



Bayerischer Beamtenbund e.V. Lessingstraße 11/II 80336 München

Frau Staatsministerin
Judith Gerlach, MdL
Bayerisches Staatsministerium für Digitales
Oskar-von-Miller-Ring 35
80333 München

Lessingstr. 11/II
80336 München
T 089-55 25 88-0
F 089-55 25 88-50
bbb@bbb-bayern.de
www.bbb-bayern.de

Der Vorsitzende
Rainer Nachtigall

Per E-Mail

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht:
B1-4200-3-15-1

Unser Zeichen/Unsere Nachricht:
210824-StMD-Entwurf-BayDiG-bo

Datum:
24.08.2021

Verbandsanhörung, Bayerischen Digitalgesetzes (BayDiG) hier: Stellungnahme des BBB

Sehr geehrte Frau Staatsministerin,

der BBB bedankt sich für die Übersendung des oben genannten Gesetzentwurfs und der Möglichkeit der Stellungnahme.

Das Thema Digitalisierung ist ein ganz wesentliches Schwerpunktthema, das uns nicht nur in den kommenden Jahrzehnten intensiv beschäftigen wird, sondern aktuell auch Sprungbrett und künftiges Fundament einer zukunftsfähigen Gesellschaft und damit auch einer zukunftsfähigen und leistungsstarken Verwaltung darstellt. Mit diesem Gesetz erhält es die angemessene Betonung. Angesichts dieser herausragenden Bedeutung halten wir es für unerlässlich, die Verwaltung und den öffentlichen Dienst an dieser Entwicklung teilhaben zu lassen. Nicht nur die internen Abläufe – entsprechend den Zielsetzungen des Entwurfs – vielfach neu gedacht und entwickelt werden müssen. Auch Personalentwicklung, -schulung und -kompetenz muss auf diese Entwicklung abgestimmt werden. In ihrem Endausbau bedeuten die Zielsetzungen des Entwurfs eine tiefgreifende Veränderung der aktuellen Strukturen. Die Beschäftigtenseite darf da nicht außen vor bleiben, sondern muss auf diesem Weg mitgenommen werden und kann, durch fundierte Kenntnisse der praktischen Abläufe, zugleich wichtiger Impulsgeber sein.

Wir möchten daher anregen, ein interdisziplinäres Projekt zu starten, das die Kenntnisse und Belange der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Fokus nimmt. Gemeinsam mit dem Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, können wir bereits zahlreiche erfolgreiche Beispiele anführen, wie der Weg hin zum Neuen Dienstrecht in Bayern, die Arbeitsgruppe zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das Gewaltschutzkonzept. In Fortführung dieser Arbeiten schlagen wir vor, in Ergänzung zu den Arbeiten Ihres Ministeriums am vorliegenden Entwurf und den damit verbundenen Entwicklungen und unter der Begleitung Ihres Hauses beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, als dem personalverantwortlichen Ressort, eine gemeinsame Projektentwicklungsgruppe mit dem Bayerischen Beamtenbund zu gründen und die Zielsetzungen dieses Gesetzes auch innerhalb der Verwaltung und unter Mitwirkung der Beschäftigten zu erreichen. Die Erfahrungen vergangener Reformen haben gezeigt, dass Akzeptanz und Begleitung durch die Beschäftigten ein ganz wesentlicher Bestandteil des reibungslosen Gelingens ist.

Wir würden uns freuen, hier die gebündelten Kenntnisse unserer rund 200.000 Mitglieder, aber auch unserer Gremien mit einbringen zu dürfen.

Zum Gesetzentwurf selbst möchten wir uns wie folgt äußern:

1. Investitions- und Personalbedarf; Finanzierung sicherstellen

Die fortschreitende Digitalisierung aller Lebens-, Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche stellt den Freistaat Bayern und insbesondere die öffentliche Verwaltung vor eine der größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf klar herausgearbeitet, steht die Digitalisierung für einen langfristigen und grundlegenden Transformationsprozess von Gesellschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung. Dieser Transformationsprozess, gerade in Bezug auf eine vordigitalisierte Verwaltung, kann allerdings nur mit massiven Investitionen in Ausstattung und Personal gelingen. Hinzu kommt, dass in der Übergangsphase eine hybride Verwaltung notwendig sein wird, wodurch der Personalbedarf nochmals erhöht wird. Für einen langen Zeitraum wird daher Personal gebunden sein. Dabei arbeiten bereits jetzt viele Dienststellen an ihrem Limit. Mögliche Einsparpotentiale, wie in den Erläuterungen ausgeführt, werden sich dabei erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt herausstellen.

Nach dem Gesetzentwurf sind derzeit Stellen und Mittel nur für die ressortübergreifenden Maßnahmen vorgesehen. Gleichzeitig soll aber die Umsetzung und Finanzierung durch die einzelnen Ressorts erfolgen und zwar *„vorbehaltlich der jeweils bei den Ressorts verfügbaren Stellen und Mittel.“* Bereits jetzt ist aber klar, dass es in allen Ressorts zu einem erhöhten Bedarf kommen wird. Die Finanzierung für die notwendigen Stellen und Mittel muss daher gesichert sein.

Staat und Kommunen müssen hier an einem Strang ziehen und die Umsetzung nicht durch langwierige und kontraproduktive Verhandlungen um die Finanzierung aufhalten.

2. Auswirkungen auf die Kommunen

Die Kommunen werden bei der Umsetzung der mit dem Gesetz verbundenen Ziele und Maßnahmen eine Schlüsselposition einnehmen. In Bezug auf die Kosten dürfen die Kommunen daher nicht allein gelassen werden. Das gebietet bereits das Konnexitätsprinzip. Es ist schlicht davon auszugehen, dass gerade kleinere und strukturschwache Gemeinden oder Gemeindeverbände über ihre Leistungsfähigkeit hinaus beansprucht werden. Die Grenzen liegen hier nicht allein in den durchaus begrenzten finanziellen Mitteln, sondern auch in der mangelnden Verfügbarkeit geeigneten Personals. Es reichen daher nicht nur allgemein formulierte Programmsätze. Die Ziele und Vorgaben an die Kommunen müssen mit konkreten finanziellen, personellen und organisatorischen Lösungsvorschlägen vorgegeben werden.

3. Beteiligung der Personalvertretungen

Aus Sicht des BBB ist ein grundsätzlicher Hinweis auf die Beteiligung der Personalvertretung und auf das BayPVG notwendig. In Artikel 6 und Art. 7 sollten die Beschäftigten und damit die Personalvertretung mehr einbezogen werden. Begrifflichkeiten wären dabei die staatliche Verpflichtung zu digitalen Arbeitsplätzen, digitalen Zugängen, grundsätzlich flexiblere Lösungen und pragmatische Umsetzungen; hinsichtlich des Mitbestimmungsrechts bei Fortbildungen, beispielsweise in Form einer Ergänzung „unter Beachtung des Art. 76 BayPVG“.

4. Nutzung der Innovationskraft privater Anbieter

Skeptisch gegenüber steht der BBB der „Nutzung der Innovationskraft privater Anbieter“. Unbestritten benötigt es anfangs externe Unterstützung, insbesondere bei der Herstellung und Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit von digitalen Verwaltungsdienstleistungen. Der Freistaat Bayern sollte hierfür mittelfristig eigenes Knowhow, etwa über staatliche Beratungsagenturen nach dem Beispiel des Cyber Innovation Hub der Bundeswehr, aufbauen.

5. zu Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayDiG-E:

Nach Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayDiG-E sollen die Teile 2 und 3 des Gesetzes nicht für die Tätigkeiten der Schulen gelten. Dies ist aus Sicht des BBB nicht nachvollziehbar und sollte entsprechend abgeändert werden. Laut Gesetzesbegründung sollen durch das Gesetz die bisherigen Maßnahmen zur Förderung und Gestaltung der Digitalisierung „*durch einen einheitlichen und übergreifenden rechtlichen Rahmen abgesichert, flankiert und verstärkt werden.*“ Es soll ein „*umfassender, allgemeiner Rechtsrahmen für die Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft, Staat und Verwaltung geschaffen werden.*“ Auch für die Schulen braucht es Klarheit, Rechtssicherheit und die spezifische Situation von Schulen berücksichtigende passgenaue Regelungen. Denn auch Schulen kommunizieren digital (z. B. mit Eltern), sind z. B. bei Schullandheimaufenthalten mit (digitalen) Zahlungsabwicklungen konfrontiert, beschäftigen sich mit digitalen Nachweisen (z. B. Schülerausweise) uvm. Darüber hinaus werden Schulämter über die Landratsämter durchaus vom Gesetz umfasst, wodurch Regelungen für Schulämter, nicht aber für Schulen gelten könnten.

Gerade die Corona-Pandemie hat deutlich offengelegt, welche Defizite im Schulbereich bestehen. Es wäre fatal, gerade auch in der Kommunikation nach außen, wenn das Digitalgesetz die Schulen in weiten Teilen ausnimmt.

6. zu Art. 2. Satz 1 BayDiG-E:

Wir regen an, in der Aufzählung den Begriff „Verwaltung“ mitaufzunehmen. In der Gesetzesbegründung wird zwar argumentiert, dass die Förderung der Digitalisierung durch den Freistaat nicht Selbstzweck ist. „Verwaltung“ sollte dennoch in die Aufzählung mitaufgenommen werden, da die Gestaltung und Förderung der Digitalisierung im ureigenen Interesse der Verwaltung liegt.

7. zu Art. 3 Abs. 4 BayDiG-E:

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass man sich vom Einsatz von Open-Source-Software insbesondere die nachhaltige Steigerung und Sicherstellung der digitalen Souveränität in der Bayerischen Staatsverwaltung erhofft. Ebenso erhofft man sich davon Innovationen und Kostenersparnisse. Der BBB steht dem Einsatz von Open-Source-Software offen gegenüber. Unklar dabei ist, wie ein bayernweit oder sogar bundesweiten einheitlicher Standard gewährleistet werden kann, um behördenübergreifende bzw. länderübergreifender Prozesse zu ermöglichen. Zudem sollte zu gegebener Zeit evaluiert werden, ob sich dieser Ansatz als praxistauglich erweist.

Wir möchten zudem anregen, dass der Freistaat Bayern ein sog. „Bug-Bounty-Programm“ einrichtet, mit dem insbesondere Sicherheitsforscher die Staatsverwaltung gegen Prämien auf bestehende Sicherheitslücken hinweisen können.

8. zu Art. 4 Abs. 2 BayDiG-E:

Die Bereitstellung von Ansprechpartnern auf gemeindlicher wie staatlicher Ebene lösen zusätzliche Personalkosten aus. Die anfallenden Kosten bei den Kommunen wären, dem Konnexitätsprinzip folgend, durch den Freistaat zu erstatten.

9. zu Art. 6 Nr. 5, 6 BayDiG-E:

Der BBB begrüßt grundsätzlich den in Art. 6 Nr. 5 und 6 BayDiG verfolgten Ansatz. 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. Was die technischen Voraussetzungen dafür anbelangt, muss hier aber immer noch mehr getan werden.

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. Bestehende Regelungen

zur Arbeitszeit und Arbeitsschutz, wie die Arbeitszeitverordnung, müssen daher auf den Prüfstand gestellt und auf die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

In Bezug auf Dienstreisen, insbesondere wenn es sich um Fortbildungen handelt, können Präsenzveranstaltungen trotzdem die sinnvollere Alternative darstellen.

10. zu Art. 7 BayDiG:

Nur wenn es gelingt, genügend IT-Kräfte für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen, wird die Umsetzung der ambitionierten Ziele des Gesetzes auch Erfolg haben. Entsprechend dem Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayDiG-E bedarf es daher zwingend einer Fachkräfteoffensive von Seiten des Freistaates Bayern. Die Maßnahmen, die im Nachtragshaushalt 2018 dazu bereits angestoßen wurden, müssen insoweit konsequent weiterverfolgt und ausgebaut werden. Die bisherigen Maßnahmen müssen in Hinblick auf ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber der freien Wirtschaft auf den Prüfstand gestellt werden. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ausdrücklich das Ziel des Freistaates Bayern, den gleichberechtigten Zugang zu Digitalberufen zu fördern. Die Initiative „Bayerns Frauen in Digitalberufen“ sollte unbedingt weiterentwickelt und ausgebaut werden.

Neben den digitalen Bürger- und Unternehmensrechten müssen auch die digitalen Rechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst konsequent weiterentwickelt werden. Begrüßt wird in diesem Zusammenhang, dass sich der Freistaat Bayern dazu verpflichtet, die digitale Qualifizierung der Beschäftigten zu fördern und diese insbesondere bei der Einführung neuer oder der erheblichen Veränderung bestehender Verfahren angemessen aus- und fortzubilden. Für den kommunalen Bereich ist auch hier die Kostentragung durch den Freistaat Bayern entscheidend.

Für eine gelingende Umsetzung ist es allerdings nicht ausreichend, nur die fachlichen Kompetenzen ins Auge zu nehmen. Wie eingangs schon beschrieben, müssen die Beschäftigten im Rahmen der Umstrukturierungen mitgenommen werden – und dazu braucht es ein umfassendes Gesamtkonzept samt transparenter und wertschätzender Kommunikation, das bisher noch keinen Einzug in den Gesetzesentwurf gefunden hat. Die Volldigitalisierung der Verwaltung hat einen tiefgreifenden Umbruch innerhalb der Verwaltung zur Folge. Es handelt sich dabei um einen strategischen Wendepunkt. Prozesse werden geändert, Organisationsstrukturen aufgebrochen, Tätigkeitsbeschreibungen ändern sich. Es geht also nicht mehr nur um die einfache Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten. Zwingend notwendig ist die aktive Einbindung der Mitarbeiter bei den Veränderungen (neue Verhaltensweisen, neue Aufgaben, neue Strukturen, neue Behördenkultur). Notwendig ist daher ein umfassendes Changemanagement, bei dem die Beschäftigten im Fokus der strategischen Neuausrichtung stehen.

11. zu Art. 10 Abs. 1 Satz 2 BayDiG:

Die gesetzliche Normierung, dass Nutzer in die Entwicklung neuer digitaler Angebote miteinbezogen werden sollen, sehen wir kritisch. Dies würde einen massiven Mehraufwand an Personal, Mittel und Zeit generieren. In dieser Ausgestaltung ist der dahinterliegende Wunsch nach mehr Nutzerfreundlichkeit nicht praxisnah. Die Norm sollte daher zumindest abgeschwächt werden. Sinnvoller erscheint es, die Vorgaben zur Einbeziehung der Nutzer beispielsweise im Digitalplan festzulegen. Nutzerfreundlichkeit lässt sich überdies auch anders erreichen.

12. zu Art. 15 BayDiG-E:

Der Digitalplan stellt ein wesentliches Instrument bei der Umsetzung der durch das Gesetz vorgegebenen Ziele und Maßnahmen dar. Die Vorschrift setzt allerdings nicht fest, in welchem Turnus der Digitalplan aktualisiert bzw. fortgeschrieben werden soll. Dies halten wir für zwingend geboten und schlagen einen 3-Jahres-Turnus vor.

Darüber hinaus sehen wir es als zwingend notwendig an, dass die Personalvertretungen bei der Aufstellung des Digitalplans beteiligt werden. Ein Hinweis dazu sollte bereits in Art. 15 BayDiG

aufgenommen werden. Auch eine Beteiligung des BBB als Spitzenorganisation des öffentlichen Dienstes sehen wir aufgrund des Art. 16 BayBG als zwingend geboten an.

Art. 7 Abs. 2 BayDiG-E sieht eine regelmäßige Berichtspflicht gegenüber dem Bayerischen Landtag vor. Aufgrund der Bedeutung der Angelegenheit halten wir eine jährliche Berichtspflicht für notwendig. Insofern regen wir eine Änderung der Vorschrift an.

13. zu Art. 20 Abs. 3 BayDiG-E:

In Härtefällen sollten Ausnahmen für die Beschäftigte trotzdem möglich sein.

14. zu Art. 24 BayDiG-E:

Inwieweit werden hier Verwaltungsverfahrensvorschriften und Prozessordnungen dem Vorhaben angepasst? Inwieweit kann das „Digitalisierungsgesetz“ hier Wirkung entfalten, da die Prozessordnungen auf Bundesrecht basieren?

15. zu Art. 24 Absatz 2 Satz 3 BayDiG-E:

Es besteht Unklarheit, wie dieser Nachweis in digitalen Verfahren geführt werden soll.

16. zu Art. 33 Abs. 1 Satz 1 BayDiG-E:

Der künftige Grundsatz der digitalen Aktenführung wird vom BBB sehr begrüßt. Je höher der Digitalisierungsgrad der staatlichen Prozesse ist, desto besser sind etwa auch mobiles Arbeiten / Homeoffice etc. möglich. Der personelle und finanzielle Aufwand bei der Umstellung auf digitale Akten durch das Scannen der Altakten darf hierbei allerdings nicht unterschätzt werden. Darüber hinaus sind Mittel zur Einrichtung von Scan-Straßen, die künftig eingehende Schriftstücke in digitale Verfahren einspeisen, notwendig.

17. zu Art. 49 BayDiG-E:

Die Datenübermittlung nach Art. 49 BayDiG-E sollte in jedem Fall zeitnah evaluiert werden, um hier einen Überblick über die Menge und die Belastung zu erlangen.

18. weiteren Maßnahmen im Bereich der Sicherheit

Die Maßnahmen des Freistaates

- beim Ausbau der Cybercrime-Bekämpfung, insbesondere der Zentralstelle Cybercrime in Bamberg und der Schwerpunktstaatsanwaltschaften sowie der spezialisierten Ermittlungseinheiten bei der Bayerischen Polizei
- die Ausstattung der Bayerischen Polizei mit modernster mobiler IT (z.B. Smartphones, Tablets und im Streifenwagen).
- die 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).

werden ausdrücklich begrüßt. Die personelle Ausstattung muss aber auch hier gewährleistet sein.

Für erläuternde Gespräche stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Rainer Nachtigall
Vorsitzender