

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

Art. 1 Anwendungsbereich des Gesetzes

(1) ¹Dieses Gesetz gilt für die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern, der Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. ²Für den Landtag gilt dieses Gesetz nur, soweit er in Verwaltungsangelegenheiten tätig wird. ³Für den Obersten Rechnungshof und die Gerichte gilt Teil 2 Kapitel 5 nur, soweit diese in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. ⁴Art. 38 gilt auch für nicht öffentliche Stellen, soweit die Verarbeitung nicht ausschließlich zur Ausübung persönlicher oder familiärer Tätigkeiten erfolgt.

(2) ¹Öffentliche Stellen sind auch Vereinigungen des privaten Rechts, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und an denen – ungeachtet der Beteiligung nicht öffentlicher Stellen – eine oder mehrere der in Abs. 1 Satz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder durch eine solche Vereinigung beteiligt sind. ²Öffentlich rechtliche Finanzdienstleistungsunternehmen sowie ihre Zusammenschlüsse und Verbände gelten als nicht öffentliche Stellen.

(3) ¹Soweit öffentliche Stellen als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, gelten für sie selbst, ihre Zusammenschlüsse und Verbände die Vorschriften für nicht öffentliche Stellen. ²Die Zuständigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz (Landesbeauftragter) nach Art. 15 bleibt hiervon unberührt.

(4) Soweit nicht öffentliche Stellen hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, gelten für sie die Vorschriften für öffentliche Stellen.

(5) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Datenschutz oder über Verfahren der Rechtspflege auf personenbezogene Daten anzuwenden sind, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor.

(6) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Ausübung des Begnadigungsrechts.

Art. 1 BayDSG

Kommentierungen

Übersicht

	Rn.
I. Regelungsinhalt des Art. 1 BayDSG	1 – 5
II. Behörden und sonstige öffentliche Stellen von (bayerischen) juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Adressaten des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)	6 – 24
1. Untergliederung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)	6, 7
2. Behörden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)	8 – 23
a) Aufbauorganisatorischer Behördenbegriff	8 – 14
b) Behörden des Freistaates Bayern	15, 16
c) Behörden der sonstigen (nichtstaatlichen) bayerischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts	17 – 23
3. Sonstige öffentliche Stellen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG)	24
III. Landtag (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayDSG)	25 – 29
IV. Gerichte und Oberster Rechnungshof (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayDSG)	30 – 37
1. Einschränkung der Geltung des BayDSG (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayDSG)	30 – 33
2. Gerichte (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayDSG)	34 – 36
3. Oberster Rechnungshof (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 BayDSG)	37
V. Journalistische, künstlerische und literarische Zwecke (Art. 1 Abs. 1 Satz 4 BayDSG)	38
VI. Privatrechtliche Vereinigungen als öffentliche Stellen (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSG)	39 – 54
1. Privatrechtliche Vereinigungen mit unmittelbarer Beteiligung des Freistaates Bayern oder von der Aufsicht des Freistaates Bayern unterliegender juristischer Personen des öffentlichen Rechts (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSG)	39 – 41
2. Privatrechtliche Vereinigungen mit Beteiligung von Vereinigungen, an denen der Freistaat Bayern oder der Aufsicht des Freistaates Bayern unterliegende juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar beteiligt sind (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSG)	42, 43
3. Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSG)	44 – 54

VII. Öffentlich rechtliche Finanzdienstleistungsunternehmen sowie ihre Zusammenschlüsse und Verbände (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BayDSG)	55, 56
VIII. Öffentliche Stellen, die am Wettbewerb teilnehmen (Art. 1 Abs. 3 BayDSG)	57 – 70
1. Anwendbarkeit der Vorschriften für nicht öffentliche Stellen (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayDSG)	57 – 69
a) Hintergrund des Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayDSG	57, 58
b) Teilnahme am Wettbewerb als Unternehmen (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayDSG)	59 – 66
c) Anwendbare Vorschriften im Sinne des Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayDSG	67 – 69
2. Datenschutzkontrolle (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 BayDSG)	70
IX. Nicht öffentliche Stellen mit hoheitlichen Aufgaben (Art. 1 Abs. 4 BayDSG)	71
X. Bereichsspezifische Regelungen (Art. 1 Abs. 5 BayDSG)	72 – 75
XI. Ausübung des Begnadigungsrechts (Art. 1 Abs. 6 BayDSG)	76 – 78

I. Regelungsinhalt des Art. 1 BayDSG

Die DSGVO gilt unmittelbar, enthält jedoch diverse Regelungsgebote (z. B. Art. 6 Abs. 3 Satz 1 und 2; Art. 51 Abs. 1; Art. 53 Abs. 1; Art. 54 Abs. 1; Art. 85 DSGVO) und Regelungsoptionen (z. B. Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 3; Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2; Art. 9 Abs. 2 Buchst. a, g, j, Abs. 4; Art. 23) zu ihrer Durchführung. Das BayDSG setzt in seinem Anwendungsbereich diese Regelungsgebote und -optionen um. Die Art. 28 bis 37 enthalten besondere Regelungen für Verarbeitungen im Anwendungsbereich zur Richtlinie (EU) 2016/680 (sog. „Polizei- und Justizrichtlinie“). 1

Art. 1 BayDSG legt in den Absätzen 1 bis 4 den Adressatenkreis fest, an den das BayDSG gerichtet ist, der die in Durchführung der Regelungsgebote und Regelungsoptionen der DSGVO erlassenen Vorschriften des BayDSG also zu beachten hat. Den Regelungsumfang, also das um was es im BayDSG inhaltlich geht, nämlich die Verarbeitung personenbezogener Daten, erwähnt Art. 1 BayDSG nur rudimentär in Absatz 1 Satz 4, Absatz 5 und Absatz 6. Dieser inhaltliche Regelungsumfang erschließt sich letztlich erst durch die Art. 2 ff. BayDSG. Das BDSG nimmt dagegen schon in § 1 Abs. 1 bei der Beschreibung des Anwendungsbereiches Bezug auf den Regelungsinhalt (ähnlich auch Art. 2 Abs. 1 BayDSG 1993). 2

Art. 1 BayDSG

- 3 Den in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG erwähnten „Kernadressatenkreis“ der öffentlichen Stellen schränken Sätze 2 und 3 für den Landtag, den Obersten Rechnungshof und die Gerichte tätigkeitsbezogen auf Verwaltungsangelegenheiten ein. Eine tätigkeitsbezogene Erweiterung auch auf nicht öffentliche Stellen beinhaltet Art. 1 Abs. 1 Satz 4 BayDSG 2018.
- 4 Der Zweck des Art. 1 Abs. 3 BayDSG 2018 besteht darin, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Öffentliche Stellen, die als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, sollen den für nicht öffentliche Stellen geltenden Datenschutzvorschriften unterliegen. Umgekehrt stellt Art. 1 Abs. 4 BayDSG 2018 sog. „Beliehene“ bei Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben den öffentlichen Stellen gleich.
- 5 Art. 1 Abs. 5 BayDSG 2018 dient klarstellend der Abgrenzung des Regelungsumfangs des BayDSG 2018 (dazu Rn. 1) zu bereichsspezifischen Rechtsvorschriften.

II. Behörden und sonstige öffentliche Stellen von (bayerischen) juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Adressaten des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)

1. Untergliederung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)

- 6 Adressaten des Gesetzes nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018 sind nicht die (bayerischen) juristischen Personen des öffentlichen Rechts als solche, sondern vielmehr deren einzelne Behörden (dazu Rn. 8 ff.), und sonstige öffentlichen Stellen (dazu Rn. 24).
- 7 Bayerische juristische Personen des öffentlichen Rechts sind der Freistaat Bayern, die Gemeinden, die Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Gemeindeverbände sind (nur) die Bezirke und Landkreise als kommunale Gebietskörperschaften (vgl. Art. 9 und 10 BV). Die Verwaltungsgemeinschaften und die Zweckverbände sind keine Gemeindeverbände. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um „sonstige der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts“ (vgl. Art. 1 Abs. 2 Satz 1 VGemO, Art. 2 Abs. 3 Satz 1 KommZG); gleiches gilt für selbstständige Kommunalunternehmen (vgl. Art. 89, Art. 91 Abs. 3 GO).

2. Behörden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018)

a) Aufbauorganisatorischer Behördenbegriff

- 8 Behörden sind ein Unterfall der öffentlichen Stelle. Dies ergibt sich klar aus der Gesetzesformulierung in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG 2018 „Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen“.

- Der Begriff „Behörde“ wird in der DSGVO zwar gelegentlich verwendet (z. B. Art. 4 Nr. 7, Nr. 8, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO), aber nicht definiert. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO kann aber in der Zusammenschau mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e und f DSGVO als Auslegungshilfe dienen, wie die DSGVO diese Begrifflichkeit verstanden wissen will. Weil wegen Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO der Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO nicht für Behörden gilt und insoweit nur Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO i. V. m. Durchführungsvorschriften zur Anwendung gelangen soll (vgl. Art. 6 DSGVO Rn. 50), ist Behörde im Sinne der DSGVO offenbar eine Stelle, die Aufgaben wahrnimmt, die im öffentlichen Interesse liegen oder in Ausübung von (dem Verantwortlichen übertragener) öffentlicher Gewalt erfolgen. 9
- Indem Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG 2018 in Durchführung des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO den Begriff öffentliche Stelle verwenden, dieser jedoch den Behördenbegriff mit einschließt (vgl. Rn. 8), liegt es nahe anzunehmen, dass der Behördenbegriff im Sinne der DSGVO einen anderen Inhalt hat, als der nach dem BayDSG 2018: Behörden im Sinne der DSGVO sind die Behörde im Sinne des BayDSG und die sonstigen öffentlichen Stellen im Sinne des BayDSG 2018. Der Begriff „Behörde“ im Sinne des BayDSG ist demnach enger als der Begriff „Behörde“ nach der DSGVO. Das Delta wird durch den Begriff der sonstigen öffentlichen Stelle im Sinne des BayDSG aufgefüllt. 10
- Zur Definition des Begriffs Behörde im Sinne des BayDSG ist ein Rückgriff auf den allgemeinen Sprachgebrauch angezeigt: Behörde ist demnach jede in den Organismus einer juristischen Person des öffentlichen Rechts eingeordnete organisatorische Einheit von Personen und sachlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbstständigkeit ausgestattet, dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität nach außen hin eigenständig Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 231). 11
- Das Außenverhältnis einer Behörde ist dadurch kennzeichnend, dass die Maßnahmen ihrer Amtsträger bzw. internen Organisationseinheiten (Abteilungen, Referate, Sachgebiete) ihr selbst (als organisatorischer Einheit) zugerechnet werden (Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG; § 1 Rn. 83) und sie – die Behörde – nach außen hin als geschlossene Einheit auftritt und handelt. Angeknüpft wird also an die nach außen hin bestehende Aufbauorganisation, nicht dagegen an die konkret wahrgenommenen Aufgaben (Funktionen). Behörden sind deshalb beispielsweise die nach außen hin als solche auftretenden bayerischen Staatsministerien. Keine Behörden sind die nicht nach außen hin auftretenden (Fach-)Abteilungen, (Fach-)Referate und Sachgebiete von Behörden, d. h. die internen (Fach-)Organisationseinheiten. Nimmt die nach außen hin auftretende Stelle mehrere verschiedene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (Funktionen) wahr (wie z. B. die Regierungen), so ist die Behörde durch die in ihr aufbauorganisatorisch vorgenommene „Vereinigung“ dieser verschiedenen (Fach-)Aufgaben gekennzeichnet. Das Außenverhältnis einer Behörde kann sich auf den Kontakt mit anderen Behörden beschränken und 12

Art. 1 BayDSG

dabei darin bestehen, dass die Behörde andere Behörden durch Stellungnahmen oder gutachterlich berät (dies betrifft z. B. die Fachbehörden im Umweltbereich) oder aber Fachvorhaben beantragt und betreut (dies betrifft etwa die Staatlichen Bauämter). Es ist kein zwingendes Merkmal einer Behörde, dass sie in den Rechtsbereich von Privatpersonen einwirkt, also etwa Verwaltungsakte erlässt (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 233).

- 13 Das den Behördenbegriff kennzeichnende Merkmal „Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ (vgl. Rn. 11) ist hiermit (vgl. Rn. 12) korrespondierend weit auszulegen. Maßgebend ist ein materieller Verwaltungsaufgabenbegriff, der nicht auf die Rechtsform abstellt, in der die Verwaltungsaufgabe gelöst wird (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 244). Aufgaben der öffentlichen Verwaltung können also hoheitlich, schlicht-hoheitlich (d. h. zwar in Anwendung von öffentlichem Recht, jedoch ohne den Erlass von Verwaltungsakten), verwaltungsprivatrechtlich (d. h. durch Verwaltung in den Handlungsformen des Privatrechts anstelle einer gleichfalls möglichen Hoheitsverwaltung) oder in fiskalischer Form wahrgenommen werden (Stelkens/Bonk/Sachs, a. a. 0.).
- 14 Auch der organisatorische Behördenbegriff, von dem das BayDSG ausgeht, kann allerdings durch bereichsspezifische Vorschriften (Art. 1 Abs. 5 BayDSG) verdrängt sein, sodass dann von einem funktionalen (aufgabenbezogenen) Behördenbegriff auszugehen ist. So wird für die Speicherung von Sozialdaten (zum Begriff vgl. § 67 Abs. 2 Satz 1 SGB X 2017) durch Gebietskörperschaften als Leistungsträger (§ 12 SGB I) gemäß § 67 Abs. 4 Satz 2 SGB X festgelegt, dass diejenigen Organisationseinheiten, die eine Aufgabe nach den besonderen Teilen des Sozialgesetzbuches funktional wahrnehmen, einen Verantwortlichen im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO – letztlich also eine Behörde im funktionalen Sinn – bilden.

b) Behörden des Freistaates Bayern

- 15 Ausgehend von dem in Rn. 11 ff. beschriebenen aufbauorganisatorischen Behördenbegriff sind Behörden des Freistaates Bayern (Staatsbehörden) z. B. die obersten Landesbehörden, d. h. die Staatskanzlei und die Staatsministerien, die Behörden der Mittelstufe (Regierungen als klassische Bündelungsbehörden, Landesämter, Polizeipräsidien) und die Behörden der Unterstufe (z. B. Staatliche Bauämter, Finanzämter, Polizeiinspektionen, Staatliche Schulämter, staatliche Schulen [zu den kommunalen Schulen vgl. Rn. 18]).
- 16 Sowohl als Staatsbehörde wie auch als Kreisbehörde werden vom Landratsamt Aufgaben erfüllt (Art. 37 Abs. 1 LKrO, siehe auch Rn. 12). Das Landratsamt als Staatsbehörde und das Landratsamt als Kreisbehörde bilden zusammen (aufbauorganisatorisch) die einheitliche „Gesamtbehörde“ Landratsamt. Es handelt sich um eine (einzige) Behörde mit Doppelnatur, die beiden juristischen Personen (Landkreis und Freistaat Bayern) zugeordnet ist.