fördern. Ausgeschlossen ist der Einsatz von datengetriebenen Informationstechnologien u.a. bei dem Erlass von Verwaltungsakten, die mit einem Ermessen oder Beurteilungsspielraum verbunden sind.

Adressaten von Entscheidungen, die auf den Einsatz datengetriebener Informationstechnologien der zweiten oder dritten Stufe (Delegation oder autonome Entscheidung) beruhen, steht ein neuer Rechtsbehelf, die sog. KI-Rüge, zur Verfügung, § 12 ITEG. Dadurch soll eine unkomplizierte Überprüfung der Entscheidung durch einen Menschen gewährleistet werden und somit auch das Vertrauen in den Einsatz datengetriebener Informationstechnologien gestärkt werden. Dieser Ansatz hat Vorbildcharakter, wobei sich in der Praxis zeigen wird, ob es trotz der KI-Rüge zu einer Beschleunigung der Verfahren und Prozesse kommen wird.

Zudem sieht das ITEG eine Evaluation und wissenschaftliche Auswertung unter vor. Dabei soll insbesondere auf mögliche Diskriminierungen durch die datengetriebenen Informationstechnologien eingegangen werden.

Insgesamt liegt mit dem ITEG daher ein gelungener Ansatz für die Regulierung KI-gestützter Technologien in der öffentlichen Verwaltung vor. Zusammen mit den ersten Praxiserfahrungen aus Schleswig-Holstein kann dies auch als Vorbild auch für eine Landesregelung in Bayern dienen.

#### **4. KI-Einsatz by default**

Die zunehmende Menge an Daten zwingt die öffentliche Verwaltung zum Umdenken. KI-gestützte Technologien können hier ein wichtiges Hilfsmittel zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen sein und dabei sowohl die Arbeitsprozesse und Ergebnisse der öffentlichen Verwaltung verbessern und gleichzeitig die Mitarbeitenden unterstützen und entlasten. Die damit einhergehenden rechtlichen Herausforderungen sollten möglichst frühzeitig mitgedacht, Lösungsansätze erprobt und Erfahrungswerte eingebracht werden, sodass die Chance besteht einerseits das Potential für die Verwaltung auszunutzen und andererseits den steigenden Anforderungen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft gerecht zu werden. Eine frühzeitige normative Orientierung kann dazu wesentlich beitragen. So ist auch denkbar, dass eine etwaige landesrechtliche Regelung Vorbild für den Bund sein kann, der seinerseits seinen Einfluss auf europäischer Hinsicht in diese Richtung einbringt.



Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft,  
Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung am 17.03.2022

zum

Gesetzentwurf der Staatsregierung  
über die Digitalisierung im Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)

Philipp Otto,  
Direktor Think Tank iRights.Lab

**iRights.Lab GmbH**

Oranienstraße 185 | 10999 Berlin | [kontakt@irights-lab.de](mailto:kontakt@irights-lab.de) | Tel: +49 (0)30 403 677 230 | Fax: +49 (0)30 403 677 260  
Berliner Volksbank eG | IBAN DE81100900002676593007 | BIC/SWIFT BEVODE33  
Steuernr. 30/359/50503 | UStID DE311181302  
Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg Nr. HRB 185640 B  
Geschäftsführung: Philipp Otto, Dr. Wiebke Glässer  
[www.irights-lab.de](http://www.irights-lab.de)



**Vorbemerkung:**

Als Direktor und Geschäftsführer des Think Tank iRights.Lab bedanke ich mich für die Möglichkeit, begleitend zur Sachverständigenanhörung des bayerischen Landtags zum Entwurf des bayerischen Digitalgesetzes (BayDiG) am 17. März 2022 eine Stellungnahme übermitteln zu dürfen. Ich hoffe, damit die aus unserer Sicht dringend notwendige Debatte über die Ausrichtung der digitalen Gesetzgebungen am Beispiel des BayDiG anreichern zu können. Das BayDiG soll einen wichtigen Digitalisierungsschub für viele unterschiedliche Bereiche und Zielgruppen in Bayern regulatorisch fassen und weiter ermöglichen. Hierzu hat die Staatsregierung eine Vielzahl an Einzelmaßnahmen und Statuierungen im Gesetzesentwurf verankert. Im Idealfall sollen diese kongruent zusammenlaufen und eine kollektive Hebelwirkung erzeugen. Trotz eines beträchtlichen Umfangs ist dies aber noch nicht in allen Teilbereichen und inhaltlichen Aspekten vollends gelungen. Der Verfasser dieser Stellungnahme sieht daher an verschiedenen Stellen Nachbesserungsbedarfe. Nachfolgend werden diese punktuell und beispielhaft kontextualisiert dargelegt.

**Kurzbewertung:**

Wir begrüßen ausdrücklich, dass mit dem Gesetz ein Momentum aufgebaut wird, welches möglicherweise in Ländern und Bund rezipiert wird, um unter anderem dem Handlungsdruck im Bereich der Verwaltungsmodernisierung zu entsprechen. Im Lastenheft stand augenscheinlich die Konstruktion eines möglichst umfassenden Regelwerks. Erklärtes Ziel war die „Verankerung zielgerichteter, entwicklungsopen gestalteter rechtlicher Leitplanken für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung im Freistaat Bayern“.

Hierbei sind übergeordnet zunächst drei verbesserungswürdige Teilbereiche augenscheinlich:

- Das Ziel einer effektiven Digitalisierung wird nicht ausreichend mit bürgernahen Maßnahmen, monetär unterlegten Strukturen zum Wissensaustausch auf lokaler wie regionaler Ebene sowie der Entwicklung einer Digitalisierungskultur in allen Verwaltungsebenen flankiert. Zudem gilt es, mehr in die Ausbildung und den Know-how-Transfer auch verwaltungsfremder Personen zu investieren und neue Wege der Zusammenarbeit zu erproben.
- Die Integration des Zukunftsthemas KI bleibt im gesamten Entwurf wesentlich unterrepräsentiert, allein der Begriff „Künstliche Intelligenz“ findet lediglich einmal Verwendung. Die potenzielle Lücke zwischen dem tatsächlichen Grad der Digitalisierung und dem möglichen Nutzen von KI in der Verwaltung bleibt unerwähnt und damit auch eine Identifizierung und Pilotierung von Einsatzmöglichkeiten.



- Klarerweise als Landesgesetz geplant, droht beim BayDiG die Gefahr, dass die Anschlussfähigkeiten nicht ausreichend beachtet werden (BayernID, Abgrenzungen LSI - BSI im Rahmen von IT-Sicherheit [vgl. Art. 45, 46]). Im Gesetzesentwurf werden die weitergehenden Nutzungsszenarien mit anderen Bundesländern, dem nachbarschaftlichen europäischen Ausland wie auch weitergehenden Konnexitätsbedarfen nur unzureichend skizziert. Es fehlt an klar definierten Schnittstellen und Austauschmöglichkeiten. Zudem sind viele darin enthaltene und landesweit angelegte Maßnahmen nicht interoperabel genug skizziert. Gerade ein so weitreichendes Landesgesetz muss ausdrücklich die Anknüpfungsmöglichkeiten sowohl im Bereich der technischen wie auch der politisch-strategischen Optionen definieren, um eine bessere Anwendbarkeit sicherzustellen. Beispielhaft beim Umzug von einem Bundesland in das andere.

Wenn diese drei strukturellen Aspekte gestärkt werden, könnte das BayDiG eine weitaus größere Wirkung entfalten. In den folgenden Kapiteln finden Sie weitere Anmerkungen zu Teilaspekten, die darauf einzahlen. Ergänzend finden sich anschließend Handlungsempfehlungen.

### **Einleitung:**

Mit diesem Entwurf für ein BayDiG legt die Staatsregierung das bundesweit erste Gesetz dieser Art vor. Der 102-seitige Entwurf ist ambitioniert, da er neben der Verwaltung auch andere Spielfelder der Landespolitik (Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Gesundheit, Planen / Bauen, Mobilität etc.) berührt und „digital first“ zu einem neuen Leitbild erhebt. In Art. 20 heißt es explizit, dass die Vornahme staatlicher Leistungen künftig immer auch digital zu geschehen hat. Damit wird der Modernisierungsdruck, den das Onlinezugangsgesetz (OZG) den Bundesländern verordnete, zum Wesenskern des bayerischen Staatsverständnis erhoben.

### **1. Ziel des Gesetzes**

Ein Programm für die Verwaltungsmodernisierung – und gleichzeitig eine Zusicherung von digitalpolitischen Rechten für Unternehmen und Bürger:innen – ist das große Versprechen, welches das BayDiG macht. Die drei Kernbausteine sind (a) die Ziele und Fördermaßnahmen des Freistaats, (b) die Verankerung einer „Charta“ digitaler Rechte und Gewährleistungen sowie (c) ein Programm zur Verwaltungsmodernisierung und zum Bürokratieabbau.

Judith Gerlach, verantwortliche Staatsministerin für Digitales, nannte das Gesetz „unser juristisches Betriebssystem für das Gigabit-Zeitalter“ (06.07.2021) und machte klar, dass es dabei nicht um eine Sammlung einzelner Nice-to-have-Maßnahmen, sondern den konsequenten Weg in das Digitalzeitalter ginge: „Wir müssen alte Strukturen aufbrechen.“ Der Bruch etwa mit den fixen Strukturen behördlicher Sprechzeiten ist in der Tat etwas, das von den



Menschen längst erwartet wird – begegnen sie doch in ihrem Arbeitsalltag ähnlichen Flexibilitätserfordernissen. Zudem zeigen digitale Pilotprojekte in anderen Bundesländern, dass bestimmte Tätigkeiten wie die Sammlung und Analyse von Dokumenten auf technologischer Grundlage weit besser und effizienter gehandhabt werden können. Das BayDiG ist so gesehen weit mehr als die strategische Weiterentwicklung des E-Government-Gesetzes; es ist, wie im Text auch verlautbart wird, nicht weniger als ein „umfassender, allgemeiner Rechtsrahmen für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung“. Diesen Ansatz begrüße ich ausdrücklich.

## **2. Avisierte Wirkung**

In die allgemeine Kommentierung des Gesetzentwurfs mischte sich auffallend häufig der Hinweis, etwas Neues „im europäischen Maßstab“ geschafft zu haben. Dabei sollte diese supranationale Optik eigentlich nicht im Zentrum stehen. Die avisierte Wirkung des BayDiG muss vor allem Wertschöpfung und Leben in Bayern verbessern und für andere Bundesländer inspirierend und anstiftend sein. Und hier mischen sich doch erhebliche Zweifel in die grundsätzliche wohlwollende Betrachtung der „digital first“-Strategie der Landesregierung. An keinem Punkt wird deutlich, wie etwa eine in Bayern erzeugte digitale Identität bei einem Umzug „mitgenommen“ werden kann, also in Bayern generierte Datenbestände auch andernorts kompatibel, anschlussfähig sein könnten. Dies kann durchaus als Manko gelten, da der Anspruch eben nicht ein genereller „europäischer Maßstab“, sondern eine der föderalen Struktur angemessene, interoperable Lösung sein sollte.

## **3. Positive Ansätze und Potenziale**

Gänzlich neuartig ist die Pflichtaufgabe eines nachhaltigen Strukturaufbaus nach Artikel 6. In der Tat werden die Anforderungen von ökologischer Wirtschaft und datengetriebener Innovation zu selten zusammengedacht. Dass die bayerische Landesregierung hier ein ökologisches Primat vor die Klammer zieht, ist daher lobenswert.

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass das geplante Digitalgesetz versucht, existierende Einzelmaßnahmen zu vernetzen und in eine einheitliche Struktur zu bringen. So erscheint der Versuch, die Eigenlogiken von Bayernportal und Organisationsportal innerhalb des Portalverbunds Bayern zu fusionieren, zielführend. Dies fügt sich auch konsequent in den Meta-Trend der Plattformzentralisierung in der digitalen Welt ein, bei dem „One-Stop-Shops“ das Nebeneinander einzelner Dienstleistungen ersetzen. Anzustreben ist, dass die verpflichtende Verknüpfung im Portalverbund der Länder und des Bundes konsequenter Teil der strategischen Ausrichtung ist.

Eine der interessantesten Passagen im gesamten Entwurfstext ist der Art. 52, in dem eine Experimentierklausel für das digitale Verwaltungswesen vorgeschlagen wird. Die Abkehr vom bisherigen Dienstweg ist eine der wichtigsten Voraussetzungen, um in einer digitalen Kultur, die



positive Zugänge zum Experimentieren und auch Scheitern gefunden hat, zurechtzukommen. Die Befristung auf eine Maximaldauer von drei Jahren wird zwar nicht hinreichend erläutert, macht jedoch eine zeitnahe Evaluierung der neuen Schritte erforderlich.

#### **4. Lücken und unklare Maßnahmen**

##### **4.1. Open Source**

Kritikpunkt:

Anders als das Digitalgesetz aus Schleswig-Holstein zielt der bayerische Entwurf nicht auf volle digitale Souveränität seiner Verwaltung, denn sonst hätte das Bekenntnis zu kostenfreier Open-Source-Software weitaus stärker und konsequenter ausfallen müssen (Open-Source-Prinzip). In Art. 3 fehlt ein unumstößliches Bekenntnis für freie Software, die angesichts der Oligopolisierung auf dem Software-Markt zur logischen Wahl für die öffentliche Hand werden müsste. So heißt es dort: „Die Behörden des Freistaates Bayern sollen bei Neuanschaffungen offene Software verwenden und offene Austauschstandards nutzen, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist.“

Auswirkung:

Der Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit ist nicht zweckmäßig, da freie Software zumeist offen lizenziert ist. Was allein zu Buche schlägt, sind die Fortbildungskosten für Administrator:innen, die jedoch weit unter dem Niveau von proprietären Anbietern liegen dürften.

Abhilfe:

Die bayerische Landesregierung sollte mit einschlägigen Organisationen (z. B. *Free Software Foundation Europe*) über den probaten Einstiegsweg in eine Open-Source-Verwaltung in Austausch treten, um Handlungsmöglichkeiten auszuloten.

##### **4.2. Freier Zugang zum Internet**

Kritikpunkt:

Der freie Zugang zum Internet (Art. 8) ist zweifelsfrei die Grundvoraussetzung für digitale Teilhabe. An dessen Herstellung gab es staatlicherseits allerdings erhebliche Denkfehler (z. B. die mangelnde Verpflichtung zum Breitbandausbau auch in strukturschwachen Gebieten), die vor allem mit der Abhängigkeit von einem großen Ex-Monopolisten und dem Aufbau der Lizenzbieterverfahren zu tun hatten.

Auswirkung:

Aus Sicht der Bürger:innen ist es nicht nachvollziehbar, von der Politik über Jahrzehnte mit Versprechungen hingehalten zu werden. Ein Internetzugang, wiewohl noch ohne



Verfassungsrang, wird längst als ein Menschenrecht empfunden. Insofern könnte der Mangel an Umsetzungs- und Zeitplänen vorhandene Affekte verstärken.

Abhilfe:

Konsequenterweise muss die Landesregierung auch die technische Anbindung garantieren, gerade eingedenk vorhandener regionaler Spezifika. So wäre es beispielsweise kein Problem, auch Freifunk als kompensatorische Technologie einzusetzen und staatlicherseits zu administrieren.

#### **4.3. Öffentliche Beratung**

Kritikpunkt:

Auch in Art. 12 findet sich ein Versprechen wieder, dessen Umsetzung zumindest erhebliche Aufwände mit sich bringt und deshalb fraglich ist: „Die zuständigen Behörden sollen den Beteiligten in digitalen Verfahren eine nicht digitale Beratung, Auskunft und Anhörung anbieten.“ Bislang ist nicht klar vorstellbar, wie dieses doppelte Herangehen in der Praxis umgesetzt werden kann. Dies gilt gerade hinsichtlich infrastruktureller Angebote, Ausbildungsstand und Personalressourcen der Verwaltung.

Auswirkung:

Ohne Beratungsstruktur für Bürger:innen ist nicht davon auszugehen, dass ambitionierte Ziele einer digitalen Gesellschaft wirklich erreicht werden. Die bayerische Landesregierung muss deshalb erhebliche menschliche Ressourcen vorhalten, um Wandel einzuleiten.

Abhilfe:

Es wäre daher wünschenswert, hier übergeordnete Maßnahmen zur Sicherstellung des Ansinnens bereits in diesem Gesetzentwurf zu verankern (vgl. Handlungsempfehlungen zu Kompetenzzentren).

#### **4.4. Kommunale Handlungsbefähigung**

Kritikpunkt:

Das BayDig macht in Zielbestimmung Nr. 3 Aussagen bezüglich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Allerdings bezieht sich dieser Punkt auf die Schaffung von Infrastruktur. Organisatorische Maßnahmen, die helfen könnten, das Potenzial dieser Infrastruktur bestmöglich zu heben, werden an anderer Stelle nur wenig thematisiert. Die erwähnten „neue(n) Unterstützungsmaßnahmen zu Gunsten der Kommunen“ umfasst „Digitale Qualifizierung“, jedoch wird dieser Aspekt nicht ausreichend ausgeführt (vgl. D „Kosten“, 2.) Kommunen).



Auswirkung:

Ohne übergeordneten Wissenstransfer zwischen den kommunalen und regionalen Akteuren sowie ohne Kompetenzvermittlung zur Herstellung der inhaltlichen Handlungsfähigkeit fehlt dem Gesetzentwurf ein wichtiges Werkzeug, um die grundsätzlich vielfältigen und positiven Anlagen bestmöglich umzusetzen.

Abhilfe:

Es wird seitens des Verfassers daher empfohlen, den mutmaßlich unterschiedlichen Reifegrad digitaler Befähigung in Landkreisen und Kommunen nicht auszublenden, sondern durch Kompetenzvermittlung qualitätssichernd anzugehen, damit mögliche blinde Flecken schnell identifiziert und abgestellt werden können und der Digitalisierungsturbo in der Fläche Druck aufbauen kann (vgl. 5.3. Handlungsempfehlungen zu Kompetenzzentren).

#### **4.5. Open Data**

Kritikpunkt:

Der Gesetzentwurf macht wenig detaillierte und belastbare Aussagen zu Open Data. Das ist unverständlich, weil die operablen Kostenvorteile und die Anpassungsfähigkeit einer Open-Source-Lösung kaum mehr in Zweifel gezogen werden.

Auswirkung:

Der schiere Verweis auf den Regelungsbedarf in einem eigenen Gesetz bringt das Risiko einer erheblichen Zeitverzögerung mit sich. Innerhalb einer solchen Regelungslücke bleiben Datensilos zunächst weiter bestehen, die den geregelten Aufbau eines Daten-Ökosystems unterbinden.

Abhilfe:

Vor allem geht es bei Open Data darum, nicht nur den Zugang zu bestehenden Daten zu öffnen, sondern weitere Öffnungsschritte in bestimmten strategischen Segmenten (z. B. Mobilität) zu unternehmen. Diesem Manko sollte politisch (durch die Umsetzung einer Open-Data-Strategie) und juristisch (durch eine großzügigere Ausweisung gemeinfreier oder frei lizenzierter Werke) begegnet werden. Zudem sollten die Anreizsysteme, um bayerische Institutionen zur Herausgabe ihrer Daten zu bewegen, geprüft und ggfs. verbessert werden.



#### **4.6. Künstliche Intelligenz**

Kritikpunkt:

Wie bereits oben betont ist es auffällig, wie unzureichend die Thematik Künstliche Intelligenz (KI) angesprochen wird. Bei allen Insuffizienzen, was den Gehalt von bisherigen KI-Gesetzen angeht, erstaunt diese Regelungslücke.

Auswirkung:

Falls Bayern seine großen Forschungspotenziale (öffentlich und privat) nicht auch der Verwaltung zur Verfügung stellt, droht ein strukturelles Hemmnis, das auf Jahrzehnte bestehen bleiben kann.

Abhilfe:

Smarte Pilotprojekte – etwa zur Kindergeld-Handhabung in Hamburg – zeigen, wo über maschinelles Lernen Zugewinne an behördlicher Leistungsfähigkeit und bürgerlicher Zufriedenheit erreicht werden können. Hier muss Bayern kopieren lernen.

#### **5. Handlungsempfehlungen**

Ausgehend von den beispielhaft identifizierten Regelungslücken schlägt der Verfasser folgende Handlungsoptionen vor, die im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens Berücksichtigung finden könnten. Damit wird der Aufbau organisatorischer Maßnahmen in ausreichendem Maße gewährleistet, die das Ziel verfolgen, Digitalkompetenzen in allen Verwaltungsebenen aufzubauen.

##### **5.1 Die Vergabeverfahren müssen optimiert und angepasst werden**

Zum einen soll es ermöglicht werden, aufgrund kurzer Innovationszyklen in der IT-Entwicklung die Vergabeverfahren zu beschleunigen. Zum anderen soll die Komplexität der Verfahrensprozesse reduziert werden, um produktiven Wettbewerb innovativer Start-ups zu ermöglichen. Zusätzlich sollte das Digitalministerium in der Rolle der ressortübergreifenden Koordinierung und Beratung der Digitalisierung, die im BayDiG ausdrücklich vorgesehen ist, versuchen, die bayerische Förderlandschaft insgesamt stärker auf digitale Lösungen auszurichten. Dieser Aspekt fehlt in den Ausführungsbestimmungen des Artikel 53a.

##### **5.2 Unnötige Redundanzen vermeiden**

Um die digitale Entscheidungsfähigkeit des Freistaates Bayerns zu stärken (Art. 3), müssen nicht nur technologische, sondern insbesondere organisatorische Maßnahmen adressiert werden, wie beispielsweise die Vermeidung unnötiger Redundanzen bei Vergabeverfahren. Von Vergaben, die aus öffentlichen Förderquellen finanziert werden, müssen alle Kommunen



profitieren können. Zugang zu Ergebnissen geförderter Projekte muss über eine zentrale Plattform möglich sein. Dadurch können doppelte, inhaltsgleiche Maßnahmen verschiedener Kommunen aus gleichen Fördermitteln vermieden und Synergien geschaffen werden.

### **5.3 Aufbau kommunaler Kompetenzzentren**

Mit Art. 4 (2) soll einer Entkopplung des Digitalisierungsstands auf staatlicher und kommunaler Ebene entgegengewirkt werden und zugleich die kommunale Selbstverwaltung gestärkt sowie Selbstverantwortung bewahrt werden. Dieses Ansinnen wird ausdrücklich begrüßt, allerdings ist eine weitere Konkretisierung und Sicherstellung dieser Ziele notwendig. Wie bereits erwähnt, sind monetär unterlegte Strukturen zum Wissensaustausch sowie bessere Bedingungen, die zur Entstehung einer Digitalisierungskultur in allen Verwaltungsebenen beitragen, Vorbedingungen für die Entfaltung von Wirksamkeit des BayDiG innerhalb der Wirkungskreise der Gemeinden. Auch wenn sie staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind, müssen die kleinteiligen, individuellen Bedarfe in geeigneter Weise identifiziert und gestillt werden.

Eine mögliche Form, die im BayDiG intendierten Ziele zu erreichen, können Kompetenzzentren für kommunale Akteure sein, die lokale Bedarfe identifizieren und Akteure vor Ort befähigen, ein Verständnis für digitale Möglichkeiten zu entwickeln.

Die gesetzliche Verankerung des Aufbaus von Wissensaustausch- und Kompetenzzentren wird deshalb dringend empfohlen.

Zusätzlich kann ein Monitoring der hieraus entstehenden, relevanten Prozesse vorgenommen werden, das – an zentraler Stelle zusammengeführt – einen koordinierten Überblick im Freistaat und somit Hinweise für weitere Steuerung bietet.

An dieser Stelle sei die enge Verbindung mit der wirksamen Nutzbarmachung von Open Data durch die Verwaltung betont. Denn erst, wenn Datensilos aufbrechen, zusätzliche Datenbedarfe identifiziert und Zugänge geschaffen werden, können Mehrwerte für die Bevölkerung entstehen. Dazu müssen lokale Akteure zunächst in die Lage versetzt werden, eine Vorstellung über den möglichen Impact ihres Handelns zu erlangen. Der Gesetzentwurf verweist zu Open Data explizit auf „erforderliche Vorarbeiten“ (bspw. S. 41) in Form von gesetzlichen Konkretisierungen, die eine Regelung im BayDiG zum jetzigen Zeitpunkt obsolet machen.

### **5.4 Standardisierte Vorlagen**

Es sollen standardisierte Vorlagen für Vergaben oder Ratsbeschlüsse bereitgestellt werden. Die für die Digitalisierung der Verwaltung erforderlichen organisatorischen Prozesse müssen standardisiert werden, sodass die Kommunen Digitalisierungsprojekte effizienter auf den Weg bringen können.



### **5.5 Zentrale Verfahren und Kooperation**

Was in der föderalen Struktur zutrifft, gilt auch subsidiär. So sollte vermieden werden, dass einzelne Städte Systeme aufbauen, die mit den Nachbarstädten nicht kompatibel sind. Eine unabhängige zentralisierte Koordination oder das Bereitstellen zentralisierter Lösungsansätze muss Interoperabilität gewährleisten (etwa über Kompetenzzentren).

Ebenfalls müssen die Großprojekte einzelner Kommunen und unterschiedlicher Ressorts besser vernetzt werden. Darüber hinaus soll die Kooperation und Vernetzung der IT-Dienstleister – sowohl kommunaler Dienstleister als auch die Kooperation der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung Bayern (AKDB) – mit den Dienstleistern anderer Bundesländer zwingend weiter ausgebaut werden. Eine hemmende Fragmentierung der IT-Infrastruktur, sowohl innerhalb des Freistaates Bayerns als auch bundesweit, soll unbedingt verhindert werden. Deshalb sollte von diesem Gesetzentwurf eine Initiative nach Prinzipientreue ausgehen: Anschlussfähigkeit des Designs unter Berücksichtigung des existenten Ökosystems und Nutzerfreundlichkeit.

Es wird vorgeschlagen, Artikel 3 oder Artikel 4 auf Ergänzungsmöglichkeit zu prüfen.

### **5.6 Zuständigkeitssilos aufbrechen**

Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachbereiche – sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene – darf nicht durch unklare Zuständigkeitsverhältnisse bzw. Kompetenzkonflikte behindert werden. Das Gegenteil sollte der Fall sein, indem Kooperation die Zielerreichung vereinfacht und incentiviert. Dazu bedarf es einerseits klarer Regelungen zur Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachbereiche (z. B. bezüglich der Datenweitergabe). Andererseits müssen neue Arbeitsweisen eingeführt und trainiert werden, bei denen das Projektergebnis im Vordergrund steht. Der Aufbau hochagiler und regionaler Innovationsbüros, die als Dienstleister Prozesse optimieren und die Umsetzung beschleunigen, kann dabei als erster Schritt für das Aufbrechen der Zuständigkeitssilos fungieren. Diese Innovationsbüros arbeiten eng mit den Kompetenzzentren zur Befähigung kommunaler Akteure zusammen. Deshalb wird an dieser Stelle die Etablierung eines Innovationsboards gefordert, das einerseits die Einrichtung von Innovationbüros prüft und andererseits als beratender (Interims-) Ansprechpartner für Kommunen in allen Belangen von Digitalisierungsprozessen fungiert.

### **5.7 Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz als direkter Ansprechpartner für Datenschutzfragen**

Der Datenschutz ist ein komplexes Thema, das oft als vermeintlicher Hinderungsgrund für Digitalisierungsprojekte aufgeführt wird. Doch in Wirklichkeit steht dahinter eine Verunsicherung bezüglich der korrekten Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen. Auch bei behördlichen Datenschutzbeauftragten kann die Befürchtung, etwas



falsch zu machen, zur eher restriktiven Gesetzesauslegung bzw. Vorschriftsauslegung führen. Dieses Hemmnis ist abbaubar. Um Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, soll für die Verwaltungsmitarbeitenden sowie für behördliche Datenschutzbeauftragte eine Möglichkeit bestehen, bei Unsicherheiten direkt und unkompliziert die Aufsichtsbehörde zu konsultieren. Der Landesdatenschutzbeauftragte soll dafür mit zusätzlichen Stellen ausgestattet werden.

An dieser Stelle wird die Prüfung einer möglichen Subsumtion der Forderung unter Artikel 3 empfohlen.

#### **5.8 Nutzerfreundlichkeit auch entlang von Prozessen optimieren**

Die Einbindung von Nutzer:innen in die Entwicklung von digitalen Angeboten ist im Gesetz noch unpräzise und sollte im Digitalplan in Hinblick auf die Arten der Einbindung (z. B. Erstbefragungen, Workshops, Testing) sowie den Anwendungsbereich (Gestaltung von nutzerfreundlichen Gesamtprozessen) spezifiziert werden.

Es wird die Ergänzung von Artikel 3 sowie der Verweis auf eine Konkretisierung im Digitalplan in Artikel 10 vorgeschlagen.

#### **5.9 Abhängigkeit von externen Anbietern und Beratungsstellen reduzieren**

Um zu vermeiden, dass Kommunen in Abhängigkeit von externen Anbietern geraten, wodurch entweder Lock-in Effekte entstehen oder aber Rohdaten zur Weiterverwendung vorenthalten werden können, soll die Nutzung von Open Source-Komponenten gefördert werden und die Weitergabe von zentralen Projekt-Informationen, die bei externen Anbietern liegen, in der Vergabe berücksichtigt werden. Außerdem sollen staatlich geförderte Kompetenzzentren aufgebaut werden, die die Kommunen zur nachhaltigen Umsetzung von Digitalisierungsprojekten berät (s. o.). Auf diese Weise müssen spezifische Kompetenzen nicht in jeder einzelnen Verwaltungseinheit aufgebaut werden, sondern werden zentral akkumuliert. So können zum einen Kosten eingespart und zum anderen Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten zentralisiert und ausgebaut werden.

Eine weitergehende Überlegung zur Wissensteilung in diesem Zusammenhang ist die Einführung des aus dem OZG bekannten Mechanismus „Eine für Alle“ auf kommunaler Ebene und für andere Bereiche: Durch Innovationsbüros und Kompetenzzentren koordiniert, können einzelne Landkreise / Kommunen die Entwicklung von Lösungen für alle bayerischen Kreise und Kommunen übernehmen, die beispielsweise im OZG nicht abgedeckt sind oder etwa im Bereich von Smart City oder Einsatz und Nutzung von KI von hoher Relevanz sind.

So entsteht ein landesweites Netzwerk digitaler Zusammenarbeit und gleichsam die Verpflichtung, alle Regionen des Landes entsprechend einzubinden und unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeiten zu vermeiden.



Es wird vorgeschlagen, eine Erweiterung von Artikel 3 zu prüfen.

#### **5.10 Alle Bürger:innen Deutschlands mitdenken**

Die Entscheidung, die Einbindung der Nutzerkonten im Land zu zentralisieren, erscheint durchaus sinnvoll, da eine fragmentierte Nutzung in den Kommunen zur Verwirrung von Nutzer:innen führt. Jedoch ist es bei diesem Thema hilfreich, sich nicht nur auf Bayern zu fokussieren, sondern das gesamte Bundesgebiet im Blick zu haben, da Nutzerorientierung nicht an Landesgrenzen Halt macht. Auch die Entscheidung des Saarlandes und Hessen, ihre eigenen Konten abzuschaffen und ausschließlich das Nutzerkonto Bund zu nutzen, spricht dafür, das Nutzerkonto Bund entweder obligatorisch zur BayernID anzubieten oder sich sogar für eine alleinige Nutzung zu entscheiden. Art. 29 sollte dahingehend angepasst werden.

*Das iRights.Lab ist ein unabhängiger Think Tank zur Entwicklung von Strategien und praktischen Lösungen, um die Veränderungen in der digitalen Welt vorteilhaft zu gestalten. Wir unterstützen öffentliche Einrichtungen, Stiftungen, Unternehmen, Wissenschaft und Politik dabei, die Herausforderungen der Digitalisierung zu meistern und die vielschichtigen Potenziale effektiv und positiv zu nutzen. Dazu verknüpfen wir rechtliche, technische, ökonomische und gesellschaftspolitische wie auch sozialwissenschaftliche Expertise.*

[www.irights-lab.de](http://www.irights-lab.de)