
Stellungnahme

des Sozialverbands VdK Bayern

zum Entwurf eines Gesetzes über die Digitalisierung im
Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)

(in der Version: 2021-07-06 BayDiG-E)

unabhängig. solidarisch. stark.

SOZIALVERBAND

VdK

BAYERN



Vorbemerkung

Der Sozialverband VdK Bayern bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum geplanten Bayerischen Digitalgesetz. Dieses soll erstmals für Bayern einen einheitlichen rechtlichen Rahmen zur Digitalisierung abstecken und nimmt damit Einfluss auf alle Bevölkerungsgruppen und deren Lebensbereiche.

Die Digitalisierung ist der grundlegendste Veränderungsprozess unserer Zeit. Sie birgt neue Chancen aber stellt unsere Gesellschaft ebenso vor große Herausforderungen.

Digitalisierung verändert die Art wie wir uns informieren, wie wir kommunizieren, wie wir konsumieren. Sie bedeutet damit weitaus mehr als Umwandeln von analogen Werten in digitale Formate und beinhaltet systemimmanent eine soziale Komponente. Denn Digitalisierung betrifft alle Lebensbereiche und deren Teilhabe daran: Arbeit, Bildung, Familie, Freundschaften, Einkäufe, Freizeit, Gesundheit, Umwelt, Verwaltung usw.

Zentral ist daher, dass der digitale Wandel, der schon in vollem Gange ist und nicht mehr aufgehalten werden kann, als sozialer Prozess betrachtet und gestaltet werden muss. Dabei müssen die Chancen genutzt und die Risiken abgefedert werden. Die Digitalisierungsprozesse müssen mit unseren Grundwerten übereinstimmen, ethische und gesellschaftliche Fragestellungen bedenken und beantworten und auch unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit betrachtet werden.

Die Digitalisierung zu gestalten, heißt für uns als Sozialverband VdK auch, dass alle Bevölkerungsgruppen mitgenommen werden und daran teilhaben können. Das muss aus unserer Sicht in besonderem Maße für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und benachteiligte Menschen gelten.

Dass hier noch gravierende Lücken und Schwierigkeiten bestehen, hat z.B. erst kürzlich der Achte Altersbericht für ältere Menschen erbracht. Auch der D21-Digital Index 2021 zeigt, dass zwar immerhin 70 Prozent der 70-74-jährigen online sind, bei den 75-79-jährigen hingegen nur noch 48 Prozent.

Deshalb werden erstens spezifische Kompetenzen der und des Einzelnen im Umgang mit und bei der Nutzung digitaler Technologien benötigt ebenso wie als grundlegende Voraussetzung eine Akzeptanz digitaler Technologien. Menschen, die mit modernen Techniken nicht vertraut sind, müssen folglich geschult und ihre Bedienungsfertigkeiten immer wieder an den Stand der Technik angepasst werden. Damit sie die digitalen Möglichkeiten nutzen, müssen Berührungspunkte abgebaut und deren Nutzen verdeutlicht und erfahrbar werden. Ebenso müssen Anwendungen niederschwellig nutzbar sein. Wer Angst hat, durch einen Fehlklick „das Internet zu löschen“, wird sich wohl eher selten auf das Wagnis Internet, Apps, digitale Formulare etc. einlassen.

Zweitens braucht es die Ausstattung, um digitale Technologien zu nutzen. Menschen mit niedrigen Einkommen stehen hier ebenso vor Hürden, sich elektronische Geräte, Software und einen Internetzugang anzuschaffen, wie auch Menschen - vor allem in ländlichen Gebieten -, bei denen keine Netzabdeckung besteht oder die Leitungskapazität mit Kupferkabeln nicht ausreicht. Daher bedarf es zum einen flächendeckender und kostenfreier Nutzungsmöglichkeiten für das Internet im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen für alle und überall in Bayern. Also z.B. in Rathäusern, Gemeindezentren, Alten- und Servicezentren. Desgleichen in Wohnformen für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung wie beispielsweise Betreutes Wohnen, im Alters- oder Pflegeheim, betreuten Wohngruppen, Wohnheimen für Menschen mit Behinderung etc. Ebenso sollte die Anschaffung und die Nutzung Teil der sozialrechtlichen Hilfen nach dem SGB XII sein. Zum anderen muss die digitale Infrastruktur, wie Internet, in einem Flächenstaat wie Bayern überall verfügbar sein und nicht nur von den individuellen Ausbastrategien der Anbieter abhängen, sondern staatlich und gemeindlich vorangetrieben werden.

Des Weiteren und damit drittens sind die Anwendungen so zu gestalten, dass sie für alle Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar, mithin barrierefrei sind. Nicht haltbar sind vor diesem Hintergrund die Regelungen in § 1 Absatz 1 Satz 2 Bayerische

Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung und in § 1 Absatz 4 Bayerische E- Government-Verordnung, dass öffentliche Stellen von einem barrierefreien Angebot im Einzelfall absehen können, wenn die Einhaltung der Barrierefreiheitsanforderungen aus finanziellen, wirtschaftlichen oder verwaltungsorganisatorischen Gründen unverhältnismäßig sind bzw. eine unverhältnismäßige Belastung darstellen.

Zuletzt ist es aus unserer Sicht notwendig, dass keinerlei Verpflichtung besteht, digitale Dienste zu nutzen oder digital mit Behörden und der Verwaltung zu kommunizieren oder Verwaltungsleistungen zu erhalten. Es muss zwingend eine analoge Variante bereitgehalten werden, die genauso kostengünstig ist und genauso schnell bearbeitet wird, für die, die die Digitalisierungsangebote nicht nutzen können oder nutzen wollen. Digitalisierung darf nicht dazu führen, dass sich Behörden abschotten, Verwaltungen weg von den Menschen verlagert werden und nicht mehr erreichbar sind, keine individuelle und persönliche Beratung mehr stattfindet, sondern eine automatische Telefonansage bzw. Führen durch ein Telefonprotokoll („Drücken Sie die 1, wenn...“). Vielmehr muss die durch digitalisierte Prozesse eingesparte Zeit in die direkte Kundenpflege einfließen.

Zum allgemeinen Teil

Im allgemeinen Teil des Bayerischen Digitalisierungsgesetzes werden digitale Rechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen aufgelistet und die allgemeinen Grundsätze des bayerischen Digitalisierungsrechts geregelt.

Zu Artikel 2

In Artikel 2 Satz 2 Nr. 2 wird als Teil der Schwerpunkte der Digitalisierungsförderung des Freistaates Bayern der Ausbau allgemeiner Bildungsangebote angegeben. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dies offenbar nur für den vorschulischen und schulischen Bereich gelten. Uns fehlt hier die Bildung für Auszubildende, Studierende, Erwachsene und Ältere. Gerade auch für sie braucht es entsprechende Bildungsangebote und -strategien.

In Artikel 2 Satz 2 Nr. 3 wird die Förderung leistungsfähiger digitaler Infrastrukturen beschrieben und als Maßnahme zum Beispiel der Auf- und Ausbau von WLAN-Hotspots beschrieben. Das alleine reicht nicht aus. Für Personen, die sich weder Endgerät noch Internet leisten können, brauchen wir flächendeckende und kostenfreie Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum und in öffentlichen Einrichtungen und damit neben flächendeckenden Internetzugängen auch Unterstützung beim Erwerb von Hard- und Software oder die Zurverfügungstellung von barrierefreien Bedienungsterminals.

In Artikel 2 Satz 2 Nr. 15 wird erfreulicherweise die digitale Barrierefreiheit als Schwerpunkt der Digitalisierungsstrategie des Freistaats Bayern beschrieben. Vor diesem Hintergrund bedarf es der Streichung der einschränkenden bayerischen Regelungen für die Verwaltung und öffentlichen Stellen in der Bayerischen Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung und in der Bayerischen E- Government-Verordnung sowie sonstigen Verordnungen, die die Verwirklichung von digitaler Barrierefreiheit unter Finanz- und sonstige Vorbehalte stellen.

Darüber hinaus sollte der Freistaat Bayern endlich Sorge dafür tragen, dass auch die privaten Anbieter von Waren und Dienstleistungen zur Barrierefreiheit und damit auch digitaler Barrierefreiheit verpflichtet werden. Die Gesetzesbegründung zeigt in diesem Punkt sehr anschaulich und selbsterkennend auf, dass die Marktmacht von Menschen mit Behinderungen nicht ausreicht, ein Umdenken und Umsteuern aller Beteiligten und entsprechend auch von Unternehmen und privaten Anbietern zu bewirken. Deswegen bedarf es staatlicher Regelungen und ein Rügeverfahren wie z.B. in Österreich.

Zu Artikel 4

In Artikel 4 Absatz 3 wird geregelt, dass der Freistaat Bayern Basisdienste für alle Gemeindeverbände und Gemeinden beim Angebot digitaler öffentlicher Dienste bereitstellt. Aus unserer Sicht ist darauf zu achten, dass die Basisdienste nicht nur für alle bereitgestellt, sondern von allen auch zu nutzen sind, im Hinblick auf einheitliche und damit nutzerfreundliche Dienste in ganz Bayern (was im Übrigen wünschenswert für das ganze Bundesgebiet wäre). Für Bürgerinnen und Bürger ist es sinnvoll, bei jeder Gemeinde auf die gleichen Rahmenbedingungen, IT-Strukturen, Oberflächen und Benutzerbedienelemente zu treffen. Es ist heutzutage beispielsweise sehr mühsam, sich auf unterschiedlichen Gemeinde- und Städtewebseiten die gleichen themenbezogenen Verwaltungs-Informationen herauszusuchen, da alle voneinander abweichende Gliederungen und Einstelltechniken benutzen. Eine Angleichung und Standardisierung hierzu wären außerordentlich hilfreich und sicherlich auch kostensparend.

Zu Artikel 10

In Artikel 10 Absatz 1 wird geregelt, dass der Freistaat Bayern Nutzerinnen und Nutzer in die Entwicklung neuer digitaler Angebote einbeziehen soll. In der Begründung finden sich dazu allerdings keine weiteren Erläuterungen, insbesondere hinsichtlich Form und Verfahren. Aus unserer Sicht sollte diese Regelung von einer Soll-Bestimmung zu einer Selbstverpflichtung des Staates und der nachgeordneten Behörden erweitert werden. Einzubeziehen sind insbesondere Nutzergruppen wie die bereits erwähnten Älteren, Menschen mit Behinderung und benachteiligte Menschen, um deren Bedarfe umfänglich bei neuen Angeboten abbilden zu können.

Absatz 2 normiert eine Förderverpflichtung des Freistaates für die Stärkung der digitalen Kompetenzen der Bürger und der Unternehmen sowie zur Barrierefreiheit. Was unter Förderung zu verstehen ist, ist vage gehalten; die im Gesetzestext als Stärkung bezeichnete Maßnahme ist in der Begründung nur noch als allgemeines Informationsangebot bezeichnet, und sie ist insbesondere nicht mit einem Förderbudget oder Fördervolumen hinterlegt, so dass die Regelung wenig aussagekräftig erscheint und ihre Wirksamkeit zweifelhaft ist.

Im allgemeinen Teil der Begründung (Seite 44) wird des Weiteren zwar auch noch von einer digitalen Kompetenzvermittlung für besondere Gruppen, z.B. Senioren, unter dem Punkt Portalverbund Bayern gesprochen. Es sind aber auch hier keinerlei Maßnahmen oder Kompetenzvermittlungsstrategien beschrieben. Mangels Ausführungen dazu können wohl leider auch keine gesteigerten Anstrengungen hierzu erwartet werden.

Unklar ist im Zusammenhang mit Satz 2 auch die Frage, wessen Qualifizierung in Sachen digitale Barrierefreiheit gefördert werden soll - die der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen, der Verwaltung oder einzelner staatlicher Beschäftigter? Aus unserer Sicht bedarf es hier einer Klarstellung.

Zu Artikel 11

In Artikel 11 wird das Recht auf die digitale Identität jeder einzelnen natürlichen Person beschrieben und festgelegt. In Verbindung mit Art. 29 bis 31 ist hier aus unserer Sicht ein sicheres aber niedrigschwelliges Identitätsverfahren festzulegen, das von jedermann ohne großen Aufwand zur Authentifizierung genutzt werden kann. Das hier u.a. favorisierte Elster-Verfahren ist sicherlich von vielen möglichen Identifikationsverfahren eines mit relativ benutzerfreundlicher Handhabung. Gleichwohl liegt dessen Nutzerquote auch heute noch erst bei unter 40 Prozent. Gegebenenfalls wäre es notwendig, sich hier an dem estländischen Identitätsverfahren mit elektronischer Identifizierungskarte oder im Internethandel bereits benutzten Authentifizierungsverfahren zu orientieren, z.B. am Fingerabdruck bei Apples iTunes.

Ein schwer handhabbares Gegenbeispiel wäre im Übrigen das besondere elektronische Anwaltspostfach, das für die Bürgerinnen und Bürger aufgrund seiner mehrfachen Zugangshürden (komplizierte Erstregistrierung, ständige Aktualisierungen notwendig, Chipkartengebrauch) kaum nutzbar wäre.

Zu Artikel 15

In Artikel 15 Absatz 2 wird eine Berichtspflicht der Staatsregierung zum Stand der Digitalisierung und der Umsetzung des Bayerischen Digitalgesetzes geregelt. Aus unserer Sicht sollte ebenso eine neutrale und wissenschaftsgestützte Evaluation vereinbart werden.

Zum besonderen Teil

Zu Artikel 16 und Art 19

Artikel 16 verpflichtet jede Behörde, einen Zugang für digitale und schriftformersetzende Dokumente zu eröffnen. Art 19 Absatz 2 sieht für behördliche Formulare elektronische Abrufbarkeit vor. Aus unserer Sicht sollte hier klargestellt werden, dass es hierfür nicht genügt, eine Dokumentenvorlage bereit zu halten, die elektronisch ausgefüllt, dann ausgedruckt, unterschrieben und mit der Post versandt werden muss. Vielmehr muss die Übermittlung tatsächlich digital erfolgen.

Zu Artikel 20

Artikel 20 Absatz 2 sieht vor, dass Verwaltungsleistungen, die über ein Organisationskonto abgewickelt werden, ausschließlich digital angeboten werden können. Hier ist nicht ganz klar, ob maßgebend sein soll, dass ein Organisationskonto vorliegt oder maßgebend sein soll, dass es sich um eine mittels Organisationskonto abwickelbare Verwaltungsleistung handelt. Insoweit ist aus unserer Sicht eine Klarstellung notwendig. Darüber hinaus sollte jederzeit auf Antrag hin auf eine digitale Abwicklung verzichtet werden, unabhängig davon, ob dies persönlich oder wirtschaftlich zumutbar wäre. Denn die Beurteilung dessen ist eine Ermessensbeurteilung, deren Kriterien kaum nachvollziehbar erscheinen.

Zu Artikel 24

Artikel 24 regelt die Bekanntgabe von Verwaltungsakten mittels Datenabruf. Ungeklärt erscheint uns hier, welche Authentifizierung für einen benannten Dritten, wie z.B. einen rechtlich vertretungsberechtigten Verband wie den Sozialverband VdK, erfolgen soll. Soll es dazu ein Verbände-postfach wie im elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten geben? Wir bitten um Klarstellung und eine vertretungserleichternde Anwendungsweise.

Zu Artikel 26-28

Artikel 26 ff regeln einen elektronischen Portalverbund für Bayern, über den alle Verwaltungsleistungen der Behörden über einheitliche Nutzerkonten abgerechnet werden. Der Sozialverband VdK begrüßt die Schaffung eines einheitlichen, barrierefreien und medienbruchfreien Verwaltungsportals für alle Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Bayern. Dies wird den Zugang zur Verwaltung sicherlich erleichtern. Notwendig ist, dass der

Datenschutz zwingend gewahrt wird, und Eingriffe als auch Abrufe ohne Zustimmung des Nutzers nicht erfolgen können.

Schlussbemerkung

Im Gesetzesentwurf ist an mehreren Stellen ausdrücklich festgehalten, dass kein Recht des Nutzers besteht, einen eigenen Hardware-Zugang auf Staatskosten zu erhalten. Auch Ersatzstrategien wie öffentlich zugängliche Terminals in öffentlichen Einrichtungen, Rathäusern etc. fehlen ebenso wie Ziele, die SGB XII-Leistungen und -Regelsätze entsprechend anzupassen. Der soziale Aspekt bei der Digitalisierung verfängt damit im Bayerischen Digitalisierungsgesetz kaum, und der Entwurf bleibt damit diesbezüglich hinter den Erkenntnissen des Achten Altersberichts der Bundesregierung zurück. Dort wird Digitalisierung als „neue Determinante sozialer Ungleichheit“ (auch digitale Spaltung bzw. digitale Kluft) bezeichnet. Dabei geht es nicht nur um Verfügbarkeit von Technik oder Nutzungskompetenz, sondern ebenso um weitere Ungleichheitsfaktoren wie Geschlecht, Bildung, kultureller Hintergrund, geografische Lage und Alter. Dies alles kommt im Digitalgesetz nicht vor, viele gesellschaftliche Gruppen finden keine Beachtung. Es bleibt festzuhalten, dass Rechte auf dem Papier nicht helfen, wenn keine finanziellen Mittel zur Umsetzung oder keine speziellen Bildungsangebote vorhanden sind.

Im Hinblick auf die zu verwirklichende digitale Barrierefreiheit auf verschiedenen staatlichen Ebenen wird zwar der Grundsatz festgeschrieben, was sehr zu begrüßen ist. Die Verwirklichung von digitaler Barrierefreiheit wird aber nicht mit konkreten Zielen, mess- und nachverfolgbaren Maßnahmen und vor allem: Investitionsbeträgen hinterlegt. Mangels echter Pflicht zur Barrierefreiheit bleibt leider nur abzuwarten, was am Ende für die Bürgerin und den Bürger als Ergebnis stehen wird.

Sozialverband VdK Bayern e.V.
Schellingstraße 31
80799 München

Telefon: 089 / 2117-266
Telefax: 089 / 2117-210
eMail: sozialpolitik.bayern@vdk.de

München, 23.08.2021