

DGB Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes
Mecklenburg-Vorpommern
Zentrales IT-Management
Frau Corina Croissant
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1
19055 Schwerin

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

1. Juli 2022

Sehr geehrte Frau Croissant,

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

olaf.schwede@dgb.de

das Ministerium für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 19. Mai 2022 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der IT-Landschaft gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

OS

Gegenstand dieser Stellungnahme ist der übermittelte Gesetzesentwurf. Weitere Papiere und Konzepte liegen dem DGB nicht vor und können damit auch keine Berücksichtigung finden. Dies gilt beispielsweise für Entwürfe der zahlreichen Verordnungen, auf die im Gesetzesentwurf verwiesen wird.

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

nord.dgb.de

Am 20. Juni 2022 hat zu den Plänen der Landesregierung ein Informationsgespräch zwischen dem DGB und der zuständigen Staatssekretärin stattgefunden.

Zur Frage eines alternativen Beitritts zum Dataport-Staatsvertrag

Der Gesetzesentwurf sieht ein trilaterales Modell für die künftige Organisation der IT des Landes Mecklenburg-Vorpommern vor. Mecklenburg-Vorpommern folgt damit dem Vorbild anderer Länder, seine IT-Struktur zu zentralisieren. Dies erscheint im Grundsatz erstmal sachgerecht.

Im Ergebnis sind drei Institutionen mit der IT-Organisation im Land befasst: Das für Digitalisierung zuständige Ministerium, das neu geschaffene Landesamt Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) und das Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH (DVZ). Alle drei Einrichtungen benötigen eigene Leitungs- und Overheadstrukturen. Dies mindert die angestrebten Synergieeffekte. Gleichzeitig sieht das Gesetz eine Reihe von Ausnahmeregelungen vor, die weitere Strukturen und Abstimmungsbedarfe mit sich bringen.

Aus Sicht des DGB stellt sich damit die Frage, ob eine konsequente Anbindung des Landes in den Dataport-Verbund nach dem Vorbild anderer Länder nicht das zielführendere Modell wäre. Mit Dataport als Anstalt des öffentlichen Rechts steht ein leistungsstarker IT-Dienstleister mit sechs Trägerländern und neun Standorten zur Verfügung. Mit einem vollständigen Beitritt des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Dataport-Verbund könnten an zahlreichen Stellen zusätzliche Synergieeffekte genutzt, schlankere Leitungsstrukturen ermöglicht und gleichzeitig von Erfahrungen aus anderen Ländern profitiert werden. Als attraktiver Arbeitgeber mit einem eigenen Tarifvertrag hat Dataport zudem Vorteile bei der Rekrutierung notwendiger Fachkräfte. Darüber hinaus könnten mit Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts die Ausnahmeregelungen im Geltungsbereich des Gesetzes (§ 1 Abs. 2 des vorliegenden Entwurfes) reduziert werden. Ein vollständiger Beitritt des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Dataport-Verbund wäre auch unter dem Aspekt einer verstärkten norddeutschen Kooperation naheliegend. Stattdessen fällt auf, dass diese naheliegende Lösung im Gesetzesentwurf nicht genannt wird. Die Möglichkeit einer verstärkten norddeutschen Kooperation fehlt damit vollständig. Stattdessen wird auf der Seite 9 des Gesetzesentwurfes auf die Länder Berlin, Brandenburg und Baden-Württemberg verwiesen.

Im Kontext des zum 1. Januar 2006 erfolgten Beitritts der Steuerverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns zum Dataport-Verbund stellt sich auch die Frage, warum dieser Bereich sich nicht unter den Ausnahmen vom Geltungsbereich in § 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes wiederfindet.

Zur Einrichtung eines Kompetenzzenters Ergonomie und Barrierefreiheit

Eine zunehmende Digitalisierung des öffentlichen Dienstes darf die Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte oder aber schwerbehinderte Menschen im öffentlichen Dienst nicht zusätzlich beschränken. Dem Aspekt der Barrierefreiheit kommt damit im Rahmen der Digitalisierung eine besondere Bedeutung zu.

Gleichzeitig kommt mit der fortschreitenden Digitalisierung auch dem Bereich des Arbeitsschutzes eine besondere Bedeutung zu. Die eingesetzte Software muss, wie der gesamte Arbeitsplatz, Anforderungen und definierte Standards der Ergonomie erfüllen. Eine Fokussierung ausschließlich auf den Aspekt der Barrierefreiheit wird dem Anliegen, gute und gesunde Arbeitsbedingungen zu schaffen allein nicht gerecht.

Dataport hat mittlerweile ein eigenes Kompetenzzentrum für Ergonomie und Barrierefreiheit eingerichtet (Competence Center Softwaretest und Qualitätsmanagement - CCST). Dieses Kompetenzzentrum wurde bisher in zahlreiche Digitalisierungsprojekte der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein eingebunden. Dieses Vorgehen hat auch die in beiden Ländern übliche ressortübergreifende Mitbestimmung durch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften deutlich erleichtert.

Eine qualifizierte Testung von Softwareprodukten auf Ergonomie und Barrierefreiheit sollte auch Standard in allen Digitalisierungsprojekten des Landes Mecklenburg-Vorpommern werden. Auf diesem Weg könnten Probleme frühzeitig erkannt und eine gezielte Weiterentwicklung der IT frühzeitig vorangetrieben werden. Ein entsprechendes Kompetenzzentrum

wäre auch im neu geschaffenen Landesamt Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) einzurichten und entsprechende Stellen hierfür vorzusehen.

Zur Mitbestimmung der Personalräte bei IT-Projekten

Das Personalvertretungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern kennt bisher keine ressortübergreifende Mitbestimmung. Die Mitbestimmung der Beschäftigten zu landesweiten IT-Verfahren findet damit bisher nur in stark improvisierter Form und ohne gesetzliche Grundlage statt. Dies bremst bisher landesweite IT-Verfahren aus und erschwert die Digitalisierung. Gleichzeitig kann die Mitbestimmung so ihre qualitätssichernde und unterstützende Wirkung nicht entfalten. Eine strukturierte Einbindung der Interessen der Beschäftigten findet nicht statt.

Die Schaffung eines zentralen Landesamtes Zentrum für Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (ZDMV) darf keineswegs dazu führen, dass künftig der Personalrat des neuen Landesamtes pro Forma für die Mitbestimmung bei landesweiten IT-Projekten herangezogen wird. Dies wäre angesichts der damit verbundenen Arbeitsbelastung und Interessenkonflikte weder für den betroffenen Personalrat zumutbar, noch würde hierfür eine demokratische Legitimation bestehen.

Der DGB weist darauf hin, dass in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die ressortübergreifende Mitbestimmung zu landesweiten Digitalisierungsprojekten im Rahmen von Vereinbarungen zwischen den zuständigen obersten Dienstbehörden und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften stattfindet. Dieses Modell hat sich in den drei Ländern bewährt und die Digitalisierung deutlich erleichtert. Über das Instrument der Vereinbarung können landesweit einheitliche Standards gesetzt werden. Insbesondere ressortübergreifende Großprojekte, wie beispielsweise die e-Akte, digitale Personalakten, einheitliche Bewerbermanagementsysteme oder aber die Einführung der Personalverwaltungssoftware KoPers, konnten leichter umsetzbar werden. In den Ländern Bremen und Berlin wird dies durch zentrale Gesamt- bzw. Hauptpersonalräte für alle Beschäftigten der jeweiligen Länder erreicht.

Der Vorstand des DGB Bezirk Nord hat am 15. Juni 2017 die Eckpunkte des DGB zur Novellierung des Personalvertretungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern beschlossen und diese der Landesregierung vorgelegt. Darin heißt es:

„Zur Frage der ressortübergreifenden Mitbestimmung

Allgemeine Regelungen in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen und die über den Geschäftsbereich einer obersten Landesbehörde hinausgehen, sind zwischen den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und der zuständigen obersten Landesbehörde zu vereinbaren („ressortübergreifende Mitbestimmung“). Anzustreben ist eine einvernehmliche, sachgerechte Einigung.“

Dieser Ansatz sollte im Rahmen der mittlerweile überfälligen Diskussion um eine Novellierung des Personalvertretungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern gemeinsam diskutiert werden.

Zum Umgang mit betroffenen Beschäftigten

§ 5 des vorliegenden Gesetzesentwurfes sieht vor, dass die mit Aufgaben entsprechend des § 3 dieses Gesetzes beplanten Haushaltsstellen schrittweise gemäß § 7 bis zum 30. Juni 2026 in das neue Landesamt übertragen werden. Die Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisse der zugehörigen Beschäftigten sollen dann vom ZDMV weitergeführt werden. Aus der Gesetzesbegründung geht dann hervor, dass die Beschäftigten vor Ort in ihren alten Dienststellen bleiben und dort den Vor-Ort-Service sicherstellen sollen. Zusätzliche Stellen sind nicht vorgesehen. Die Eingruppierung und Einstufung der Beschäftigten soll bei der Überführung in das ZDMV beibehalten werden.

Mit diesen Regelungen sind in der Praxis eine ganze Reihe von offenen Fragen verbunden. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie ohne zusätzliches Personal Stabs- und Leitungsstellen eines neuen Landesamtes besetzt werden sollen. Auf den mit der neuen Struktur und der Bündelung von Beschäftigten aus unterschiedlichsten Dienststellen entstehenden Transformationsaufwand wird im Gesetzesentwurf nicht eingegangen.

Auch die Regelung in § 5 Abs. 3, dass die Beteiligungsrechte der Interessenvertretungen von der vom Gesetz festgelegten Personalübertragung unberührt bleiben, ist erklärungsbedürftig. Bedeutet dies, dass zu jeder einzelnen Personalübertragung trotz der gesetzlichen Regelung ein Mitbestimmungsverfahren durchzuführen ist? Die Gesetzesbegründung trifft hier keine Aussage. Auch die Regelungen des § 4 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) findet in diesem Kontext keine Erwähnung.

Keine Aussage enthält der Gesetzesentwurf auch zur Frage der Organisation der Personalvertretung. Mit der Neuerrichtung einer neuen oberen Landesbehörde sind normalerweise umgehend Personalratswahlen für einen neuen Personalrat durchzuführen. Angesichts der noch offenen Struktur des neuen Landesamtes, die erst im Nachgang des Gesetzgebungsverfahrens nach § 2 Abs. 2 und 3 festgelegt wird, und der geplanten schrittweisen Übertragung von Aufgaben ist dies jedoch deutlich erschwert. Die zahlreichen weiteren Verordnungsermächtigungen im Gesetz erschweren ebenfalls reibungslose organisatorische Übergänge. Der Gesetzesentwurf sollte deswegen auch Aussagen zur künftigen Personalvertretung bzw. ggf. zu Zuständigkeiten der Personalvertretungen in der Übergangsphase enthalten. Der DGB legt großen Wert darauf, dass zu jedem Zeitpunkt die Zuständigkeit einer Personalvertretung für die Beschäftigten gewährleistet ist.

Zu spezielle Anforderungen aus der Landespolizei

Unter den verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung stechen vor allen Dingen die Hochschulen und die Landespolizei mit ihren spezifischen Anforderungen hervor. Auch in anderen Ländern kommt diesen beiden Bereichen immer wieder eine Sonderrolle zu. Der Gesetzesentwurf trägt diesem Umstand mit einer Ausnahmeregelung für die Hochschulen Rechnung. Die besondere Situation im Bereich der Landespolizei spielt im Rahmen des Gesetzesentwurfes bisher keine Rolle.

Den DGB erreichen insbesondere aus der Landespolizei zahlreiche Einwände und kritische Rückfragen. Diese beziehen sich sowohl auf die persönliche Situation als auch auf die digitale Handlungsfähigkeit der Landespolizei. Der DGB hält es angesichts dieser Ausgangslage für angebracht, entweder auch für die Landespolizei eine Ausnahmeregelung vom Geltungsbereich in § 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes vorzusehen, oder aber zumindest mit einem gezielten Dialog die Bedenken und Einwände vor Ort aufzugreifen. Ergebnis dieses Dialogs könnte eine vorsichtige und schrittweise Übertragung von Aufgaben und Fachanwendungen sein. Keinesfalls dürfen die angestrebten Veränderungen die digitale Handlungsfähigkeit der Landespolizei einschränken - auch nicht temporär.

Insbesondere wurden von den Beschäftigten der Landespolizei folgende Einwände, Bedenken und Hinweise an den DGB herangetragen, die an dieser Stelle ungekürzt wiedergegeben werden:

In der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern steht jedem Mitarbeiter das durch das LPBK zentral verwaltete Arbeitsmittel „LAPIS“ zur Verfügung. Diese vernetzten Arbeitsplätze sind landesweit vereinheitlicht und bilden eine Schnittmenge polizeilicher Anwendungen. Eine Anbindung an Polizeinetze anderer Länder sowie des Bundes erfolgt über das Corporate Network der Polizei, obere Netzebene (CNP ON). Dieses Netz ist zugunsten der Sicherheit mit einem äußerst restriktiven Ansatz konzipiert und aufgebaut worden.

Aus diesem Ansatz heraus ergibt sich jedoch in der Landespolizei Bedarf an Lösungen, die nicht in allen Punkten diesen Restriktionen unterliegen.

Bisher konnte aus den Ausführungen und Unterlagen zur Optimierung der Landes-IT ebenfalls ein restriktiver Ansatz herausgelesen werden. Hier fehlt jedoch der Umgang mit den Anforderungen, die hierüber hinausgehen. Diese dürfen keinesfalls vernachlässigt oder nach hinten verschoben werden, da einige dieser Ansätze für die polizeiliche Arbeit unerlässlich sind.

Einige dieser Punkte sollen hier betrachtet werden:

1) Internetrecherche

In der Landespolizei besteht auch abseits der auf Cybercrime spezialisierten Fachbereiche das Erfordernis eines unlimitierten Internetzugriffs.

Dieser Bedarf erstreckt sich unter anderem auf:

- a. pädophile, sodomitische Inhalte und harte Pornografie,
- b. Internetseiten mit politisch extremen Inhalten,
- c. nicht offensichtlich als Polizei erkennbaren Zugriff auf diverse Internetseiten (anonymisierter Zugriff),
- d. Seiten mit Schadsoftware, diese darf nicht unkommentiert geblockt werden,
- e. Anwendungen zur automatisierten Überwachung von Internetseiten auf Inhaltsänderungen,

- f. Einsatz von Anwendungen und Browserplugins, um z. B. Multimediainhalte aus Internetseiten extrahieren, herunterladen und weiterverarbeiten zu können,
- g. Nutzung von Zusatzgeräten (z. B. Webcam oder Headset) für Internetseiten,
- h. Zugriff auf Infrastruktur anderer Behörden (länderübergreifende oder internationale Zusammenarbeit) mit durch diese vorgegebenen Lösungen (z. B. WinSCP für Zugriff auf FTPS-Server).

Auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Anonymisierte Internetrecherche in der Landespolizei MV“, die durch das IM zur Erhebung des Bedarfs sowie des Vorschlags von Lösungsansätzen eingerichtet wurde, wird hier verwiesen.

- 2) Ähnliche Anforderungen gelten für E-Mail-Kommunikation. Mailgrößen sollten aktuell für 50 MB – 100 MB zugelassen sein, ebenso beliebige Inhalte, hier ggf. auch Schadsoftware und verschlüsselte Inhalte.
- 3) Spezialsoftware
In der Landespolizei gibt es ebenfalls den Bedarf an Speziallösungen. Hierfür seien als Beispiele genannt:
 - a. Rechner zum programmieren („Flashen“) von Hardware-Lösungen (z.B. GPS-Sender, Drohnen),
 - b. Videoschnitt- oder Photobearbeitung mit der Erfordernis der Ansprache entsprechender Hardwarelösungen (Kameras, Spezialmikrofone, Datenträger).
- 4) Zugriff auf Datenspeicher, die an den PC angeschlossen werden
Beispiel (real vorgekommen): ein Hinweisgeber erscheint mit einem USB-Stick, der Auszüge eines Chats enthält, in dem ein Suizid angekündigt wird. Der Zugriff auf diese Daten kann u. U. Leben retten, der Zugriff muss also selbst dann möglich sein, wenn das Medium Schadsoftware enthalten sollte.
- 5) Auswertung von elektronischen Asservaten (oder Kopien davon)
Im Rahmen von Ermittlungsverfahren werden ständig elektronische Spuren gesichert und den polizeilichen Ermittlern zur Verfügung gestellt. Meist erfolgt eine Sicherung und Aufbereitung durch einen auf digitale Forensik spezialisierten Fachmann, die Inhaltsauswertung in Bezug auf Verfahrensrelevanz durch den Ermittler.

Hier kommt Spezialsoftware zum Einsatz, die sehr ressourcenhungrig ist. Eine Auswertung einer Smartphone-Sicherung mit der hierfür gängigen Software benötigt laut Softwarehersteller oftmals min. 32 GB Arbeitsspeicher. Ebenso können solche Sicherungen sehr umfangreich werden (mehrere Terabyte).

Ein bereits in der Landespolizei praktizierter Ansatz ist die Auswertung mittels

hierfür eingerichteter Terminalserver oder spezieller Workstations. Auch hier kommt es regelmäßig zu Kontakt mit Schadsoftware. Bspw. enthält eine Outlook-Sicherung in einer einzigen Datei viele Mailordner eines Nutzerkontos. Wenn hier nur eine Mail beinhaltet ist, die Schadsoftware trägt, wird ein Antivirenprogramm den Zugriff auf die gesamte Datei verhindern und somit die Auswertung der kompletten Outlook-Sicherung unmöglich machen. Dies ist nicht gewünscht.

6) Forensische Lösungen

Im Bereich der Kriminaltechnik kommen auch spezielle Endgeräte zum Einsatz. Diese oftmals mehrere hunderttausend Euro kostenden Lösungen sind heute in aller Regel mit einem PC verbunden. Die hieraus resultierenden Probleme für die Integration in Netzwerke sind vielfältig:

- a. Die Steuerprogramme benötigen aufgrund der Hardwareschnittstellen oftmals eine Nutzerkonto mit erhöhten Rechten (Administrator-Account).
- b. Die Steuerrechner werden durch die Hersteller der Geräte vorkonfiguriert, teilweise sind Lizenzen an Einstellungen gebunden, die eine Anpassung der Netzwerkkonfiguration unmöglich machen (z. B. Lizenz an ausgelieferte Konfiguration des Rechners gebunden).

Ebenso gibt es Netzwerklösungen, deren Wartung und Betrieb an die Arbeitsweisen der Spezialbereiche gebunden ist. So kann z. B. ein Laborinformations- und Managementsystem („LIMS“) nicht mit festen Wartungstagen versehen werden, da die Verderblichkeit biologischer Proben berücksichtigt und deren Zerstörung verhindert werden muss. Somit muss der Fachbereich jeweils kurzfristig in die Planung von Wartungszyklen eingebunden werden.

Diese Anwendungen machen nicht den Hauptanteil der Arbeitsmittel der Landespolizei aus, nehmen jedoch einen wichtigen Stellenwert ein. Daher ist ein Weiterbetrieb dieser oftmals mehrere hundert Terabyte großen Lösungen für die weitere Abarbeitung von Strafverfahren unabdingbar. Ebenso die Rahmeninfrastruktur, die für einen sicheren Betrieb erforderlich ist (Updateserver, Clientmanagement, Infrastrukturserver).

Hier ist aus den bisherigen Informationen nicht erkennbar, welcher Ansatz für diese Lösungen angedacht ist. Eine Übernahme von Haushaltsmitteln und/oder Personal kann solche Infrastrukturen essenziell gefährden und somit Strafverfolgung vereiteln.

Hier sollte für dieses System zunächst ein Konzept zur Übernahme von Lösungen vorhanden sein, bis dahin sind Personal und Haushaltsmittel weiterhin vollumfänglich bereitzustellen.

Ein weiterer, bisher unbestimmter Punkt bei der Übernahme dieser Systeme durch ein nicht der Polizei zugehöriges Amt oder einen nicht der Polizei zugehörigen Dienstleister sind die hierauf gespeicherten polizeilichen Ermittlungsdaten, die – wie bereits beschrieben – den Charakter von Asservaten haben und teilweise noch mehrere Jahre vorzuhalten sind. Hier sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Asservaten ebenso zu berücksichtigen wie die Gefahr eines Fremdzugriffs durch einen Nicht-Polizeibesetzten.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise. Für einen weiteren Austausch steht der DGB gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'.

Olaf Schwede