



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

über die elektronische Verwaltung in Bayern

A) Problem

1. Die fortschreitende Digitalisierung verändert alle Lebensbereiche. Für die Bürgerinnen und Bürger (im Folgenden: Bürger), für Wirtschaft und Verwaltung eröffnen sich neue Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. Es entstehen neue Märkte und Geschäftsfelder, neue Forschungsgebiete, Bildungsangebote und Verwaltungsdienste. Die Staatsregierung hat die Gestaltung der mit der Digitalisierung einhergehenden politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Veränderungen zu einem Schwerpunkt ihres laufenden Regierungsprogramms erhoben. Hierbei kommt dem Ausbau des E-Government besondere Bedeutung zu. Der Begriff „E-Government“ steht für den zielgerichteten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben (zur umfassenderen Speyerer Definition siehe: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf>). Das Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat hat mit dem Programm „Montgelas 3.0“ Eckpunkte für die Digitalisierung der Verwaltung in Bayern vorgelegt. Neben der Bündelung aller Online-Verwaltungsangebote und der Zusammenarbeit von Freistaat und Kommunen bildet die Schaffung eines zukunftsfähigen Rechtsrahmens für die elektronische Verwaltung eines der Hauptziele.
2. Durch den Ausbau des E-Government wird die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung erhöht und ein wesentlicher Beitrag zu Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau geleistet. Für Bürger und Unternehmen wird der Zugang zu öffentlichen Diensten, Verfahren und Informationen erleichtert. Die Verwaltung kann einfacher, effektiver, bürger- und unternehmensfreundlicher gestaltet werden. Elektronische Verwaltungsdienste können die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels erleichtern. Bürger und Unternehmen können im städtischen wie im ländlichen Raum zeit- und ortsunabhängig auf leistungsfähige Verwaltungsinfrastrukturen zurückgreifen. Damit verbunden ist ein erhebliches Einsparpotenzial für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Bisher wird der Ausbau der digitalen Verwaltung jedoch gerade auch durch rechtliche Hürden erschwert. Für den Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form fehlt es nach wie vor an nutzerfreundlichen Verfahren. Die im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz für den Schriftformersatz bisher allein zugelassene qualifizierte elektronische Signatur (qeS) hat sich bei Bürgern, Unternehmen und Verwaltung nicht durchsetzen können. Dies stellt angesichts einer Vielzahl von Formerfordernissen im Bundes-, Landes- und Kommunalrecht eines der wohl wesentlichsten Hindernisse für den Ausbau der elektronischen Verwaltung dar. Besondere Zugangshürden zur elektronischen Verwaltung bestehen für Menschen mit Behinderung. Gerade hier bieten rechtliche Anforderungen an die Barrierefreiheit jedoch auch besondere Chancen zur Schließung der „Digital Divide“.

können eine solche Prüfung gemäß Art. 20 Abs. 3 der EG-Datenschutzrichtlinie auch im Zuge der Ausarbeitung einer Maßnahme ihres Parlaments oder einer auf eine solche gesetzgeberische Maßnahme gestützten Maßnahme durchführen, die die Art der Verarbeitung festlegt und geeignete Garantien vorsieht. Dieser Verpflichtung wird mit Abs. 4 Rechnung getragen. Im Übrigen kann sich das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung zur Einrichtung eines Gemeinsamen Verfahrens bei länderübergreifenden Verfahren auch aus allgemeinen staatsorganisationsrechtlichen Grundsätzen ergeben, die für solche Fallgestaltungen Regelungen durch Staatsverträge der Länder bzw. durch Bundesgesetze erfordern (vgl. Art. 72 Abs. 2 der Verfassung).

Automatisierte Verfahren der Polizei im Anwendungsbereich des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) und des Landesamts für Verfassungsschutz im Anwendungsbereich des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes (BayVSG) bleiben wegen der datenschutzrechtlichen Besonderheiten sicherheitsbehördlicher Datenverarbeitung, die nicht den Anforderungen der EG-Datenschutzrichtlinie unterliegt, unberührt (Art. 49 Satz 1 PAG, Art. 10 Satz 1 BayVSG).

Zu Nr. 8

a)

Die Überschrift ist an den geänderten Inhalt der Vorschrift anzupassen.

b)

Mit Art. 28 Abs. 1 (neu) werden die Regelungen des bisherigen Art. 28 Abs. 1 BayDSG und der Datenschutzverordnung zur datenschutzrechtlichen Freigabe zusammengefasst und vereinfacht.

Der bisherige Art. 28 Abs. 1 enthält zwei Befugnisse zum Erlass von Rechtsverordnungen: Von der in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 enthaltenen Befugnis, durch Rechtsverordnung das Nähere zur Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Freigabe und des Verfahrensverzeichnis zu regeln, insbesondere zum Zweck der Vereinfachung der Verfahren und zur Entlastung der öffentlichen Stellen, wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Ein Bedarf für eine solche Regelung durch Verordnung ist derzeit auch nicht erkennbar. Von der in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 enthaltenen Befugnis, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass für bestimmte Verfahren, bei denen eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts der Betroffenen nicht zu befürchten ist, keine Freigabe und keine Aufnahme in das Verfahrensverzeichnis erforderlich ist, wurde mit § 2 der Datenschutzverordnung (DSchV) Gebrauch gemacht. Da der Wortlaut der Befugnisnorm (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 alt) mit den in § 2 DSchV festgelegten Ausnahmen von Verfahren von der Freigabepflicht und der Pflicht zur Aufnahme in das Verfahrensverzeichnis weitgehend übereinstimmt, werden in Art. 26 Abs. 4 Befugnisnorm und ausführende Rechtsverordnung zur Vereinfachung zusammengefasst.

Zu Nr. 9

Die Aufgabenerfüllung des Landesbeauftragten für den Datenschutz wird durch rechtliche und organisatorische Sonderbedingungen bestimmt, die eine Anwendung der künftigen gesetzlichen Anforderungen über die elektronische Verwaltung in Bayern nur in eingeschränktem Umfang rechtfertigen. Soweit der Landesbeauftragte für den Datenschutz zur Erfüllung der Grundpflichten nach Art. 2 bis 6 dieses Gesetzes verpflichtet wird, unterliegt die konkrete Ausgestaltung dieser Verpflichtungen seiner verfassungs- und unionsrechtlich gewährleisteten völligen Unabhängigkeit bei der Erfüllung seiner Kontrollaufgaben.

Zu Nr. 10

Schon nach geltender Rechtslage wird aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Anspruch des Einzelnen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Auskunftsbegehren abgeleitet, soweit dieser ein berechtigtes Interesse geltend macht. Konkretisierungen des allgemeinen Auskunftsrechts ergeben sich bisher nur aus der Verwaltungsvorschrift des § 9 der Allgemeinen Geschäftsordnung für den staatlichen Bereich sowie für den kommunalen Bereich teilweise auch aufgrund sog. Informationsfreiheitssatzungen, die Anforderungen an Auskünfte über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises näher ausgestaltet haben.

Die Regelung in Art. 36 schafft im Interesse der stärkeren Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Vorgänge der öffentlichen Verwaltung Rechtssicherheit über Umfang und Grenzen allgemeiner Auskunftsrechte gegenüber staatlichen und kommunalen Stellen. Wegen der besonderen Bedeutung von Auskunftsrechten für datenschutzrechtliche Belange wird der allgemeine Auskunftsanspruch im BayDSG verankert. Die Kontrolle des ordnungsgemäßen Vollzugs des Art. 36 obliegt damit zugleich dem Landesbeauftragten für den Datenschutz (vgl. Art. 30 BayDSG).

Die Regelung des Art. 36 verbessert auch die Vollzugstauglichkeit, indem bei glaubhafter Darlegung eines berechtigten Interesses der bestehende Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung zu einem Anspruch auf Auskunft verdichtet wird. Dieser Rechtsanspruch wird mit einem klaren Prüfprogramm verbunden, das praxistaugliche Differenzierungen zwischen strikten und im Einzelfall abwägungsfähigen Ausschlussstatbeständen vermittelt. Dabei bilden die strikten Ausschlussstatbestände typisierend die schon bisher im Rahmen einer Ermessensentscheidung über eine Auskunftsgewährung zu berücksichtigenden privaten und öffentlichen Schutzinteressen ab, die durch individuelle Informationsinteressen regelmäßig nicht überwunden werden konnten.

Art. 36 Abs. 1 enthält die im Einzelfall zu prüfenden Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Auskunft über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen. Wesentliche Anspruchsvoraussetzungen wie der Begriff des berechtigten Interesses oder die Definition der verpflichteten öffentlichen Stellen

len und der Datei- und Aktenbegriff des Art. 36 Abs. 1 (vgl. auch Art. 9a Abs. 8 Nr. 2 a des Gesetzentwurfs) entsprechen den allgemeinen Regelungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Daraus ergibt sich, dass ein anspruchsbegründendes Auskunftsinteresse grundsätzlich jedes rechtliche, wirtschaftliche oder ideelle Interesse darstellen kann (vgl. Wilde u.a., Kommentar und Handbuch zum Bayerischen Datenschutzgesetz, Art. 19 Rn. 15).

Ein Anspruch auf Auskunft besteht nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 dagegen nicht, wenn das Interesse des Antragstellers darin besteht, die erteilten Auskünfte entgeltlich weiterzuverwenden. Die Einschränkung der im Rahmen des Rechts auf Auskunft zu berücksichtigenden Individualinteressen knüpft an den bundesrechtlichen Regelungen des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen an. Das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) begründet gegenüber öffentlichen Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen (§ 2 Nr. 1 a IWG) einen gesetzlich konkretisierten Anspruch auf Gleichbehandlung bei Entscheidungen über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen. Die in Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 aufgegriffene Legaldefinition der Weiterverwendung umfasst jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist. Die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwendung des dadurch erlangten Wissens, z.B. zu schriftstellerischen Zwecken stellen nach § 2 Nr. 3 IWG regelmäßig keine Weiterverwendung in diesem Sinne dar. Da § 3 Abs. 1 Satz 2 IWG klarstellt, dass auch insoweit bundesrechtlich kein eigenständiger Anspruch auf Zugang zu Informationen begründet, sondern nur dessen Erfüllung an bestimmte materielle und formale Anforderungen geknüpft wird, unterliegen landesrechtliche Informationszugangsbegehren, die dem Interesse einer entgeltlichen Weiterverwendung, regelmäßig also Gewinnerzielungs- bzw. Gewerbezwecken dienen, weiterhin den allgemeinen verfassungsrechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Anforderungen, nicht Art. 36 BayDSG. Die damit vorgenommene Begrenzung des allgemeinen Auskunftsrechts erfasst diejenigen Fälle, bei denen eine Auskunft deswegen begehrt wird, um die damit erhaltenen Informationen selbst gewinnbringend weiterzuverwenden („Informationshandel“). Diese Einschränkung soll es insbesondere ermöglichen, unter Beachtung der Anforderungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes in diesen Fällen abweichend von der allgemeinen Kostenpflicht (Art. 36 Abs. 5) eigenständige Entgeltregelungen z.B. im Rahmen von Nutzungsverträgen zu treffen.

Soweit die Erfüllung des Anspruchs auf Auskunft eine Übermittlung personenbezogener Daten erfordert, gelten weiterhin die datenschutzrechtlichen Übermittlungsvoraussetzungen an nicht-öffentliche Stellen, die

eine Datenübermittlung u.a. nur erlauben, wenn der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung hat (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Insoweit muss also eine beispielsweise auch hinsichtlich der Anforderungen nach Art. 15 Abs. 7 BayDSG umfassende Übermittlungsbefugnis bestehen. Personenbezogene Daten bleiben damit weiterhin umfassend geschützt.

Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ergänzt diese Anforderungen zum Schutz personenbezogener Daten durch den Schutz der Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Schon deren Beeinträchtigung, d.h. die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen soll zum Ausschluss von Auskunftsbegehren führen.

Demgegenüber fasst Art. 36 Abs. 1 Satz 2 weitere öffentliche und private Schutzinteressen zusammen, bei denen im Rahmen einer Ermessensentscheidung über die Verweigerung der Auskunft zu prüfen bleibt, ob dem Schutz öffentlicher oder privater Belange auch im Einzelfall höheres Gewicht zukommt als dem individuellen Auskunftsinteresse. Liegen keine Ausschlussgründe vor, konnte schon bisher eine Auskunft ermessensfehlerfrei nicht verweigert werden.

Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 kann die begehrte Auskunft verweigert werden, wenn ihr öffentliche Kontroll- und Aufsichtsaufgaben entgegenstehen. Dieser Versagungsgrund dient dem Schutz der Funktionsfähigkeit öffentlicher Kontroll- und Aufsichtsverfahren, die ihrem Wesen nach als verwaltungsinterne Vorgänge zur Gewährleistung der Recht- und ggf. Zweckmäßigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung durch besondere gewichtige Interessen am Ausschluss einer Informationsübermittlung geprägt sind. Im Rahmen von Kontroll- und Aufsichtsverfahren ist zudem vielfach eine besonders intensive und umfassende Verarbeitung auch von personenbezogenen Daten erforderlich, die besonderen Schutz benötigen, damit z.B. Wettbewerbsverzerrungen durch Auskünfte über aufsichtsbehördliche Erkenntnisse zu Konkurrenten vermieden werden. Unter Kontroll- und Aufsichtsaufgaben fallen dabei alle Formen staatlicher Aufsicht, also sowohl die klassische Kommunalaufsicht als auch Sonderbereiche wie z.B. die Sparkassenaufsicht. Ein Entgegenstehen erfordert entsprechend dem Begriffsverständnis anderer öffentlich-rechtlicher Regelungen ein nachteiliges Berührtsein der in Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 genannten Schutzrechte. Insoweit bedarf es einer Abwägung zwischen dem Auskunftsinteresse einerseits und den betroffenen Schutzgütern andererseits. Es bedarf also Auswirkungen der Informationszugangsgewährung, die mit den in Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 genannten Schutzgütern zumindest teilweise unvereinbar wären. Die Auskunft kann nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 zudem verweigert werden, soweit sonstige öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Hierunter fallen auch fiskalische und wirtschaftliche Interessen, die nicht eng im Sinne eines Nachteils- oder Schadensbegriffs zu verstehen sind. Unter sonstige öffentliche Interessen

fallen insbesondere auch Informationen und Auskünfte, die öffentlichen Stellen nur unter Zusage der Verschwiegenheit erhalten haben (Fälle des sog. Whistleblowing).

Soweit administratives Handeln staatlicher oder kommunaler Stellen z.B. bei Vorgängen der rein internen Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung eines besonderen, einzelfallbezogenen Schutzes bedarf, trägt diesem Interesse neben Art. 36 Abs. 3 Nr. 1 und 2 auch Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Rechnung. Ziel der Regelung ist die Normierung eines umfassend geschützten Bereichs der Entscheidungsbildung für Entscheidungsträger. Dieser Kernbereich eigener Meinungsbildung kann damit, soweit notwendig, auch dauerhaft geschützt werden, unabhängig vom Abschluss des jeweiligen Verfahrens oder dem Stand der Beratungen. Dies gilt sowohl für den Verlauf als auch den Inhalt vertraulicher Beratungen. Darüber hinaus kann nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 2 im Rahmen einer anzustellenden Ermessensentscheidung die Auskunft verweigert werden, soweit die Auskunft Inhalte aus noch nicht abgeschlossenen Unterlagen oder noch nicht aufbereiteten Daten betrifft. Diese Regelung knüpft insoweit an entsprechende Regelungen der Umweltinformationsgesetze an (vgl. etwa § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG) und soll die Effektivität des Handelns der Verwaltung und der informationspflichtigen Stellen sichern.

Art 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 verdeutlicht, dass auch die unverhältnismäßige Inanspruchnahme der personellen und sachlichen Ressourcen der in Anspruch genommenen öffentlichen Stelle durch die Erfüllung eines Auskunftsanspruchs einen im Einzelfall zu prüfenden Versagungsgrund begründet. Durch die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich des Kostenaufwands vorzunehmende Abwägung zwischen individuellem Informationsinteresse und öffentlichem Erfüllungsaufwand können durch die Regelung auch missbräuchliche Auskunftsbegehren erfasst werden, für die der Erfüllungsaufwand der öffentlichen Stelle selbst bei geringen Ressourcenbedarf im offenkundigen Missverhältnis zum Informationsinteresse des Auskunftsbegehrenden steht. Unter unverhältnismäßigem Aufwand kann dabei mit Blick auf partielle Ausschlussgründe auch der Umstand fallen, dass Dateien und Akten zwecks anzubringender Schwärzungen in großem Umfang durchgesehen werden müssen. Auch ein unverhältnismäßiger Abstimmungsaufwand mit anderen öffentlichen Stellen oder Privaten, z.B. zur Erlangung von Einwilligungen gem. Art. 36 Abs. 3 Nr. 3, kann einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellen.

Hinsichtlich der Art und Weise der Erfüllung eines begründeten Auskunftsanspruchs eröffnet Art. 36 Abs. 1 ein Auswahlermessen der in Anspruch genommenen Behörde. Sie hat unter Berücksichtigung der vorgetragenen Auskunftsinteressen und der berührten privaten und öffentlichen Belange wie insbesondere des Verwaltungsaufwands – soweit dieser

nicht von vornherein gem. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 zur Verweigerung der Auskunft Anlass gibt – abschließend zu entscheiden, wie die begehrte Auskunft interessengerecht erteilt werden kann (z.B. durch Gewährung von Akteneinsicht, Übersendung von Unterlagen oder andere Arten der Informationsgewährung).

Art. 36 Abs. 2 enthält wegen der nur auf Rechtsvorschriften über den Datenschutz und Verfahren der Rechtspflege ausgerichteten allgemeinen Subsidiaritätsregelung des Art. 2 Abs. 7 BayDSG eine eigenständige Regelung zum Konkurrenzverhältnis zwischen dem allgemeinen Auskunftsrecht und der Vielzahl bereichsspezifischer Informationszugangsrechte. Diese bereichsspezifischen Regelungen verdrängen nach Art. 36 Abs. 2 das allgemeine Auskunftsrecht, soweit sie eigenständige Voraussetzungen für die Gewährung, die Art und Weise oder den Umfang einer Auskunfts- oder sonstigen Form der Informationsgewährung enthalten. Die Anforderungen des Art. 36 Abs. 1 finden dadurch gegenüber Regelungen anderer Rechtsvorschriften über Auskunftsbegehren wie z.B. im Rahmen des Bayerischen Umweltinformationsgesetzes, des Presserechts oder der kommunalrechtlichen Regelungen für Auskunftsrechte von Mandatsträgern oder auch den abschließenden Regelungen zur Verarbeitung von Patientendaten (Art. 27 Abs. 2 BayKrG) keine Anwendung. Hierzu zählen etwa auch die besonderen Auskunftsrechte des Art. 29 BayVwVfG für Verfahrensbeteiligte oder § 25 SGB X. Dadurch wird sichergestellt, dass für Verfahrensbeteiligte während eines entsprechenden Verfahrens Art. 36 BayDSG keine Anwendung findet, sondern diese sich allein auf die insoweit bestehenden Sonderregelungen berufen können. Nicht-Verfahrensbeteiligte können entsprechende Auskunftsbegehren dagegen auf Art. 36 BayDSG stützen, da ihr Auskunftsbegehren nicht Gegenstand fachrechtlicher Informationszugangsregelungen ist. Im Übrigen ergeben sich mittelbar aus der Anknüpfung des Auskunftsrechts an den allgemeinen Anwendungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes und an den Begriff der öffentlichen Stelle (Art. 4 Abs. 2 BayDSG) weitere Fallgruppen, in denen weiterhin nur nach Maßgabe der jeweiligen bereichsspezifischen Regelungen Auskunftsrechte bestehen, z.B. gegenüber Kirchen und Religionsgemeinschaften, die über eigenständige datenschutzrechtliche Regelungen verfügen, oder dem Bayerischen Rundfunk, auf den gem. Art. 21 des Gesetzes über den Bayerischen Rundfunk das Bayerische Datenschutzgesetz nur außerhalb des Bereichs journalistisch-redaktioneller Tätigkeit Anwendung findet. Der Auskunftsanspruch unterliegt weiterhin den allgemeinen Einschränkungen des Art. 3 BayDSG, so dass das Auskunftsrecht etwa nicht gegenüber öffentlichen Stellen gilt, soweit diese als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen.

Art. 36 Abs. 3 enthält weitere Klarstellungen zum Verhältnis zwischen dem allgemeinen Recht auf Auskunft und spezifischen Regelungen zum Schutz öffentlicher

oder privater Geheimhaltungspflichten, die an den jeweiligen Informationsinhalten anknüpft. Die Regelungen über Verschlussachen (Art. 7 des Bayerischen Sicherheitsüberprüfungsgesetz) oder berufs- oder funktionspezifische Geheimhaltungsverpflichtungen begrenzen gem. Art. 36 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 das allgemeine Auskunftsrecht. Die Bezeichnung „Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse“ greift bereits bestehende Schutzzatbestände des BayDSG auf (vgl. Art. 22 Satz 1 BayDSG) und stellt anknüpfend an Art. 2 Abs. 9 BayDSG klar, dass das durch Art. 36 eingeräumte Auskunftsrecht keine Befugnis zur Offenbarung besonders geschützter Geheimnisse vermittelt. Berufsgeheimnisse sind solche, die für Angehörige bestimmter Berufe gelten (z.B. § 203 Abs. 1 StGB). Besondere Amtsgeheimnisse sind solche, die dem Inhaber eines öffentlichen Amtes in dieser Eigenschaft durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes auferlegt sind. Es muss sich jedoch um ein „besonderes“ Amtsgeheimnis handeln (z.B. das Steuergeheimnis nach § 30 AO oder das Sozialgeheimnis nach § 35 SGB I), die allgemeine Pflicht zur Verschwiegenheit (vgl. § 37 BeamtStG) oder das allgemeine Datengeheimnis nach Art. 5 BayDSG fallen dagegen nicht hierunter.

Könnten zum persönlichen Lebensbereich gehörende Geheimnisse oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mit der Auskunftsgewährung offenbart werden, unterwirft Art. 36 Abs. 3 Nr. 3 das Auskunftsrecht einem Einwilligungserfordernis. Dritte, deren schutzwürdige Interessen z.B. wegen möglicher Auswirkungen auf private Verwertungsrechte im Rahmen der nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 vorzunehmenden Abwägungsentscheidung berührt werden, sind nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen vor der Auskunftsgewährung wie in anderen Fällen drittbelastender Verwaltungsakte anzuhören. Bleibt die Zulässigkeit der Auskunftsgewährung im Hinblick auf den Schutz privater Belange wie z.B. das Bestehen eines Einwilligungserfordernisses umstritten, folgt aus rechtsstaatlichen Grundsätzen außerdem, dass die Auskunftsgewährung erst erfolgen darf, wenn die Behördenentscheidung über den Anspruch auf Auskunft auch gegenüber dem betroffenen Dritten sofort vollziehbar oder unanfechtbar geworden ist.

Art. 36 Abs. 4 begrenzt das allgemeine Auskunftsrecht in spezifischen Bereichen öffentlicher Aufgabenerfüllung, bei denen der Gesetzgeber typisierend davon ausgeht, dass generell vorrangige öffentliche oder private Belange einer Auskunftsgewährung entgegenstehen:

Zu diesen Fallgruppen zählt gem. Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 zunächst der gesamte Bereich des Landtags einschließlich des Landtagsamts, während nach der allgemeinen Regelung des Art. 2 Abs. 5 für Verwaltungsangelegenheiten des Landtags im Übrigen die Anforderungen des BayDSG gelten. Die umfassende Ausnahme des Landtags dient dem Schutz mandatsbezogener Informationen und überlässt diese

der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments. Eine Bereichsausnahme gilt nach Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 auch für den Obersten Rechnungshof (ORH) einschließlich seiner im Übrigen dem BayDSG unterliegenden Verwaltungstätigkeit. Da die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter eng in die Arbeit des ORH eingebunden sind und entsprechende Prüfungen gemeinsam durchgeführt werden, sind auch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter vom Anwendungsbereich des Auskunftsrechts ausgenommen. Gleiches gilt für den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, auf den als „Rechnungshof der Kommunen“ die gleichen Erwägungsgründe zutreffen wie auf den ORH. Schließlich greift auch für den Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Landesamt für Datenschutzaufsicht die Bereichsausnahme des Abs. 4 Satz 1 Nr. 1. Bei allen genannten Stellen würde ein Anspruch auf Auskunft über Inhalte von Dateien und Akten regelmäßig ein Spannungsverhältnis zur Wahrnehmung ihrer unabhängigen Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive bzw. datenverarbeitenden privaten Stellen schaffen.

Nach Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 gilt eine weitere Bereichsausnahme im Bereich der obersten Landesbehörden. Insoweit wird eine spezifische, ihre besondere Funktion berücksichtigende Ausgestaltung des allgemeinen Auskunftsrechts gem. Art. 36 Abs. 1 vorgenommen, um insbesondere im Bundesrecht erkennbar gewordenen Abgrenzungsschwierigkeiten (z.B. zur Informationspflicht der Bundesministerien, Urteil des BVerwG vom 3.11.2011, Az. 7 C 3.11) Rechnung zu tragen. Die Regelung entzieht den Bereich der sog. staatsleitenden Angelegenheiten der obersten Landesbehörden von vornherein allgemeinen Auskunftsrechten, da der Informationsaustausch im Stadium der Vorbereitung, Planung und Abwägung von Entscheidungen der dafür zuständigen Exekutive frei von der Möglichkeit äußerer Einflussnahme ausgestaltet werden muss. Rein administrative, nicht staatsleitende Angelegenheiten der obersten Landesbehörden unterliegen dagegen dem allgemeinen Auskunftsrecht. Daneben sind die obersten Landesbehörden nach Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 auch in Angelegenheiten der Rechtsetzung von einem Auskunftsanspruch umfassend ausgeschlossen, also unabhängig davon, ob das jeweilige Rechtsetzungsverfahren erst bevorsteht, gerade in Gang ist oder bereits abgeschlossen ist.

Die übrigen in Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 3 bis 6 aufgenommenen Fallgruppen betreffen öffentliches Handeln in Bereichen, die wegen der Art oder des Umfangs der dabei verarbeiteten Daten mit spezifischen Schutzerfordernissen verbunden sind, die der Einräumung allgemeiner Auskunftsansprüche entgegenstehen. Die Abwägung zwischen Informationszugangsinteressen und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Belangen bleibt in diesen Fallgruppen vorrangigen bereichsspezifischen Regelungen wie

z.B. Art. 49 in Verbindung mit 41 Abs. 2 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes.

Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 nimmt die Gerichte und weitere Organe der Rechtspflege sowie Disziplinarbehörden und mit den für die Berufsaufsicht zuständigen Kammern und Körperschaften des öffentlichen Rechts weitere in besonderer Weise mit besonders schutzwürdigen personenbezogenen Daten befasste Stellen vom Anwendungsbereich des Auskunftsrechts aus. Denn in diesen Fällen werden personenbezogene Daten regelmäßig einer Auskunftserteilung im Wege stehen, so dass auch in diesem Fall typisierend von einem Überwiegen privater Interessen auszugehen ist. Die Begrenzung auf die „für Angelegenheiten der Berufsaufsicht zuständigen Kammern und Körperschaften des öffentlichen Rechts“ stellt klar, dass damit nur die für die Aufsicht zuständigen Stellen der in funktionaler Selbstverwaltung geregelten Berufe erfasst werden (z.B. die Berufsaufsicht nach dem Heilberufe-Kammergesetz), nicht aber auch sonstige Stellen, die Berufsaufsicht ausüben und bei denen angesichts der Bandbreite der ihnen obliegenden Aufgaben keine typisierende Prognose über den Vorrang einer Auskunftsgewährung entgegenstehender Belange statthaft wäre (z.B. Gewerbeaufsicht). Entsprechend der Regelung zum allgemeinen Anwendungsbereich in Art. 2 Abs. 6 BayDSG verbleibt auch in diesen Fällen Spielraum für Auskünfte hinsichtlich solcher Angelegenheiten, in denen Gerichte oder andere in Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 genannte Stellen nicht in ihrer Funktion als Organ der Rechtspflege oder in Angelegenheiten der Berufsaufsicht tätig werden, sondern im Bereich allgemeiner Verwaltungstätigkeiten.

Unter den Begriff der sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich von Forschung und Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen im Sinne des Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 fallen insbesondere der Prüfungsbereich des Landesjustizprüfungsamts sowie öffentliche Krankenhäuser, die zwar keine Universitätskliniken sind, aber gleichwohl im Bereich der Forschung tätig sind und insoweit genauso schutzwürdig sind.

Nach Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 sind zudem das Wirtschaftsministerium, soweit es als Landeskartellbehörde tätig wird (vgl. § 48 Abs. 1 GWB in Verbindung mit § 7 StRGVV), und die Regulierungskammer des Freistaates Bayern von dem allgemeinen Auskunftsanspruch ausgenommen. Beide Behörden verarbeiten in erheblichem Umfang Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der von ihnen kontrollierten bzw. regulierten Unternehmen. Allgemeine Auskunftsansprüche betreffen daher von vorneherein nur sehr begrenzte Teilbereiche ihrer Dateien und Akten, die zudem nur mit erheblichem Aufwand oder überhaupt nicht von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen abgegrenzt werden können. Insbesondere die Regulierungskammer nimmt ihre Aufgaben unabhängig und in einem gerichtähnlichen Verfahren wahr, dass bereits durch seine Ausgestaltung relative Gewähr für Richtigkeit

bietet. Die Landeskartellbehörde wie die Regulierungskammer als Hüterinnen des Wettbewerbs unterliegen außerdem bundesrechtlichen Veröffentlichungspflichten, die nach Auffassung des Bundesgesetzgebers als Informationsinstrument für die Bürgerinnen und Bürger ausreichen. Dem wird im Landesrecht durch die vorliegende Ausnahmeregelung Rechnung getragen.

Auch die Industrie- und Handels- und Handwerkskammern sind wegen ihrer besonderen Aufgabenstellung im Bereich der berufsständischen Selbstverwaltung vom Anwendungsbereich des allgemeinen Auskunftsanspruchs ausgenommen. Die im Prüfprogramm des Art. 36 vorgesehenen Schutztatbestände u.a. zur Wahrung allgemeiner Persönlichkeitsrechte, von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen, vertraulicher Beratungsprozesse oder für Prüfungsangelegenheiten vermitteln zwar auch für die Aufgabenerfüllung der Industrie- und Handels- und Handwerkskammern einschlägige einzelfallbezogene oder generelle Lösungen zum Ausgleich zwischen berechtigten Schutzinteressen und Auskunftsanliegen, rechtfertigen aber bei einer Gesamtbetrachtung der Geschäftsvorgänge auch eine eigenständige Bereichsausnahme. Die Regelung dient damit angesichts der großen Bandbreite der von den Kammern wahrgenommenen Aufgaben der gebotenen Verwaltungsvereinfachung und trägt zur effektiven Erfüllung der diesen Selbstverwaltungsorganisationen vorbehaltenen oder ihnen vom Staat übertragenen Aufgaben bei. Der in Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 geschaffene Ausschlusstatbestand lässt die Befugnis der Industrie- und Handels- und Handwerkskammern unberührt, in Rahmen ihrer Satzungsautonomie im Interesse transparenter Aufgabenerfüllung gleichwohl spezifische Regelungen über Auskunftersuchen zu treffen, die den Besonderheiten ihrer Aufgabenstellung und der Leistungsfähigkeit ihrer Organisationen angemessen Rechnung tragen.

Nach Art. 36 Abs. 4 Satz 1 Nr. 8 sind schließlich die kommunalen Spitzenverbände (Art. 83 Abs. 7 BV) vom Anwendungsbereich des Auskunftsrechts ausgenommen. Denn auch in diesem Fall ist von der dem Abs. 4 zugrunde liegenden gesetzgeberischen Wertung auszugehen, dass vorrangige öffentliche oder private Belange einer Auskunftsgewährung entgegenstehen. Der Ausschlusstatbestand schützt die internen Beratungs- und Willensbildungsprozesse der kommunalen Spitzenverbände und ermöglicht damit deren effektive Aufgabenwahrnehmung.

Art. 36 Abs. 4 Satz 2 soll schließlich sicherstellen, dass die Regelung des Abs. 4 Satz 1 nicht umgangen werden kann, wenn und soweit sich Dateien- und Aktenbestandteile der in Abs. 4 Satz 1 genannten oder für Angelegenheiten im Sinn von Art. 2 Abs. 4 BayDSG zuständigen Stellen in Dateien und Akten anderer öffentlicher Stellen befinden. Soweit sich ein Auskunftsbegehren auf Dateien und Akten bezieht, die den Zuständigkeitsbereich mehrerer öffentlicher Stellen betreffen, diese Stellen aber nicht unter Abs. 4

Satz 1 oder Art. 2 Abs. 4 BayDSG fallen, so hat die um Auskunft ersuchte Stelle nach allgemeinen Grundsätzen die mitbetroffenen Stellen vor einer Auskunftsgewährung zu beteiligen.

Art. 36 Abs. 5 nimmt Bezug auf das Kostengesetz. Damit wird verdeutlicht, dass der bei der Auskunftsgewährung entstehende Verwaltungsaufwand zusammen mit der Bedeutung der Angelegenheit für den Antragsteller bei der Entscheidung über die Kosten der Auskunftsgewährung gem. Art. 1 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 des Kostengesetzes zu berücksichtigen ist. Lediglich Auskünfte einfacher Art sind danach gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Kostengesetzes nicht kostenpflichtig. Gemeinden, Landkreise, Bezirke, Zweckverbände und sonstige kommunale Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts können für die Auskunftsgewährung, die dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnen ist, Kosten auf Grundlage ihrer Kostensatzung (Art. 20 Abs. 1 des Kostengesetzes) erheben. Gemäß Art. 20 Abs. 3 Kostengesetz finden die Art. 6 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Kostengesetz entsprechende Anwendung. Für Auskünfte, die dem übertragenen Wirkungskreis zuzurechnen sind, gilt das Kostengesetz.

Die gesetzliche Regelung über Voraussetzungen und Grenzen eines allgemeinen Auskunftsrechts berücksichtigt insgesamt die Anforderungen an das mitgliedstaatliche Recht zum Ausgleich zwischen Anforderungen des Datenschutzes und dem allgemeinen Interesse am Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors, die mit der Verabschiedung der EU-Datenschutz-Grundverordnung zu erwarten sind (vgl. Art. 80 Rats-Dok.- 9565/15).

Zu Nr. 11

Redaktionelle Bereinigung.

Zu Abs. 9 Änderung des BayRDG

Der Verzicht auf Schriftform in Art. 26 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 BayRDG erfolgt zur Förderung von E-Government und Bürgerfreundlichkeit und zur Verwaltungsvereinfachung.

Zu Abs. 10 Änderung des BayBG

Aufgrund der speziellen datenschutzrechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen, die an eine elektronische Personalaktenführung zu stellen sind, soll die Anwendung des Art. 7 BayEGovG auf die Personalakte ausgeschlossen werden.

Zu Abs. 11 Änderung des BayWoBindG

Um klarzustellen, dass die der zur Mieterhöhung erforderlichen Erklärung ggfs. beizufügende Genehmigung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Satz 4 BayWoBindG im Interesse der zur Mieterhöhung berechtigten Vermieter und zur Förderung von E-Government auch auf

elektronischem Weg unter Verwendung einer Schriftformersatzmöglichkeiten des Art. 3a Abs. 2 BayVwVfG beigelegt werden kann, wird das Wort „Abschrift“ durch das Wort „Kopie“ ersetzt.

Zu Abs. 12 Änderung des BayWG

Nach aktueller Fassung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayWG werden die Verzeichnisse der Gewässer zweiter Ordnung und der Wildbäche durch Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz festgelegt. Beide Verzeichnisse sind lang und sehr detailliert, wollen die öffentlich-rechtliche Eigenschaft dieser Gewässer bestimmen und sind damit an sich ein ganz typischer Fall, der in anderen Rechtsmaterien durch Verwaltungsakt erledigt wird. Sie sind damit an sich gerade kein typischer Fall für Verordnungssetzung. Ein unmittelbares Vergleichsbeispiel aus einem anderen Rechtsgebiet sind z.B. Widmungen nach Straßen- und Wegerecht, die typischerweise durch Verwaltungsakt erfolgen (vgl. Art. 6 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz). Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht daher vor, die gewässerrechtlichen Festlegungen statt wie bisher durch Verordnung künftig durch Allgemeinverfügung vorzunehmen. Das ist deutlich unbürokratischer, da Allgemeinverfügungen es ermöglichen, die Verzeichnisse schneller zu aktualisieren, auf Stand zu halten und anzupassen. Denn das Verfahren zum Erlass von Verwaltungsakten ist weniger formalisiert als ein Normsetzungsverfahren. Ein weiterer Vorteil liegt in der Bestandskraft der Allgemeinverfügungen und – wenn nötig – in ihrer einfachen verwaltungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeit durch etwa in ihren Rechten betroffene Bürger. Die Änderung ist damit ein Beitrag zur Entbürokratisierung des Landesrechts.

Zu Abs. 13 Änderung des BayAbwAG

Zu Nr. 1.

Nach aktueller Fassung des Art. 10 Abs. 4 BayAbwAG sind Erklärungen und Anzeigen nach den Abwasserabgabengesetzen nach amtlich vorgeschriebenen Vordrucken abzugeben. Die Vordrucke sind in der Verwaltungsvorschrift zum Abwasserabgabengesetz und zum Bayerischen Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (VwVBayAbwAG) vorgegeben. Die Regelung zur Verwendungspflicht von Vordrucken wurde seinerzeit geschaffen, um die Antragstellung zu konkretisieren und die Bearbeitung von zahlreichen gleichgelagerten Fällen im Abwasserabgabengesetz für Betreiber und Behörden zu erleichtern. Die Pflicht zur ausschließlichen Verwendung von Vordrucken in Papierform hat sich bewährt, hemmt nunmehr aber die Einführung EDV-gestützter Systeme für die Festsetzung der Abwasserabgabe.

Es ist beabsichtigt, den bereits eingeführten Datenverbund Abwasser Bayern „DABay“ durch ein Modul zur Abwasserabgabefestsetzung zu erweitern. Damit