

Bayer. Kommunalen Prüfungsverband, Postfach 19 01 62, 80601 München

Bayerisches Staatsministerium für Digitales  
Oskar-von-Miller-Ring 35  
80333 München

Renatastraße 73 80639 München  
Telefon: (089) 1272-0  
Telefax: (089) 1272-883  
E-Mail: poststelle@bkpv.de

Bearbeiter: Herr Gruschka  
Unser Zeichen: 15 G  
Durchwahl: (089) 1272-200  
E-Mail: herbert.gruschka@bkpv.de

München, 23.08.2021

## **Verbandsanhörung zum Bayerischen Digitalgesetz**

Ihr Schreiben vom 13.07.2021, Az.: B1-4200-3-15-1

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns, dass Sie uns Gelegenheit geben, zu dem von der Bayerischen Staatsregierung am 06.07.2021 verabschiedeten Entwurf eines Bayerischen Digitalgesetzes Stellung zu nehmen.

Wir begrüßen ausdrücklich die mit dem neuen Digitalgesetz verfolgten Ziele, da die fortschreitende Digitalisierung aller Lebens-, Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche in der Tat nicht nur der Zivilgesellschaft (Bürger und Unternehmen), sondern auch den öffentlichen Verwaltungen zahlreiche neue Gestaltungsmöglichkeiten für eine wirtschaftlichere, effizientere und zukunftsorientierte Aufgabenerfüllung bietet. Zugleich aber stellt die technische Entwicklung die Behörden bei der Umsetzung vor neue Herausforderungen, insbesondere an die rechtssichere und datenschutzkonforme Gestaltung digitaler Verwaltungsprozesse, die transparent, revisionssicher und gerichtlich nachprüfbar sein müssen. Insoweit sehen wir ebenfalls die Notwendigkeit für einen einheitlichen, umfassend angelegten Rechtsrahmen, der über die bisherigen E-Government-Gesetze hinausgeht und Digitalisierung als umfassenden und zusammenhängenden gesellschaftlichen Prozess erfasst.

Interessanterweise zeigen die zurückliegenden Monate mit den durch die Covid-19 Pandemie veränderten Kommunikations- und Arbeitsbedingungen, dass gerade Kommunen mit einer dem Stand der Technik entsprechenden Informationstechnik, einem fortgeschrittenen Einsatz

von automatisierten Verfahren und flächendeckender elektronischer Aktenführung, schneller und flexibler auf die neuen, nicht vorhersehbaren Herausforderungen reagieren konnten.

Mit der zunehmenden Digitalisierung nehmen leider die Intensität und Qualität der Cyber-Attacken sowie die Komplexität der Systeme und Anwendungsverfahren und damit auch die Risiken für die Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität von IT-Systemen und Daten zu. Insoweit sind aus unserer Sicht gerade die in Art. 3 Abs. 2 und 3, Art. 43 BayDigG-E festgelegten gesetzlichen Verpflichtungen der Gebietskörperschaften und Behörden eine wichtige Grundlage für zuverlässige und vertrauenswürdige digitale Verwaltungsprozesse der bayerischen Kommunen. Mit unseren stichprobenweisen IT-Prüfungen im Zuge der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen unserer Mitglieder tragen wir dazu bei, dass diese Verpflichtungen in der Praxis auch umgesetzt werden.

Zu dem aktuell vorliegenden Gesetzentwurf (Stand: 06.07.2021) geben wir folgende

## **A. Änderungs- und Ergänzungsvorschläge:**

### **1. Zu Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayDigG-E und Art. 42 Abs. 4 BayDigG-E: (Tätigkeit der Behörden im Rahmen des Prüfungsverfahrens und Aufgaben des LSI)**

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (kurz: BKPV) ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und führt seit 1920 bei seinen 2.097 Mitgliedern (Kommunale Spitzenverbände, Gemeinden und Gemeindeverbänden, Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Stiftungen und sonstigen Körperschaften) die überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen durch (vgl. Art. 105 Abs. 1 i.V. mit 106 GO, Art. 91 Abs. 1 i.V. mit Art. 92 LKrO, Art. 87 Abs. 1 i.V. mit 88 BezO). Daneben fördert der BKPV die Wirtschaftsführung seiner Mitglieder durch Beratungen und die Erstellung von Gutachten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und Art. 2 Abs. 2 und 3 Prüfungsverbandsgesetz (PrVbG).

Bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben ist der BKPV unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (vgl. Art. 2 Abs. 5 PrVbG).

Der Prüfungsverband ist damit das Gegenstück zum Bayerischen Obersten Rechnungshof (kurz: ORH) auf der kommunalen Ebene.

Aufgrund unserer besonderen Stellung, den gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und zur Wahrung unserer Unabhängigkeit bitten wir noch folgende Änderungen in den Gesetzentwurf bzw. die Gesetzesbegründung aufzunehmen:

- In Art. 42 Abs. 4 BayDigG-E sollte nach den Worten „... **des Obersten Rechnungshofs**“ die Worte „, **des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands**“ eingefügt und die Gesetzesbegründung entsprechend angepasst werden.

Der in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayDigG-E verwendete Begriff „Prüfungsverfahren“ ist weder im Gesetzentwurf noch in der Gesetzesbegründung näher definiert. Zudem beschreibt er aus unserer Sicht unzutreffend unsere vielfältigen hoheitlichen Aufgaben und deren Inhalte, wie sie in Art. 2 PrVbG und in den o.g. Kommunalgesetzen festgelegt sind. Wir schlagen deshalb folgende Änderung vor:

Die bisherige Regelung in Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayDigG-E wird durch folgende Worte ersetzt:

**„4. Die Tätigkeit von Behörden, wenn diese Aufgaben wahrnehmen, bei denen sie unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, und“**

## **2. Zu Art. 3 Abs. 3 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 und 43 Abs. 1 BayDigG-E: (Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der informationstechnischen Systeme)**

Es erschließt sich uns nicht ganz, warum in Art. 3 Abs. 3 BayDigG-E neben dem Freistaat nur die Gemeindeverbände und Gemeinden, nicht aber auch die sonstigen in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDigG-E genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts adressiert werden.

Wir geben zu bedenken, dass bei einer Vielzahl von bayerischen Kommunen der IT-Betrieb von sonstigen juristischen Personen des öffentlich Rechts gewährleistet wird, die der Aufsicht des Freistaats unterstehen. An erster Stelle ist hier die von den Kommunalen Spitzenverbänden getragene gemeinnützige Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) zu nennen, bei der es sich um eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts handelt (vgl. § 1 AKDB-Verordnung i.V. mit § 1 AKDB-Satzung). Daneben haben wir bei unseren überörtlichen Prüfungen neben einer Vielzahl von vertraglich vereinbarten Auftragsverarbeitungen i.S. von Art. 28 DSGVO auch die Übertragung einzelner oder aller mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden IT-Aufgaben an selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts angetroffen, z.B. an das gKU KommunalBIT, bei dem es sich ebenfalls um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt (vgl. Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GO i.V. mit Art. 2 Abs. 4 KommZG). Daneben gibt es auch eine Reihe von selbständigen Kommunalunternehmen, die kritische Infrastrukturen betreiben (z.B. kommunale Krankenhäuser oder Ver- und Entsorgungsunternehmen).

Im Gegensatz dazu unterliegen z.B. die Zweckverbände für kommunale Datenverarbeitung (z.B. Zweckverband Realsteuerstelle und Rechenzentrum der Gemeinden des Landkreises Regensburg, Zweckverband gemeindliche Datenverarbeitung im Landkreis Neu-Ulm, Zweckverband Informationstechnik Franken, der neben den Städten Erlangen, Schwabach und Fürth ein Träger des gKU KommunalBIT ist) und die Verwaltungsgemeinschaften der gesetzlichen Verpflichtung zur Gefahrenabwehr (Art. 3 Abs. 3 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayDigG-E), was wir für sachgerecht erachten.

Aus den vorstehenden Gründen meinen wir, dass einer so grundlegenden gesetzlichen Verpflichtung, die zudem mit Art. 43 Abs. 1 BayDiG-E korrespondiert, alle in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDiG genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen sollten und regen an, dies mit folgender Ergänzung in Art. 3 Abs. 3 BayDiG-E klarzustellen:

Nach den Worten „... **Gemeindeverbände und Gemeinden**“ sollten die Worte „ **und die sonstigen in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts** “ eingefügt werden.

### **3. Zu Art. 39 Abs. 3 Satz 4 BayDiG-E (Inanspruchnahme der Dienste von staatlichen Rechenzentren)**

Der Gesetzentwurf hat vorrangig die Digitalisierung zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf der einen und Bürgern und Unternehmen auf der anderen Seite im Blick. Die zwischenbehördliche Zusammenarbeit wird dem o.g. Ziel dabei deutlich untergeordnet. Dabei könnte ein entscheidender Schub in der Digitalisierung der Leistungen gegenüber Bürgern und Unternehmen durch einheitliche digitale Infrastrukturen aller juristischen Personen des öffentlichen Rechts erreicht werden. Auf die Probleme heterogener Infrastrukturen und Dienste in der Corona-Krise weisen wir in diesem Zusammenhang hin. Insofern halten wir die Möglichkeit zur freiwilligen Kooperation von Staat, Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Art. 39 Abs. 3 Satz 4 BayDiG-E für zu kurz gegriffen. Der Staat sollte zumindest Anreize setzen, dass möglichst viele Kommunen und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts die Dienste der staatlichen Rechenzentren beanspruchen. Insoweit sollte sich der Staat verpflichten, kooperationswillige Dritte in die Rechenzentren aufzunehmen.

Nur ergänzend weisen wir darauf hin, dass der Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlicher Dienste für sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts keine Teilhabe am Digitalpakt in Art. 50 BayDiG-E gegenübersteht. Insoweit bleiben Teilhaberechte dieser Gruppe ohne erkennbaren sachlichen Grund unberücksichtigt.

### **4. Zu Art. 43 Abs. 1 BayDiG-E: (Sicherheit der informationstechnischen Systeme der Behörden und Informationssicherheitskonzepte)**

Bei unseren im Rahmen der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung durchgeführten IT-Prüfungen (rd. 140/Jahr) stellen wir immer wieder fest, dass bereits bestehende Informationssicherheitskonzepte nicht aktualisiert und an den aktuellen Stand der Technik angepasst werden. Vielfach müssen wir diese Kommunen darauf hinweisen, dass die Gewährleistung eines angemessenen Grades von Informationssicherheit einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess erfordert, der insbesondere den aktuellen Stand der eingesetzten Informationstechnik

sowie deren Schwachstellen berücksichtigt und ggf. die Neujustierung der festgelegten technischen und organisatorischen Maßnahmen erfordert. Gerade die größeren Schadensereignisse der letzten Jahre zeigen u.E. deutlich, dass auf neue Schwachstellen und Angriffsvektoren schnell und konsequent reagiert werden muss.

Insoweit regen wir an, die regelmäßige Überprüfung und ggf. Anpassung der technischen und organisatorischen Maßnahmen an den Stand der Technik auch im Gesetzentwurf zum Ausdruck zu bringen. Wir geben zu bedenken, dass dieser sehr wichtige Gesichtspunkt auch in anderen vergleichbaren Rechtsnormen oder grundlegenden IT-Sicherheitsstandards enthalten ist (vgl. z.B. § 11 Abs. 1a Satz 3 EnWG oder § 75c Abs. 1 Satz 3 SGB V oder BSI-Standard 200-1, Abschn. 3.2 und BSI-Standard 200-2, Abschn. 10). Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung in Art. 43 Abs. 1 Satz 2 BayDigG-E vor:

Nach Art. 43 Abs. 1 Satz 2 BayDigG-E sollte der Satz **„Die Informationssicherheitskonzepte sollten regelmäßig an den Stand der Technik angepasst werden“** eingefügt werden.

Sofern Sie eine Änderung des Gesetzestextes nicht für zweckmäßig oder notwendig erachten, wären wir Ihnen dankbar, wenn sie in Anlehnung an den aktuellen BSI-Standards 200-1 und 200-2 in die Gesetzesbegründung zu Art. 43 Abs. 1 BayDigG zumindest folgende Ergänzung aufnehmen:

**„Um die Informationssicherheit aufrechtzuerhalten und kontinuierlich zu verbessern, müssen die ergriffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin überprüft, an den Stand der Technik angepasst und die vorhandenen Informationssicherheitskonzepte aktualisiert werden.“**

## **B. Weitere Anmerkungen und redaktionelle Hinweise:**

### **1. Zu Art. 5 Abs. 2 BayDigG-E (Algorithmenkontrolle bei vollständig automatisierten Verwaltungsverfahren)**

Wir begrüßen grundsätzlich diese zukunftsorientierte, der technischen Entwicklung gerecht werdende gesetzliche Verpflichtung, zumal diese auch mit den haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen korrespondiert, die beim Einsatz finanzwirksamer Verfahren gelten (vgl. § 37 Abs. 1 KommHV-Kameralistik und § 33 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Da die Gemeinden für die Festsetzung und Einhebung der Realsteuern zuständig sind (vgl. § 1 Abs. 2 AO) und daneben weitere Abgaben erheben (vgl. Art. 1 KAG), ist auch der in der Gesetzesbegründung enthaltene Verweis auf das in § 88 Abs. 5 AO geregelte Risikomanagement durchaus zweckmäßig, zumal diese Bestimmung gem. § 1 Abs. 2 Nr. 3 AO und Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a Doppelbuchst. cc Unterbuchst. ccc KAG bei der Verwaltung und Festsetzung kommunaler Abgaben ohnehin entsprechend anwendbar ist. Aufgrund unserer langjährigen Erfahrungen mit dem Einsatz finanzwirksamer automatisierter Verfahren geben wir allerdings zu bedenken, dass die zuständigen Behörden oftmals überfordert sind, die Gültigkeit

von Berechnungsalgorithmen oder die Wirksamkeit, Vollständigkeit und die Objektivität von Risikomanagementsystemen zu beurteilen. Mit dem Einsatz künstlicher Intelligenz (KI) wird sich dieses seit vielen Jahren bestehende Problem u.E. zunehmend verschärfen, zumal es sich bei den in Kommunen eingesetzten Produkten in der Regel um kommerzielle, nicht quell-offene automatisierte Verfahren handelt, zu denen keine nähere technische Dokumentation vorliegt.

Aufgrund der Komplexität von KI-gestützten Lösungen, erfordert deren Prüfung und Absicherung ein fundiertes, interdisziplinäres Expertenwissen (Fachrecht, Programmprüfung und KI) und entsprechend professionelles Vorgehen (vgl. BSI AIC4-Katalog und Fraunhofer IAIS Prüfkatalog). Aus diesem Grund halten wir eine Zertifizierung von KI gestützten, vollständig automatisierten Verwaltungsverfahren durch entsprechend sachkundige Zertifizierungsstellen für zielführender, als eine Prüfung durch die jeweils zuständige Behörde. Wir regen an, diesen Aspekt nochmals zu überdenken.

Dazu ergänzend zum Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 BayDigG-E noch eine kleine redaktionelle Anmerkung:

Das Wort „Ihre“ sollte kleingeschrieben werden.

## **2. Zu Art. 20 Abs. 3 BayDigG-E:**

### **(Verwaltungsdienstleistungen im Bereich der Personalverwaltung und Personalwirtschaft)**

Aus organisatorischer und wirtschaftlicher Sicht begrüßen wir diese Regelung, da sie sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten Erleichterungen bietet. Da die Regelung nach der Gesetzesbegründung auch für die unter der Aufsicht des Freistaates Bayern stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten soll, sollte dies u.E. im Wortlaut der Regelung berücksichtigt werden. Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung vor:

Nach den Worten „... **Gemeindeverbände und Gemeinden**“ sollten die Worte „**und die sonstigen in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 genannten juristischen Personen**“ eingefügt werden.

## **3. Zu Art. 27 Satz 2 Nr. 1 BayDigG-E:**

### **(Bayernportal)**

Der Halbsatz in Satz 2 Nr. 1 geht sprachlich nicht auf, da er das Wort „**anzubieten**“ zweimal enthält. Unseres Erachtens muss dieses nach den Worten „... **Suche nach Verwaltungsleistungen**“ entfernt werden.

**4. Zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BayDigG-E:  
(Bayernportal)**

Es erschließt sich uns nicht ganz, wieso in der o.g. Regelung auf die Textform abgestellt wird, dann aber in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass der Begriff im Sinne des § 126a BGB (Elektronische Form = Schriftformsurrogat mit qualifizierter elektronischer Signatur) zu verstehen sei. War damit nicht die in § 126b BGB geregelte Textform gemeint?

**5. Zu Art. 52 Satz 1 Nr. 3 BayDigG-E:  
(Experimentierklausel - Ausnahmegenehmigungen)**

Auch wenn diese Bestimmung im Wortlaut mit der bisherigen Regelung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayEGovG weitgehend übereinstimmt, halten wir eine Erprobung von geltenden Zuständigkeitsvorschriften für problematisch und mit Blick auf die mit der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltungsprozesse einhergehenden Potentiale auch nicht für notwendig.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Latz

Leiter der Abteilung 1 - Allgemeine Prüfung und Organisation