

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 8/1346 -

Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der IT-Landschaft in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Informationstechnik (IT) und Digitalisierungsprozesse sind zentrale Bausteine für die Landesverwaltung. Die Aufgabenerfüllung steht bereits jetzt und vor allem künftig fast ausschließlich im Zusammenhang mit IT- und Digitalisierungsprozessen. Die Absicherung durch IT- und Digitalisierungsprozesse dient der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einen einfachen, orts- und zeitunabhängigen Zugang zur Verwaltung.

Die Zuständigkeit für die IT und Digitalisierung der Landesverwaltung ist derzeit dezentral geregelt. Dadurch werden viele Arbeiten mehrfach geleistet, wie beispielsweise das Anforderungsmanagement für ähnlich gelagerte Produkte, die Gestaltung von ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen, Prozessüberlegungen für IT-Einführungen und Schulungen für Beschäftigte. Synergieeffekte gehen damit verloren. Auch bei der Beschaffung von Hardware oder Lizenzen können finanzielle und organisatorische Vorteile durch viele Nutzer nicht realisiert werden. Spezialisiertes IT-Know-how muss derzeit in den verschiedenen Landesbehörden vorgehalten werden. Der Bedarf steigt durch immer kürzere Innovationszyklen bei der IT, aber auch durch immer höhere Anforderungen, damit die IT vor Cyberangriffen sicher ist. Dies wird angesichts des Fachkräftebedarfs in der IT und Digitalisierung immer schwieriger.

B Lösung

Zur Optimierung der IT-Landschaft der Landesverwaltung soll das neue Landesamt Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) aufgebaut werden. In diesem Landesamt sollen die IT und Digitalisierung für die Landesbehörden gebündelt werden. Die Behörden werden weitestgehend von der operativen IT-Arbeit entlastet und können sich künftig verstärkt hinsichtlich ihrer originären Ressortverantwortung im Sinne des Ressortprinzips fokussieren. Das ZDMV stellt künftig zentral die notwendige IT und das Digitalisierungs-Know-how zur Verfügung. Ebenfalls bündelt das ZDMV weitestgehend Know-how zum operativen Informationssicherheits- und Datenschutzmanagement. Dabei soll das ZDMV die Qualität für die IT-Services gegenüber der Landesverwaltung einheitlich und standardisiert sicherstellen. Damit einhergehend kann das neu geschaffene Landesamt fachliche Anforderungen durch gebündeltes IT- und Digitalisierungswissen exakt und widerspruchsfrei transformieren, deren Einführungszeit verkürzen sowie eine langfristige Projektnachhaltigkeit und Modellstabilität gewährleisten.

Das ZDMV wird von dem für IT und Digitalisierung der Landesverwaltung zuständigen Ministerium und dem oder der Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik gesteuert.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten

Zur Umsetzung der beabsichtigten Zentralisierung der IT in der Landesverwaltung soll zunächst ein Aufbaustab errichtet werden, der mit Personal- und Sachleistungen ausgestattet werden soll.

Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass keine zusätzlichen Kosten anfallen, da bestehendes IT-Fachpersonal der Landesverwaltung in die neu zu errichtende Behörde umgesetzt wird und dem Personal auch die Sachkosten folgen werden.

Mittelfristig wird davon ausgegangen, dass sich die Zentralisierung der IT in der Landesverwaltung gegenüber dem Status quo deutlich positiv auf die Höhe der IT-Ausgaben auswirken wird und Kostensteigerungen, die insbesondere aus erhöhten Anforderungen resultieren, kompensiert werden können.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 8/1346 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 24. November 2022

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung

Ralf Mucha
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Ralf Mucha

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 32. Sitzung am 5. Oktober 2022 den Gesetzentwurf der Landesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der IT-Landschaft in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“ auf Drucksache 8/1346 in Erster Lesung beraten und federführend an den Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung sowie zur Mitberatung an den Finanzausschuss überwiesen.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat in seiner 25. Sitzung am 18. November 2022 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, dem Landkreistag M V., der DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH, dem Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, der Planet IC GmbH, dem Chaos Computer Club e. V. sowie dem IT-Initiative Mecklenburg-Vorpommern e. V. die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme eröffnet. Mit Ausnahme des Chaos Computer Club e. V. haben alle Eingeladenen an der öffentlichen Anhörung teilgenommen. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern sowie der Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern haben unaufgefordert Stellungnahmen abgegeben. Die wesentlichen Ergebnisse der öffentlichen Anhörung werden in Punkt III ausgeführt.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung gebeten, gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern“ mögliche mit dem Gesetzentwurf verbundene Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung zu überprüfen. Im Ergebnis der Prüfung hat das zuständige Fachressort festgestellt, dass mit der Einführung keine Beschränkungen beim Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung verbunden sind. Der Ausschuss hat das Prüfungsergebnis zur Kenntnis genommen und diesem nicht widersprochen.

Der Ausschuss für Inneres, Bau und Digitalisierung hat den Gesetzentwurf in seiner 26. Sitzung am 24. November 2022 abschließend beraten und mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD sowie bei Enthaltung seitens der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP unverändert angenommen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Finanzausschusses

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 26. Sitzung am 24. November 2022 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE bei Gegenstimmen der Fraktionen der AfD und der FDP sowie Enthaltung der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrheitlich beschlossen, dem federführend zuständigen Innenausschuss aus finanzpolitischer Sicht zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

III. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses für Inneres, Bau und Digitalisierung

1. Ergebnisse der öffentlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen zu der öffentlichen Anhörung vom 18. November 2022 dargelegt.

Der **Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern** hat angeführt, den Gesetzentwurf im Ergebnis zu begrüßen. Es werde vor allem die Chance gesehen, Synergieeffekte zu nutzen und einheitliche Ziele, Strategien und Standards zu etablieren. Wünschenswert wäre es gewesen, dass diese im Gesetzentwurf fixiert worden wären, um dem ZDMV klare Vorgaben an die Hand und der Digitalisierung in Mecklenburg-Vorpommern einen vom Gesetzgeber definierten Rahmen zu geben. Ziel des Gesetzes sollte nicht nur eine zentrale und standardisierte IT-Landschaft in der Landesverwaltung mit zentralen und strukturierten Digitalisierungsprozessen sein, sondern die Etablierung dieser Prozesse unter der erklärten Maßgabe, die digitale Souveränität zu wahren. Mit einem klaren Bekenntnis zur digitalen Souveränität bei der Optimierung der IT-Landschaft in der Landesverwaltung könne das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Datenverarbeitung durch die Landesverwaltung gefördert und die Kontrolle über die zu verarbeitenden personenbezogenen Daten durch die jeweils verantwortlichen öffentlichen Stellen sichergestellt werden. Die Umsetzung von Standards, wie das Standard-Datenschutzmodell oder der BSI IT-Grundschutz, sollten als verbindliche Vorgaben für das ZDMV ebenfalls im Gesetz verankert werden. Die Zentralisierung von Datenschutzmanagementprozessen einerseits und unabhängigen behördlichen Datenschutzbeauftragten andererseits lasse hoffen, dass damit die Rolle des behördlichen Datenschutzbeauftragten als unabhängige und weisungsfrei agierende Kontrollstelle sichergestellt werde, indem die Umsetzung des Datenschutzes bei einer hiervon strikt zu trennenden Datenschutzmanagementstelle angesiedelt werde. Die Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen sei nicht die Aufgabe der oder des behördlichen Datenschutzbeauftragten als unabhängige Kontrollstelle. Diese dürfe die Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen nicht selbst wahrnehmen, um die Erfüllung dieser Aufgaben unabhängig kontrollieren zu können. Gleichwohl werde davon ausgegangen, dass ein Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin vor Ort erforderlich bleibe, um insbesondere Beschäftigte vertraulich „auf kurzem Dienstweg“ zu beraten und um beispielsweise die gesetzlich geforderte unverzügliche Meldung von Datenpannen sicherzustellen.

Der **Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat erklärt, um die Verwaltung effizienter und kostengünstiger zu gestalten oder die Informationssicherheit zu gewährleisten, sei ein ganzheitliches IT-Management mit allen seinen Unterbereichen, sei es IT- Sicherheit, Infrastrukturmanagement, Ressourcenverwaltung oder Anwendungsstrategie in einer standardisierten Umgebung, essenziell. Dies sei bisher in der Landes-IT nicht realisiert worden. Ein ganzheitliches IT-Management werde aber dringend benötigt, um das übergeordnete Ziel einer effizienten Landes-IT zu erreichen. Aus diesem Grund werde der Gesetzentwurf begrüßt. Aus kommunaler Erfahrung heraus reiche es nicht, nur einen „Dienstleister“ zu errichten. Vielmehr müsse das neue Landesamt sich als „interne“ IT-Abteilung verstehen und von den Ressorts auch so wahrgenommen werden. Ähnlich wie die Landesverwaltung werde tendenziell keine Alternative zur Bündelung der Ressourcen auf Landesebene gesehen. Der Lösungsansatz der Landesverwaltung spiegele das Vorgehen mehrerer Landkreise bei den damaligen Gründungen der Kommunalservice Mecklenburg AöR (KSM) sowie der IKT Ost AöR wider.

Der Aufbau des ZDMV sollte dabei konsequent durchgeführt und aus dem Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung gesteuert werden. Als problematisch werde die unzureichende personelle Ausstattung in der Abteilung Digitalisierung des Innenministeriums gesehen, da auch die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und anderer Digitalisierungsthemen dringend realisiert werden müssten. Die landesweite Strategie zur digitalen Verwaltung solle weiterhin vom Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung ausgehen. Sollte die Steuerung an das ZDMV abgegeben werden, sei darauf zu achten, dass bei der Bereitstellung von IT-Basis-Services auch Kommunen und Landkreise Berücksichtigung fänden. Grundsätzlich sei zu prüfen, wie eine Zusammenarbeit zwischen dem ZDMV und den IT-Dienstleistern der Landkreise gestaltet werden könne. Gerade die Verlegung des Computer Emergency Response Teams (CERT) aus der DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ) in das ZDMV sei aus kommunaler Sicht von Bedeutung, da dieses aktuell auch die Kommunen unterstütze. In der aktuellen Gesetzgebung fehle diese Verzahnung von solch einer zentralen Instanz. Bei dem Aufbau des ZDMV seien doppelte Strukturen dringend zu vermeiden. Insbesondere dort liege momentan ein großes Risiko. Aktuell sei das DVZ als IT-Landesdienstleister in viele Bereiche fest miteingebunden, die zukünftig in die Aufgaben des ZDMV fielen. Nach Paragraph 3 Absatz 4 des Gesetzentwurfes blieben die dem DVZ übertragenen Aufgaben unberührt. An dieser Stelle komme es zwangsläufig zu Überschneidungen, beispielsweise bei der Beschaffung. Die Beschaffung sei nach Paragraph 3 Absatz 1 Ziffer 3 des Gesetzentwurfes als Aufgabe dem ZDMV übertragen. Diese Aufgabe werde aber ebenfalls in der Anlage A „Allgemeine Dienstleistungen“ des Datenverarbeitungszentrums-gesetzes (DVZG M-V) erwähnt und als Aufgabe „zentrale Beschaffung“ übertragen. Hier sei eine stärkere Abgrenzung wünschenswert. Aktuell habe das DVZ in dem Bereich Beschaffung, aber auch im Projekt- und Prozessmanagement umfangreiche Ressourcen aufgebaut. Auch im Bereich Sicherheit und Datenschutz habe das DVZ eine eigene Abteilung eingerichtet, die in den letzten Jahren umfangreiches Wissen aufgebaut habe. Mit Aufnahme der Arbeit des ZDMV sei sicherzustellen, dass und wie ein Wissenstransfer stattfinde. Bisher sei nur eine Überführung der Planstellen aus den Landesbehörden geplant. Das DVZ als IT-Dienstleister mit aktuell in Teilen übereinstimmenden Aufgaben finde keine Berücksichtigung. Durch die besondere Konstellation mit dem DVZ und dem daraus resultierenden trilateralen Modell werde mit einem erhöhten Kommunikationsaufwand und Abstimmungsbedarf gerechnet. Dies müsse zwingend proaktiv angegangen werden, damit keine negativen Auswirkungen auf die bereits angelaufenen Digitalisierungsaktivitäten entstünden. Bei dem beschriebenen Vollzugsaufwand sei der zu Grunde gelegte Zeithorizont bis 2040 kritisch zu sehen. Gerade im Umfeld der IT sei ein Zeithorizont von 18 Jahren als unseriös zu betrachten. Die IT entwickle sich in immer kürzeren Zeiträumen immer schneller und es sei nicht abzusehen, mit welchen Technologien in zehn oder sogar 18 Jahren gearbeitet werde und welche Mitarbeiterprofile dann benötigt würden. Unklar sei auch, wie viele Stellen im Landesamt maximal angesiedelt werden sollten. Die vorgesehenen Änderungen des E-Government-Gesetzes Mecklenburg-Vorpommern seien nachvollziehbar, sollten aber in die anstehende Novellierung des Gesetzes miteinfließen. In der Gesetzesbegründung sei auch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht angestellt worden.

Der **Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat festgestellt, dass die Kommunen im Gesetzentwurf und in der Begründung nicht vorkämen. Eine kommunale Betroffenheit sei in den vorliegenden Vorschriften nicht gegeben. Gerade darin liege das Versäumnis dieses Gesetzes. Die IT-Landschaft werde nicht als ebenenübergreifende Landschaft zwischen Städten, Gemeinden, Landkreisen und der Landesregierung mit den obersten und oberen Landesverwaltungen betrachtet, sondern es würden nur die Prozesse innerhalb der Landesverwaltung ins Visier genommen.

Angesichts der mit dem OZG angedachten Verwaltungsdigitalisierung wäre dies aber ein naheliegender Ansatz gewesen. Dass hier eine bessere Koordinierung und Zusammenfassung bei den Prozessen, zum Beispiel der Beschaffung, sinnvoll sei, sei grundsätzlich nachvollziehbar. Deshalb werde das Vorhaben, das eine bessere Aufstellung der Landesverwaltung in der Digitalisierung zum Ziel habe, auch begrüßt. Ressort-Eigenheiten seien für eine gut aufgestellte Landesverwaltung in der Digitalisierung, insbesondere angesichts der Größe des Landes Mecklenburg-Vorpommern, nur schädlich. Allerdings werde auch die Umsetzung dieses Gesetzes, sei sie auch noch so personal- und haushaltsstellenneutral, zu Umstellungsprozessen führen, die die Leistungsträger der IT, die zurzeit noch in den einzelnen Ministerien tätig seien, in ihren Kräften binden würden, sodass diese für Aufgaben nach außen, zu den Bürgern, Unternehmen, Kommunen und auch zur Bundesregierung und den anderen Bundesländern im Rahmen der OZG-Umsetzung nur beschränkt zur Verfügung stehen würden. Damit würden die Synergieeffekte, die mit diesem Gesetz bezweckt würden, erst einmal nicht zum Tragen kommen. Das Gesetz werde Kräfte, insbesondere auch beim Landesdienstleister DVZ, binden, was sich gegebenenfalls auch nachteilig auf die Umsetzung des OZG auswirken könnte. In der Zusammenarbeit mit den Kommunen sei mit diesem Gesetz eine Chance verpasst worden, das Thema der IT-Landschaft über alle Verwaltungsebenen übergreifend zu denken, dort Synergien gemeinsam zu ermitteln und eine gemeinsame Strategie umzusetzen. Denn letztlich fehle der Landesverwaltung in vielen Bereichen die Umsetzungsebene, weil die Aufgaben zumeist auf die kommunale Ebene zur Ausführung übertragen seien. Die Kontakte zum Bürger und zur Wirtschaft würden zumeist von Kommunalbehörden vorgenommen, die die Bundes- und Landesgesetze umsetzten und für die die Landesverwaltung eine Steuerung über die Fach- und Rechtsaufsicht wahrnehme. Für alle diese Aufgaben des Landes werde die vorgesehene Organisationsänderung keine Auswirkungen haben. Das sei besonders im Bereich der IT-Sicherheit problematisch, da durch das Zusammenwirken von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden bei der vielfältigen Aufgabenerfüllung auch Sicherheitsprobleme einer Ebene zu Sicherheitsproblemen in den anderen Ebenen führen könnten. Deswegen sei die Zuständigkeit für die IT-Sicherheit in dieser Behörde suboptimal. Jedenfalls müsste sie mit den bisherigen Strukturen des CERT in Einklang gebracht werden. Die durch den Zweckverband Elektronische Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern geäußerten Kritikpunkte zu den Schnittpunkten zwischen der Landesverwaltung und den Kommunalverwaltungen im Rahmen der IT würden geteilt. Des Weiteren sei der Aufgabenbegriff des Paragraphen 3 ein anderer Aufgabenbegriff als in der Landesverfassung. Das Landesverfassungsgericht habe in seiner Doppik-Entscheidung festgestellt, dass Aufgaben nur die Leistungen der Verwaltungen seien, die Bürgerkontakt beinhalteten. Das betreffe all das, was in Paragraph 3 des Gesetzentwurfes festgelegt sei, gerade nicht. Möglicherweise wäre es sinnvoll, einen anderen Begriff zu wählen, um eine saubere verfassungsrechtliche Begrifflichkeit zu verwenden. Auch den Begriff der Fachaufsicht verstehe der Gesetzentwurf vor allem als Fachaufsicht über das neue Landesamt. Als Fachaufsicht werde nach der Kommunalverfassung aber die Aufsicht des Landes, auch mit Hilfe der Landräte, für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis bezeichnet. Diese scheine aber hier wohl nicht gemeint zu sein. Für die Zukunft der Digitalisierung in Mecklenburg-Vorpommern sei es ein zu kleiner Schritt, dass die Landesverwaltung bei dieser Organisationsstrukturveränderung nur ihre eigene Rolle und nicht die Rollen der Kommunen mit einbeziehe.

Die **DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH** hat erläutert, in die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes ziemlich stark involviert gewesen zu sein. Im Moment erfolge gerade eine Abgrenzung der Aufgaben zwischen DVZ und ZDMV. Hier liege auch der eigentliche Sprengstoff, da das DVZ bisher indirekten Kundenzugang und auch die Möglichkeit gehabt habe, die technische Umsetzung zu realisieren. Dem DVZ sei bisher nicht klar, wie der Zuschnitt des ZDMV aussehen werde. Man halte es für erforderlich, parallel auch das DVZG M-V anzupassen. Eine Zentralisierung des IT-Haushaltes werde begrüßt, man benötige aber gewisse Personalkapazitäten für die Umsetzung. Es bestehe derzeit relativ viel Unruhe in der Verwaltung und bei den Mitarbeitern des DVZ. Es seien eine Menge Überlegungen notwendig, um das Thema der Aufgabenverteilung zwischen dem DVZ und den Behörden auszureifen. Die Verwaltung arbeite grundsätzlich in der Linienorganisation, sodass man schauen müsse, wie die Prozesse zwischen den einzelnen Handlungseinheiten abläufen. Es sollten zur Unterstützung externe Dienstleister mit entsprechenden Erfahrungen in der Umorganisation von großen Einheiten beauftragt werden, um das System mit der gebotenen Neutralität voranzuschieben. Wenn man dies gut umsetze, sei man deutschlandweit ganz weit vorne. Das hänge aber davon ab, wie erfolgreich dieses Modell implementiert werden könne. Das DVZ könne die Größe der Projekte jedoch nicht mehr alleine stemmen, sondern sei auf Fremdleistungsunterstützung angewiesen. Alles, was man an Fremdleistungen benötige, müsse ausgeschrieben werden. Insofern sei hier die Frage, wer die Verantwortung dafür trage, dass die Personalkapazitäten im Land aufgeholt würden. Wenn man es als Land schaffe, unter den eigenen Ressorts Standardentwicklungen und Homogenisierung hinzubekommen, sei man besser aufgestellt als andere Bundesländer. Wichtig sei allerdings, dass man es schaffe, das Personal in Mecklenburg-Vorpommern zu halten.

Der **Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern** hat ausgeführt, die dezentrale Regelung der Zuständigkeit für die IT und Digitalisierung der Landesverwaltung habe in der Vergangenheit zu Doppelstrukturen und Erschwernissen bei der Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens zwischen den Häusern, einer damit im Zusammenhang stehenden Problematik bei der Interoperabilität der eingesetzten Systeme und Dienste sowie damit verbundenen höheren Aufwendungen geführt. Die Bündelung und Beendigung der Zersplitterung durch das geplante Gesetz werde daher ausdrücklich begrüßt, insbesondere da die Vorteile einer Zentralisierung und Standardisierung einen vielfältigen Nutzen und Mehrwerte hervorbringen könnten. Das Vorhaben trage mithin auch wesentlich zu einer Harmonisierung der gegenwärtig in den verschiedenen Ministerien vorhandenen vielfältigen Verfahren bei. Da gemäß Teil B des Gesetzentwurfes das Fachministerium die Entscheidung über die fachlichen Anforderungen und die digitale Umsetzung treffen solle, sei fraglich, ob damit eine Änderung der dem Gesetzentwurf vorangehenden Problemstellung eintreten könne, da nämlich die für die Digitalisierung in der Verwaltung zuständige oberste Landesbehörde schon heute den Behörden des Landes beispielsweise Basisdienste zur Nutzung bereitstelle. Die Behörden des Landes könnten ihre gesetzlichen Verpflichtungen jedoch auch über ein anderes fachbezogenes informationstechnisches Verfahren erfüllen, „wenn die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit oder Wirtschaftlichkeit des Einsatzes dieses anderen Dienstes oder informationstechnischen Verfahrens in der Behörde [...] erkennbar ist.“ Insofern sei ungewiss, ob die zu erhaltende Ressorthoheit mit deren Fachverantwortung nebst Begründung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit für alternative Technologien, Tools und Hilfsmittel die gewünschte Homogenisierung, Standardisierung und Zentralisierung der IT bieten könne. Dazu bedürfe es vielmehr konkreter Anleitungen, insbesondere aber gemeinsamen und durchgängigen Strategien für ein einheitliches Vorgehen.

Die Landesregierung könne zur breitflächigen Digitalisierung der Landesverwaltung nur wesentlich beitragen, indem sie die strategischen, technologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung schaffe. Darüber hinaus fänden sich in dem Vorhaben die Kommunen nicht wieder, obgleich bereits seit Jahren eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Land und kommunaler Ebene gefordert worden sei und den Koalitionspartnern bewusst sei, dass die Digitalisierung nur gemeinsam zwischen Land und Kommunen erfolgreich vorangetrieben werden könne. Damit die Vorzüge einer modernen Verwaltung bei möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern ankämen, müssten Land und Kommunen an einem Strang ziehen und gemeinsame Strategien entwickeln. Man halte den Titel des Gesetzes für irreführend, da dieser vortäusche, es handele sich um die Bündelung von Ressourcen zur Digitalisierung aller Verwaltungsebenen. Bedauerlicherweise werde an keiner Stelle des Gesetzentwurfes oder der Begründung auf das kooperative E-Government Bezug genommen. Fraglich sei daher, ob und welche Aufgaben sich für das zu errichtende ZDMV in der Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene ergäben, die wiederum die Kontakte zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen halte. Die Übertragung der Dienst- und Arbeitsverhältnisse der IT-Fachkräfte der Fachressorts auf das ZDMV dürfe nicht dazu führen, dass diese in ihren Kräften gebunden seien. Die wachsenden Herausforderungen der Digitalisierung erforderten eine kontinuierliche Aufgabenerledigung, sowohl gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Kommunen, aber auch mit Blick auf die Bundesregierung und die anderen Bundesländer, beispielsweise im Rahmen der OZG-Umsetzung oder der geplanten Registermodernisierung. Die Handlungsfähigkeit der Beschäftigten müsse folglich auch bei Umsetzung dieses Gesetzes und damit im Zusammenhang stehendem schrittweisen Personalübergang unbedingt gewährleistet werden. Das zu errichtende ZDMV sollte auch die Beschaffung und das Management von fachspezifischer Hardware, Software und Lizenzen der Informationstechnologien koordinieren, um mehrfache Arbeiten zu vermeiden und finanzielle und organisatorische Vorteile zu generieren. Schließlich könne nicht immer ausgeschlossen werden, dass fachspezifische Software auch von anderen Ressorts genutzt werden könnte. Nach Paragraph 3 Absatz 1 Nummer 2 könne das zu errichtende ZDMV IT-Dienstleister für die Umsetzung und den Betrieb beauftragen. Eine Beauftragung von kommunalen Einrichtungen oder Aufgabenträgern sei im Kontext der beschriebenen Aufgaben explizit nicht vorgesehen. Beispielsweise nehme ihre Organisation aber bereits Aufgaben für die Landesverwaltung in Bezug auf die Umsetzung und den Betrieb wahr, sodass die Formulierung um „öffentliche Stellen“ erweitert werden solle. Insbesondere im Zuge der Nachnutzung von kommunalen eFA-Leistungen in Umsetzung des OZG über den FIT-Store könne diese Erweiterung sinnvoll und notwendig sein, da die Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern bislang keine inhousefähige juristische Person vorsähen, um rechtlich zulässig die Leistungen bis in die Kommunen weitergeben zu können. Für die Übergangszeit der schrittweisen Aufgabenübertragung an das ZDMV werde zumindest ein Portfoliomanagement für notwendig erachtet, welches die in der Hoheit der Fachressorts beziehungsweise der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde befindliche Hardware, Software und Lizenzen der Informationstechnologien erfasse und verwalte, damit mehrfache Arbeiten und Parallelentwicklungen im Übergangszeitraum vermieden werden könnten.

Die **Planet IC GmbH** hat darauf hingewiesen, Digitalisierung sei sowohl in der Wirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung ein wesentlicher Faktor für erfolgreiche Entwicklung von Regionen. Angesichts der strukturellen Nachteile weiter Teile Mecklenburg-Vorpommerns komme der Digitalisierung eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Der Stand und insbesondere die Dynamik der digitalen Transformation in Mecklenburg-Vorpommern und speziell der öffentlichen Verwaltung würden dem bisher nicht gerecht.

Daher würden die Überlegungen zur Optimierung des Vorgehens begrüßt. Diese Optimierung könne durch Zentralisierung erreicht werden. Diese Zentralisierung werde jedoch recht einseitig betrachtet. Die Schaffung von zentralen IT-Dienstleistern der Landesverwaltung und der kommunalen Ebene habe zu einer Schwächung der (IT)-Wirtschaft im Land geführt. Im Vergleich zu anderen Bundesländern trage hierzu der besondere Status des DVZ bei. In diesem Zentralisierungsprozess hätten regionale Unternehmen Auftragsvolumen verloren, da diese Aufträge durch die zentralen Dienstleister selbst erbracht würden und die Aufträge, zum Beispiel aufgrund großer Lose nur an überregionale Anbieter vergeben werden könnten. Primär gehe Mecklenburg-Vorpommern damit Wirtschaftskraft verloren. Durch den fehlenden beziehungsweise stark reduzierten heimischen Markt fehlten den Unternehmen stabilisierendes Grundgeschäft und Referenzen, in dessen Folge weniger überregionale Aufträge akquiriert werden könnten. Dies führe dazu, dass Unternehmen und die Region weniger attraktiv für Fachkräfte seien. Letztendlich führten diese Effekte zu einer Reduktion der IT-Kapazitäten und der Innovationskraft in der Region, die somit auch nicht für öffentliche Digitalisierungsprojekte zur Verfügung stünden. Mecklenburg-Vorpommern werde im Wettbewerb mit anderen Regionen der Bundesrepublik und auch Europas geschwächt. Die IT-Optimierung und Digitalisierung der Landesverwaltung sei nicht isoliert, sondern als ganzheitliche gesellschaftliche Aufgabe und Teil eines digitalen Mecklenburg-Vorpommerns zu betrachten und zu organisieren. Hierbei sei die Leistungsfähigkeit und Innovationskraft der im Land aktiven Digitalbranche primär zu nutzen. Die Prioritäten seien in jedem Fall so zu organisieren, dass weitere negative Effekte auf die Wirtschaftsstruktur des Landes vermieden würden. Hierzu könne zum Beispiel eine Selbstverpflichtung des Landes dienen, einen wesentlichen Teil der Aufträge an regionale Unternehmen zu vergeben. Im Rahmen einer regelmäßigen Evaluation des Gesetzes und dessen Umsetzung sollte gemeinsam mit der IT- und Digitalbranche geprüft werden, in welchem Umfang das gelinge und was gegebenenfalls gemeinsam getan werden könne, um die Wirtschaft besser einzubinden. Der digitale Wandel stehe für die öffentliche Verwaltung noch aus. Die Verwaltung könne aus der Entwicklung anderer Branchen lernen. Infrastruktur sollte zentral bereitgestellt werden. Die eigentliche digitale Transformation im Zusammenspiel mit innovativen Dienstleistern erfolge auf der fachlichen Ebene. Hierzu sei auf der Fachebene Digitalkompetenz zu entwickeln. Die Errichtung einer neuen zentralen „Zuständigkeit“ wirke diesem eher entgegen. Da mit dem DVZ bereits heute eine zentrale Organisation bestehe, sei zu prüfen, welche Veränderungen notwendig seien, um die aktuellen und zukünftigen Anforderungen unter Einbeziehung der regionalen Wirtschaft bestmöglich zu erfüllen. Die Schaffung einer neuen zentralen Organisation ohne an anderer zentraler Stelle etwas zu verändern, erscheine nicht erfolgversprechend und werde die Komplexität erhöhen und Abstimmungswege verlängern.

Der **IT-Initiative Mecklenburg-Vorpommern e. V.** hat konstatiert, das Vorhaben, die innerhalb der Landesverwaltung vorhandenen Kompetenzen bezüglich der IT und Digitalisierung zu bündeln und in einer einheitlichen Struktur zusammenzufassen, grundsätzlich zu begrüßen. Dies könne einen Beitrag zur Entbürokratisierung und Verkürzung von Entscheidungswegen leisten. Allerdings scheine es sinnvoll zu sein, in diesem geplanten Zentrum nur die behördlichen Kernaufgaben für diesen Bereich fachlich zu konzentrieren. Diese Kernaufgaben seien die fachlich fundierte Aufnahme der IT- und Digitalisierungsbedarfe der Landesbehörden und Ministerien, die fachlich fundierte Erstellung von Ausschreibungsunterlagen für den Einkauf von Dienstleistungen und Produkten auf dem freien Markt, die kompetente Bewertung eingegangener Angebote, die Unterstützung der Einführung und Flankierung des Betriebs von IT-Dienstleistungen und Produkten in den Landesbehörden, die fachliche Unterstützung der Mitarbeiter der Landesbehörden und Ministerien sowie die Herstellung einer Schnittstelle zur Kommunikation mit regionalen IT-Dienstleistungs- und Entwicklungsunternehmen.

Eine eigenständige Entwicklung von Services und der eigentliche Betrieb von Datenhaltungsinfrastrukturen gehöre aber nicht dazu. An dieser Stelle liege die Aufgabe der Behörde eher darin, entsprechende, möglichst regionale, Unternehmen kompetent auszuwählen und bei der Umsetzung entsprechender Aufgaben innerhalb der Behörden fachlich zu flankieren. Insbesondere sei es notwendig, keine Doppelstrukturen aufzubauen und außerdem darzustellen, wie die zukünftige Aufgabenverteilung geplant sei. Ansonsten bestehe die Gefahr, die bürokratischen Strukturen und Entscheidungswege zu vergrößern anstatt wie geplant zu optimieren. Dies sei vor allem auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des neuen Landesamtes besonders wichtig.

Der **Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern** hat dargelegt, die Absicht der Landesregierung, die Informationstechnik der Landesverwaltung zentral zu verwalten und im Rahmen einer Landestrategie weiterzuentwickeln, ausdrücklich zu begrüßen. Eine Durchbrechung des Ressortprinzips in Bezug auf IT und Digitalisierung und die Einrichtung eines zentralen Einzelplans zur Konsolidierung der IT-Haushaltsmittel könne einen wichtigen Beitrag leisten, die IT in der Landesverwaltung wirtschaftlich, sicher und auf Basis einheitlicher Maßstäbe und Kriterien weiterzuentwickeln. Der Gesetzesentwurf sei nicht entscheidungsreif, weil wesentliche Fragen nicht geklärt seien. Die finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt würden im Gesetzesentwurf nicht dargestellt. Zu den Kosten werde im Gesetzesentwurf lediglich ausgeführt, dass eine Kostenabschätzung nicht möglich sei. Von einer ausgaben- bzw. kostenneutralen Errichtung des Landesamtes könne nicht ausgegangen werden. Es werde nicht dargelegt, wie viel und welches Personal aus den Landesbehörden in das Landesamt überführt und wie Beschäftigte des DVZ einbezogen werden sollten. Aus den gesetzesbegründenden Unterlagen lasse sich nicht entnehmen, welche Zielorganisation angestrebt werde. Insbesondere werde nicht angegeben, wie viele Dienstposten in welchen Zuständigkeiten eingerichtet werden sollten. Der Aufbau des Landesamtes werde entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung nicht ohne Stellenaufbau möglich sein. Zudem sei die Wirtschaftlichkeit der Neuorganisation nicht nachgewiesen. Synergieeffekte würden lediglich vermutet, nicht aber quantifiziert. Es sei von höchstens geringen Synergieeffekten auszugehen, wenn die IT-Administratoren ihre Aufgaben wie bisher ausschließlich oder überwiegend bei der Behörde wahrnehmen, der sie zugeordnet seien. Die Neugründung sollte in der Gesamtbetrachtung nicht zu einem höheren Stellenbedarf im Landeshaushalt führen. Zusätzliche Stellenbedarfe sollten durch entsprechende Stelleneinsparungen bei anderen Behörden der Landesverwaltung bzw. im Innenministerium gegenfinanziert werden. Ferner fehlten Ausführungen zum Betriebs- und Organisationsmodell. Es bestehe das Risiko, dass die zuständigen Behörden ihre Fachaufgabe nicht uneingeschränkt ordnungsgemäß, rechtmäßig und wirtschaftlich wahrnehmen könnten (Durchbrechung des Ressortprinzips). Verantwortlichkeiten für Datenschutz und Informationssicherheit sowie die Anforderungen des Haushaltsrechtes beim Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts- und Kassenwesen seien nicht geregelt.

Der **Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern** haben bemängelt, dass bei der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FHöVPR M-V), weder die Hausleitung noch der dortige Personalrat, beteiligt worden sei. Auch der Hauptpersonalrat des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung oder die AG der Hauptpersonalräte und der Gleichstellungsbeauftragten seien nicht miteinbezogen worden. Das Gesetz solle gemäß Paragraph 1 Absatz 1 Nummer 4 zu Artikel 1 auch für die FHöVPR M-V gelten, obwohl diese keinen Behördenstatus habe, sondern eine nicht rechtsfähige Körperschaft im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung sei.

Diesbezüglich sei es widersprüchlich, dass nach Paragraph 1 Absatz 2 Nummer 3 zu Artikel 1 alle Hochschulen und Schulen vom Geltungsberiech des Gesetzes ausgenommen würden. Die FHöVPR M-V sei gemäß Paragraph 1 Absatz 1 Nummer 3 des Landeshochschulgesetzes Mecklenburg-Vorpommern eine Hochschule. Es könne nicht nachvollzogen werden, warum die FHöVPR M-V als einzige Hochschule des Landes Mecklenburg-Vorpommern IT-mäßig dem ZDMV zugeordnet werden solle.

2. Wesentliche Ergebnisse der Ausschussberatung

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat ausgeführt, die Überlegung sei, die bisher in jedem Ressort selbständig angelegte IT-Kompetenz zu bündeln. Das DVZ werde dabei nicht verändert. Das DVZ sei auch heute schon der Auftragnehmer für die jeweiligen Ministerien, wenn sie entsprechende Einführungen von Software, IT-Technik, Servern, Systemen oder einer IT-Architektur vornehmen wollten. Bislang sei dies von jedem Haus selbstständig erfolgt. Das habe zum Teil zu redundanten Bearbeitungen geführt und umgekehrt zu abweichenden Systemtechniken, die beispielsweise bei einer Regierungsumbildung den Übergang einer Abteilung von einem Haus in das andere erschwerten. Es solle künftig eine Zentrale geben, die entsprechende IT-Standards bestimme, die Ressorts bei der IT begleite und betreue und die quasi der zentrale Auftraggeber für die gesamte Landesregierung und für alle Landesbehörden gegenüber dem DVZ sei. Bisher sei jedes Ministerium einzelner Auftraggeber und könne auch differenziertere Verträge schließen. Ein einheitlicher Standard werde die Qualität erhöhen und zu Kostenvorteilen führen, weil eine einheitliche Ausstattung die Beschaffung in größeren Mengen ermögliche. Zudem könne durch die Zentralisierung und Vereinheitlichung ein effizienter Einsatz der IT-Expertinnen und -Experten gewährleistet werden. In der Digitalisierungsabteilung des Innenministeriums werde dieser Prozess seit vielen Monaten vorbereitet. Es gebe einen Aufbaustab mit Beschäftigten aus verschiedenen Ministerien, die die Vorbereitungen trafen, sodass ein Start zum 1. Januar 2023 möglich sei.

Die Fraktion der CDU hat gefragt, warum ein Inkrafttreten des Gesetzes bereits zum 1. Januar 2023 erfolgen solle. Die Umstrukturierung sei ein ziemlicher Paradigmenwechsel und es gehe um sehr viel Geld aus dem Landeshaushalt.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat antwortet, dass eine möglichst schnelle Umsetzung der unter den Mitarbeitenden entstehenden Unsicherheit entgegenwirken solle. Je länger der Spannungsbogen aufrechterhalten werde, desto größer sei die Gefahr, dass Kolleginnen und Kollegen abwanderten. Dies sei im Hinblick auf die angespannte Fachkräftesituation im IT-Bereich zu vermeiden. Des Weiteren sei der 1. Januar 2023 aufgrund des stark ausgeprägten Jährlichkeitsprinzips bei der Haushaltsbewirtschaftung vorteilhaft. Da Änderungen an ganz vielen Stellen im Haushalt abzubilden seien, wäre der Jahreswechsel der leichteste Weg und löste die geringsten Abgrenzungs- und Kostenfragen aus. Die IT in der Landesverwaltung sei unabhängig von der Umstrukturierung kostenintensiv, durch synergetische Effekte sollten aber Einsparungen erzielt werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich erkundigt, wie die Aufgabenverteilung zwischen dem neuen Landesamt, der Abteilung Digitale Verwaltung im Innenministerium sowie dem DVZ konkret aussehen solle.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat erklärt, die Abteilung Digitale Verwaltung solle weiterhin die Grundstrukturen vorgeben und strategische Vorgaben machen. Die strategische Entscheidung über die Fragen, welche Hardware verwendet werde und wie der zeitliche Ablaufplan sei, solle durch das ZDMV getroffen werden. Wenn das ZDMV konkretisiert habe, was zu beschaffen sei, solle dies durch das DVZ umgesetzt werden. Das ZDMV bündele die Nachfrageseite, indem es Maßnahmen und Geldausgaben priorisiere sowie die Anforderungen der einzelnen Ressorts und der nachgelagerten Behörden zusammenstelle und sie gegeneinander abwäge. Das DVZ prüfe den Preis und definiere einen Zeit- und Ablaufplan für die Umsetzung an jedem einzelnen Arbeitsplatz in der Landesverwaltung. Das DVZ bleibe in der Rolle des Dienstleisters, der die Beschaffungen auf dem freien Markt, die Lieferung und Einrichtung der Technik und Aufstellung und Strukturierung des Servers vornehme sowie die Rechner und das entsprechende Datenverarbeitungszentrum für die Landesverwaltung betreibe. Das Ministerium bleibe mit seiner Digitalisierungsabteilung derjenige, der die grundstrategischen Entscheidungen vorgebe, an denen sich die Beschaffungsstelle bei ihren Ausschreibungen und Vergaben orientiere. Zudem gebe es mehrere Prozesse, die nicht am 1. Januar 2023 begännen, sondern die sich über zwei Jahre Stück für Stück in der Implementierung zögen. Es sei vereinbart, dass mit jedem Ministerium eine individuelle Vereinbarung darüber getroffen werde, was im Ministerium verbleibe und was in das neue zentrale Landesamt überführt werde. Insbesondere für die Fachanwendungen würden besondere Regelungen benötigt. Durch den Landtag sei noch nie ein detailliertes Gesetz beschlossen worden, das Aufgaben und Abgrenzungen zwischen den einzelnen Ministerien vorgenommen habe.

Die Fraktion der CDU hat das Innenministerium unter Bezugnahme auf die Stellungnahme vonseiten der FHöVPR M-V um Auskunft gebeten, ob eine Verständigung hinsichtlich der aufgeführten Fragen erfolgen werde.

Das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung hat entgegnet, die FHöVPR M-V sei nicht mit den anderen Hochschulen im Land gleichzusetzen, da sie in erster Linie die Ausbildungsstätte für die Fachkräfte der Landesverwaltung, der Landespolizei und der Landesjustiz sei. Diese nehme somit keine ganz klassische Hochschulrolle ein und sie sei an vielen Stellen anders eingebunden als eine Volluniversität mit völlig eigenen körperschaftlichen Befugnissen. Deswegen habe man keine eigene Körperschaft geschaffen, sondern die FHöVPR M-V als eine Art nachgeordnete Einrichtung der Landesregierung oder der verschiedenen Ministerien qualifiziert, die einen entsprechenden Ausbildungsauftrag umzusetzen habe. Der Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte seien nicht beteiligt worden, weil Gesetzgebungsprozesse des Landtages nicht dem Personalvertretungsgesetz unterfielen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu den Artikeln 1 bis 4

Der Ausschuss hat den Artikeln 1 bis 4 in der Fassung des Gesetzentwurfes mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD sowie bei Enthaltung seitens der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP zugestimmt.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Ausschuss hat mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD sowie bei Enthaltung seitens der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 24. November 2022

Ralf Mucha
Berichtersteller