

Bericht

des Landesrechnungshofes

Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 Absatz 2 LHO über die Prüfung der Steuerung, Koordinierung und organisatorischen Umsetzung der Digitalisierung im Land Brandenburg



Beratungsbericht an den Landtag (gemäß § 88 Absatz 2 LHO)

**über die Prüfung der
Steuerung,
Koordinierung und
organisatorischen
Umsetzung der
Digitalisierung im
Land Brandenburg**

Dieser Beratungsbericht wurde am 24. Juni 2020 vom Großen Kollegium des Landesrechnungshofes, Christoph Weiser, Dr. Sieglinde Reinhardt, Hans-Jürgen Klees und Thomas Kersting, beschlossen.

Dieser Beratungsbericht ist urheberrechtlich geschützt.

Impressum

Herausgeber:	Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofes Brandenburg
Bezug:	Landesrechnungshof Brandenburg Graf-von-Schwerin-Straße 1 14469 Potsdam Postfach 60 09 62 14409 Potsdam
Telefon:	(0331) 866 - 8500
Telefax:	(0331) 866 - 8518
E-Mail:	poststelle@lrh.brandenburg.de
Internet:	www.lrh-brandenburg.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis	5
0 Zusammenfassung (Management Summary)	7
1 Anlass der Beratung des Landtages	11
2 Landtagsbeschluss vom 9. November 2016	13
3 Meilensteine der Digitalisierung in Brandenburg	14
3.1 Statusbericht vom 5. September 2017	14
3.2 ACB-Klausur am 22. September 2017	15
3.3 IMAG Digitalisierungsstrategie.....	15
3.3.1 Zielsetzung der IMAG	15
3.3.2 Zusammensetzung und Organisation der IMAG	16
3.3.3 Bewertung der IMAG durch die Ressorts und die Staatskanzlei	16
3.3.4 Folgerungen des LRH	17
3.4 Digitalkabinett und Digitalbeirat	18
3.4.1 Ergebnisse Digitalbeirat.....	18
3.4.2 Folgerungen des LRH	19
3.5 Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg	20
3.5.1 Inhalt und Charakter der Strategie	20
3.5.2 Folgerungen des LRH	21
4 Auftrag und Umsetzung der Koordinierung durch die Staatskanzlei	23
4.1 Auftrag zur Koordinierung	23
4.2 Organisation und Personalausstattung in der Staatskanzlei	23
4.3 Umsetzung des Koordinierungsauftrags durch die Staatskanzlei	24
4.4 Folgerungen des LRH	25
5 DigitalAgentur Brandenburg	27
5.1 Gründungsprozess	27
5.2 Organisationsstruktur	29
5.3 Folgerungen des LRH	31

6	Onlinezugangsgesetz	33
6.1	Stand der Umsetzung.....	33
6.2	Folgerungen des LRH	36
7	Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung	38
7.1	Zuständigkeit und aktueller Stand.....	38
7.2	Erkenntnisse aus früheren Prüfungen	39
7.3	Folgerungen des LRH	40
8	Schlussbemerkungen	41

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
ACB	Amtschefbesprechung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BbgEGovG	Brandenburgisches E-Government-Gesetz
Drs.	Drucksache
EU	Europäische Union
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HA	Hauptausschuss
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Brandenburg
MdF	Ministerium der Finanzen
MdFE	Ministerium der Finanzen und für Europa
MIK	Ministerium des Innern und für Kommunales
MWAE	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie
OZG	Onlinezugangsgesetz
RIO	Ressort Information Officer
Rn.	Randnummer
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textziffer
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

0 Zusammenfassung (Management Summary)

Digitalisierung ist die aktuelle Herausforderung für und über alle Bereiche. Dies hat auch der Landtag Brandenburg so gesehen: „Die Digitalisierung verändert unsere ganze Gesellschaft und bringt enorme Umwälzungen in nahezu allen Wirtschafts- und Lebensbereichen mit sich. Sie ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern eine Steigerung der Lebensqualität, zum Beispiel durch einen leichteren Zugang zu Informationen, eine effizientere Mobilität, eine flexiblere Arbeitswelt oder durch bessere medizinische Angebote, und erweitert die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe. Durch veränderte Produktionsprozesse und Arbeitsorganisation bietet die Digitalisierung die Chance für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum. Gleichzeitig stellt sie aber auch Staat, Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Wissenschaft vor große Herausforderungen und ist somit zu einer wichtigen Querschnittsaufgabe für Wirtschaft, Wissenschaft und Politik geworden.“

Folgerichtig hat der Landtag in seiner Sitzung am 9. November 2016 beschlossen:

- „Der Landtag versteht die Digitalisierung als Gestaltungsaufgabe, die Wirtschaft, Politik und Gesellschaft gleichermaßen fordert.
- Um die Potenziale des digitalen Wandels zu erschließen, wird die Landesregierung gebeten, eine strategische Schnittstelle einzurichten, die ressortspezifische Aktivitäten verknüpft sowie die Zusammenarbeit vom Land mit Bund, Kommunen und der Wirtschaft koordiniert.
- Um eine klare, abgestimmte und umfassende Digitalisierungspolitik sicherzustellen, wird die Landesregierung gebeten, eine ressortübergreifende Digitalstrategie zu erarbeiten. Als Arbeitsprogramm fasst diese Zukunftsstrategie alle bisherigen Aktivitäten im Bereich Digitalisierung zusammen, setzt neue Ziele und definiert Handlungsfelder, in denen das Land Brandenburg direkten Einfluss nehmen kann“.

Der Landesrechnungshof Brandenburg (LRH) hat die in Umsetzung dieses Beschlusses ergriffenen Maßnahmen der Landesregierung geprüft. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat er in der Mitteilung an die Staatskanzlei des Landes Brandenburg über die Prüfung der Steuerung, Koordinierung und organisatorischen Umsetzung der Digitalisierung im Land Brandenburg vom 3. März 2020 dargestellt.

Im Wesentlichen stellte der Landesrechnungshof fest:

1. Die Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg stellt lediglich eine politische Absichtserklärung ohne jegliche Verbindlichkeit dar. Es fehlen sowohl Zielvorgaben als auch Prioritätensetzungen durch die Landesregierung. Deshalb kann die vorgesehene Evaluierung kaum zu aussagekräftigen Ergebnissen führen.
2. Die Aufgabenerledigung der Koordinierung war in der Staatskanzlei insgesamt fünf Personen zugewiesen. Entsprechend diesen personellen Ressourcen sah die Staatskanzlei ihren Auftrag zur Koordinierung der Digitalisierung mit der Leitung einer interministeriellen Arbeitsgruppe, der Begleitung von Gremien und der Erstellung eines ressortübergreifenden Strategiepapiers im Wesentlichen als erfüllt an. Darüber hinausgehend erfolgte keine Verknüpfung der ressortspezifischen Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung. Die Staatskanzlei hatte weder das Ziel noch den Anspruch, jederzeit einen Überblick über alle in den Ressorts erstellten und in der Entwicklung befindlichen Digitalisierungsstrategien zu besitzen. Diese Strategien hätte sie so auf Widersprüche, Abhängigkeiten, Redundanzen und daraus resultierende Synergieeffekte prüfen können, um erforderlichenfalls gegenzusteuern.
3. Da die Digitalisierung ein wichtiges übergreifendes Thema darstellt, war die vom Landtag geforderte Einrichtung einer strategischen Schnittstelle der richtige Schritt. Richtig war auch, diese Aufgabe in der Staatskanzlei anzusiedeln. So könnte sie angesichts der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten Vorgaben machen. Doch die Staatskanzlei verweist auf die Ressorthoheit und sieht sich in keiner Steuerungsfunktion. Ebenfalls erteilt sie den Ressorts keine politischen oder inhaltlichen Direktiven.

4. Vor dem Hintergrund dieser Ressorthoheit macht das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) den Ressorts ebenfalls keine Vorgaben zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. So bleibt es den einzelnen Ressorts überlassen, ob und inwieweit dessen Realisierung und damit die Digitalisierung und Modernisierung der Landesverwaltung erfolgen. Zudem besitzt auch das MIK keine ausreichende Übersicht über sämtliche Maßnahmen, die nach dem Onlinezugangsgesetz zu digitalisieren sind. Ein kontinuierliches Nachhalten des jeweiligen Umsetzungsstandes im Sinne eines Projektcontrollings ist somit nicht möglich. So riskiert das Land, die auf Ebene des IT-Planungsrates aus dem Onlinezugangsgesetz entstandene Dynamik zu verspielen.
5. Bei der Entscheidung für die DigitalAgentur wurden Festlegungen zu Strukturen, zur Finanzierung und personellen Ausstattung getroffen, ohne dass eine vollständige und klare Aufgabenbeschreibung vorlag. Ebenso erfolgte die Gründung der DigitalAgentur ohne die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Dokumentationen. Dies stellt einen gravierenden Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar. Die Organisationsstruktur der DigitalAgentur zeigt darüber hinaus grundlegende Schwächen.
6. Die E-Government-Strategie, d. h. Annahmen und Festlegungen zur strategischen Umsetzung des E-Governments in den Verwaltungen, stammt aus dem Jahre 2003. Die vom MIK gegenüber dem LRH im Rahmen verschiedener Prüfungen der letzten Jahre bereits länger angekündigte überarbeitete Strategie ist bisher weder finalisiert noch veröffentlicht oder gar verbindlich. Auch die vom LRH seit 2011 prüfend begleitete, 2008 beschlossene flächendeckende Einführung eines einheitlichen elektronischen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems in der Landesverwaltung ist immer noch nicht absehbar.

Exemplarisch umschreibt die Einschätzung des MIK das Agieren der Landesverwaltung: „In den vergangenen zwei Jahren [haben] einige Fachministerien Energien in die Abwehr des Onlinezugangsgesetzes respektive des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes gesteckt, anstatt diese Zeit

sinnstiftend, zielführend und verantwortungsvoll in Projekt- und Umsetzungsplanungen zu investieren.“

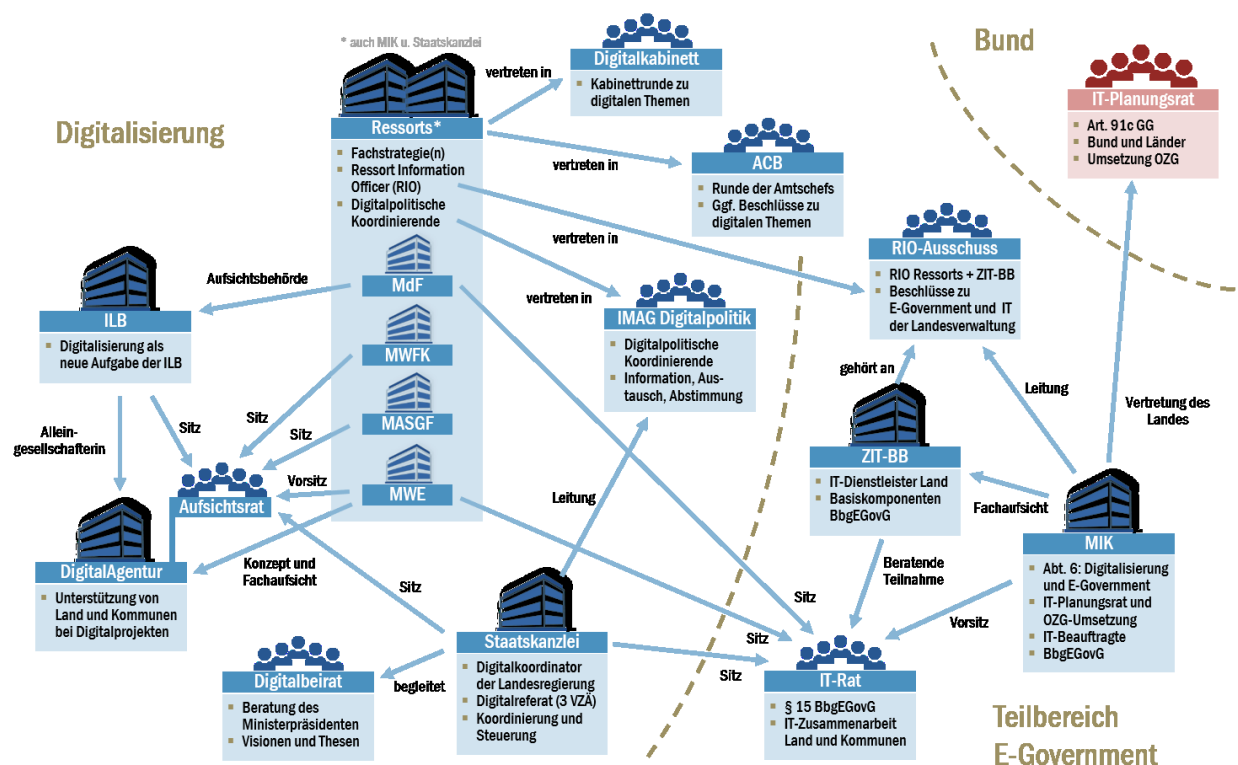
Den Verweis auf die Ressorthoheit, die von der Landesregierung grundsätzlich als Grenze für die Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahmen herangezogen wird, kann der LRH nicht nachvollziehen und hält ihn auch mit Blick auf die Bedeutung der Digitalisierung nicht für stichhaltig. Der LRH befürchtet, dass die gemeinsamen Anstrengungen des Landtages und der Landesregierung der Wichtigkeit der Digitalisierung nicht gerecht werden und als Folge auch auf Wirtschaft und Gesellschaft ausstrahlen. Wie wichtig gemeinsame Bemühungen bei der Digitalisierung sind, verdeutlichen die Herausforderungen bei der Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 und der dazu erlassenen Maßnahmen.

Die künftigen großen Herausforderungen legen nahe, dass die weitere Gestaltung des Prozesses der Digitalisierung vom Landtag forciert, begleitet und kontrolliert werden sollte.

1 Anlass der Beratung des Landtages

Die Digitalisierung stellt Staat, Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Wissenschaft vor große Herausforderungen. Spätestens die Corona-Krise führt vor Augen, wie bedeutsam und essentiell der Digitalisierungsfortschritt beispielsweise bei der Implementierung medienbruchfreier digitaler Verwaltungsprozesse und digitaler Bildung sein kann. Der Bund und die Länder haben bereits vor der Krise Projekte auf unterschiedlichsten Ebenen initiiert und zahlreiche Bestrebungen verfolgt. Auch Brandenburg hat in den letzten Jahren verschiedenste Institutionen und Gremien eingerichtet, um Digitalisierungsprojekte zu unterstützen und das Land voranzubringen.

Die wichtigsten Beteiligten und Handelnden der Digitalisierung in der Landesverwaltung Brandenburg sind in folgendem Schaubild zusammengefasst:



Digitalisierung: Akteure, Aufgaben, Beziehungen, Eigene Darstellung, Stand: Mai 2019.

Die Digitalisierung des Landes und seiner Verwaltung bindet erhebliche Haushaltsmittel. Insgesamt wird in den kommenden Jahren rund 1 Mrd. Euro aus EU-, Bundes- und Landesmitteln in die Digitalisierung investiert. Begreift man Digitalisierung als umfassenden Transformationsprozess, so kann eine wirksame und wirtschaftliche Lösung der Herausforderungen allerdings nicht in Einzelprojekten, sondern nur in einem abgestimmten Vorgehen aller Beteiligten und Handelnden gelingen.

Der LRH prüfte die Steuerung, Koordinierung und organisatorische Umsetzung der Digitalisierung im Land Brandenburg. Den Ausgangspunkt der Prüfung bildete der Beschluss des Landtages aus dem November 2016.¹ Darin stellte er die Bedeutung der Digitalisierung fest und forderte die Landesregierung zu konkreten Maßnahmen auf.

Untersucht wurde vom LRH vor allem die Frage, welche Stellen mit Digitalisierungsaufgaben betraut sind, wie Aufgabenbereiche abgegrenzt sind und wie Koordinierung, zentrale Steuerung und Kontrolle gewährleistet werden. Seine örtlichen Erhebungen dauerten bis zum August 2019.

Der LRH kam insbesondere zu dem Ergebnis, dass eine zentrale Steuerung vielfach nicht erkennbar war. Zahlreiche Digitalisierungsprojekte wiesen nur wenig nennenswerte Fortschritte auf. Die mit der Koordinierungsaufgabe betraute Staatskanzlei sah die Grenze ihrer Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten stets im Prinzip der Ressorthoheit, die zentralisierte Eingriffsbefugnisse nicht vorsähe. Deshalb liefen wesentliche Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des LRH, die er in seiner Prüfungsmitteilung vom 3. März 2020 an die Staatskanzlei zusammenfasste, bislang ins Leere.²

Zunächst ist die Landesregierung aufgefordert, die vom LRH aufgezeigten Probleme zu lösen. Der LRH ist angesichts der Bedeutung der Thematik der Auffassung, dass sich auch der Landtag mit der im vorliegenden Beratungsbericht aufgezeigten

¹ Beschluss des Landtages Brandenburg, Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, [Drs. 6/5185 \(ND\)-B](#).

² Mitteilung an die Staatskanzlei des Landes Brandenburg über die Prüfung der Steuerung, Koordinierung und organisatorischen Umsetzung der Digitalisierung im Land Brandenburg vom 3. März 2020.

Handlungsbedarfe und Optimierungspotentiale im Digitalisierungsprozess des Landes befassen sollte.

2 Landtagsbeschluss vom 9. November 2016

Am 9. November 2016 fasste der Landtag Brandenburg den Beschluss zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg. Dieser stellte die Basis der Untersuchung des LRH dar. Neben grundlegenden Feststellungen zur Bedeutung und den Auswirkungen der Digitalisierung enthielt dieser konkrete Anforderungen an die Landesregierung. Der Landtag bat insbesondere:

- eine strategische Schnittstelle einzurichten, die ressortspezifische Aktivitäten verknüpft sowie die Zusammenarbeit vom Land mit Bund, Kommunen und der Wirtschaft koordiniert, um die Potenziale des digitalen Wandels zu erschließen,
- eine ressortübergreifende Digitalstrategie zu erarbeiten, um eine klare, abgestimmte und umfassende Digitalisierungspolitik sicherzustellen. Als Arbeitsprogramm sollte die Zukunftsstrategie alle bisherigen Aktivitäten im Bereich Digitalisierung zusammenfassen, neue Ziele setzen und Handlungsfelder definieren, in denen das Land Brandenburg direkten Einfluss nehmen kann.

Flankierend zur Benennung von Handlungsfeldern wurde die Landesregierung aufgefordert, einen kontinuierlichen Dialog mit den zentralen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften und Verbänden zu führen und sie an der Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung der Digitalstrategie zu beteiligen. Ein erster Bericht über die unternommenen Schritte und den Stand der Entwicklung der Digitalstrategie sollte dem Landtag im 2. Quartal 2017 vorgelegt werden.³

³ [Drs. 6/5185 \(ND\)-B.](#)

3 Meilensteine der Digitalisierung in Brandenburg

Nachfolgend soll ein Überblick über die wesentlichen digitalpolitischen Ereignisse gegeben werden, die die Landesregierung Brandenburg initiiert hat.

3.1 Statusbericht vom 5. September 2017

Am 5. September 2017 legte die Landesregierung den vom Parlament geforderten Bericht „Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“⁴ zum Stand der Digitalstrategie vor. Er stellte den damaligen Stand der Digitalisierung im Land Brandenburg dar und sollte ein zentraler Schritt auf dem Weg zu einer zukunftsweisenden Digitalstrategie sein.

Laut Statusbericht versteht die Landesregierung die Digitalisierung als ein Querschnittsthema. Die Staatskanzlei sei im Digitalisierungsprozess die strategische Schnittstelle, die Impulse aus allen Richtungen zusammenführe und dabei die sich entwickelnde Expertise der Fachministerien nutze. Die Entwicklung einer „Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“ solle die Planungen und Strategien der Fachministerien ergänzen. Die Umsetzung der Maßnahmen werde, ebenso wie die fachspezifische Bedarfsermittlung, weiterhin in der Verantwortung der Ressorts liegen.

Die Aussprache über den Bericht fand in der 50. Sitzung des Landtages am 28. September 2017 statt. Für die Landesregierung erklärte der damalige Chef der Staatskanzlei, dass die Landesregierung den Anspruch habe, die Digitalstrategie des Landes bis Ende 2018 vorzulegen.⁵ Der Landtag nahm den Bericht zur Kenntnis.

⁴ Bericht der Landesregierung vom 5. September 2017, Distanzen überwinden. Statusbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, [Drs. 6/7320](#).

⁵ Landtag Brandenburg, 6. Wahlperiode, [Plenarprotokoll, 50. Sitzung](#), 28./29. September 2017.

3.2 ACB-Klausur am 22. September 2017

Wenige Tage nach Vorlage des Statusberichts beschlossen die Staatssekretär*innen in der Amtschefbesprechung (ACB), Klausur am 22. September 2017 in allen Ressorts bis spätestens Ende 2017 einen Prozess zur Erstellung einer Digitalisierungsstrategie anzustoßen.⁶ Die Staatskanzlei sollte mit ihrer ressortübergreifenden Landesdigitalisierungsstrategie eine Klammer zu den Digitalisierungsstrategien der einzelnen Häuser schaffen und diese integrieren.

Die Staatssekretär*innen legten die wesentlichen Eckpunkte für das Verfahren zur Erarbeitung einer landesweiten Digitalisierungsstrategie fest. Demnach sollten alle Häuser gegenüber der Staatskanzlei zügig eine*n digitalpolitische*n Koordinator*in und eine feste Stellvertretung benennen. Diese digitalpolitischen Koordinator*innen sollten sich in der neugegründeten interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Digitalisierungsstrategie unter Leitung der Staatskanzlei zusammenfinden. Die Ressort Information Officer (RIO)⁷ sollten der IMAG bei Bedarf zur technischen Beratung zur Seite stehen.⁸

3.3 IMAG Digitalisierungsstrategie

3.3.1 Zielsetzung der IMAG

Die eingerichtete Arbeitsgruppe hatte das primäre Ziel, die Digitalisierungsstrategie aus den Strategien und Maßnahmen der einzelnen Ressorts heraus zu entwickeln. Dabei sollte die IMAG insbesondere darauf achten, dass sich die fachspezifischen Strategien der Ressorts in eine Gesamtstrategie des Landes einfügen.⁹ Darüber hinaus beriet die IMAG zu aktuellen digitalpolitischen Fragestellungen. Die digitalpolitischen Koordinator*innen waren sowohl für die Kommunikation innerhalb ihrer Ressorts als auch für die externe Vertretung ihres Hauses zum Thema Digitalisierung zuständig.

⁶ Beschluss der ACB-Klausur auf Schloss Genshagen am 22. September 2017.

⁷ RIO ist für technisch-operative Digitalisierungsfragen in seinem Ressort zuständig.

⁸ Siehe Fußnote 6.

⁹ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 3374, [Drs. 6/8921](#).

Die Ausgestaltung und Umsetzung der in den einzelnen Ressorts vorgesehenen Maßnahmen erfolgte ausschließlich in diesen.

3.3.2 Zusammensetzung und Organisation der IMAG

Leitung sowie Organisation der IMAG oblagen der Staatskanzlei. Die IMAG war als reines Informations- und Austauschgremium konzipiert. Entscheidungen wurden in den Ressorts und im Falle von übergreifenden Fragen in der ACB durch die Staatssekretär*innen getroffen.

Die Besetzung der IMAG in den Ressorts erfolgte nach unterschiedlichen Kriterien. Die digitalpolitischen Koordinator*innen waren je nach Ressort in Fachreferaten, Grundsatzreferaten oder IT-Referaten angesiedelt. Dabei handelte es sich um Referatsleiter*innen oder Referent*innen. Alle Koordinator*innen nahmen diese Tätigkeit neben ihren eigentlichen Aufgaben wahr. Eine herausgehobene Bedeutung, beispielsweise durch Verankerung als Stabsstelle, durch besondere Entscheidungsbefugnisse oder ein Vortragsrecht bei der Hausleitung, war ihnen in keinem Ressort zugewiesen. Die formale Ausweisung der digitalpolitischen Koordinator*innen in den Geschäftsverteilungsplänen und eine explizite Beschreibung ihrer Tätigkeit waren bis November 2018 in keinem Ressort erfolgt.

3.3.3 Bewertung der IMAG durch die Ressorts und die Staatskanzlei

Einrichtung und Arbeit der IMAG wurden von den Ressorts und der Staatskanzlei einhellig positiv bewertet. Insbesondere die Schaffung einer Möglichkeit zum Informationsaustausch, zur Kontaktaufnahme und zur ressortübergreifenden Abstimmung wurden als wichtige Funktionen und Nutzen der IMAG hervorgehoben.

Aufgrund der positiven Erfahrungen und Rückmeldungen wurde nach Fertigstellung der ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategie die Fortführung der IMAG als IMAG Digitalpolitik beschlossen. Die Leitung der IMAG liegt nach wie vor bei der Staatskanzlei. Inhaltlich habe sich nach deren Angabe die IMAG

seit Verabschiedung der Strategie vor allem mit Themen wie Datenpolitik und Datenschutz, Künstlicher Intelligenz, Open Data und der Benennung von Leuchtturmprojekten befasst. Im Rahmen der IMAG sollten die Ressorts über den Stand der Digitalisierung in ihren Häusern berichten, womit der Staatskanzlei zufolge gleichzeitig ein Monitoring der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie erfolgen würde.

3.3.4 Folgerungen des LRH

Der LRH sieht angesichts des vorherrschenden Prinzips der Ressorthoheit Abstimmungsbedarf in einzelnen Handlungsfeldern des Themas Digitalisierung. Solange der Ressorthoheit folgend dezentral in allen Häusern eigenständige Lösungen für die Digitalisierung gesucht und beschlossen werden, ist eine gemeinsame Plattform zum Informationsaustausch und zur Anbahnung von Abstimmungen von entscheidender Bedeutung für die effiziente Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung. Die Rolle und Bedeutung der IMAG Digitalpolitik sollte nach Ansicht des LRH deshalb im Einvernehmen zwischen Ressorts und Staatskanzlei gestärkt werden. Intention sollte aus Sicht des LRH sein, eine zentrale Stelle für die Diskussion aller digitalen Fragestellungen in der Landesregierung zu etablieren. Es sollten alle Ressorts Themen einbringen können und Wege festgelegt werden, wie nach Vorbereitung durch die IMAG schnelle und für alle Ressorts verbindliche Entscheidungen zu digitalen Fragen getroffen werden können. Dabei sollte sich die Staatskanzlei sämtlichen, durch die Ressorts angesprochenen Themen intensiv widmen.

In diesem Zusammenhang wird es aus Sicht des LRH der Bedeutung der IMAG und des Themas Digitalisierung nicht gerecht, wenn die digitalpolitischen Koordinator*innen ihre Funktion nur neben ihren sonstigen Fachaufgaben und ohne herausgehobene Bedeutung wahrnehmen. Die Staatskanzlei sollte zudem darauf hinwirken, dass die Stellung der Koordinator*innen in den Ressorts gestärkt wird. Hierbei wäre ein einheitliches Vorgehen in allen Ressorts hilfreich, das gleichzeitig auch die Verknüpfung mit weiteren Akteur*innen der Digitalisierung (RIO, Ansprechpartner*innen Onlinezugangsgesetz) sicherstellt.

3.4 Digitalkabinett und Digitalbeirat

Zur besseren Verzahnung der digitalpolitischen Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung entschied die Landesregierung zudem, in regelmäßigen Abständen ein Digitalkabinett einzuberufen. Ergänzend richtete der Ministerpräsident einen Expert*innenbeirat aus digitalaffinen Persönlichkeiten ein, der ihn und die Staatskanzlei zu aktuellen Fragen der Digitalpolitik in Brandenburg beraten sollte. Die insgesamt neun Mitglieder dieses Digitalbeirats erfüllten nach Angaben der Staatskanzlei den politischen Wunsch nach herausragender digitalpolitischer Kompetenz, Abdeckung vielfältiger Digitalbereiche und Geschlechterparität.

3.4.1 Ergebnisse Digitalbeirat

Der Digitalbeirat sollte neben seiner Funktion als Impulsgeber für die Staatskanzlei und die Fachressorts zunächst eine Vision Brandenburg 2025 entwickeln. Diese sollte Digitalisierung in einem übergeordneten, nicht fachspezifischen Kontext in den Blick nehmen und der Digitalisierungsstrategie vorangestellt werden. Die Vision wurde in Form von zehn Thesen in zwei Sitzungen erarbeitet und im Oktober 2018 im Rahmen einer Online-Umfrage der Öffentlichkeit vorgestellt. Am 7. November 2018 übergab der Digitalbeirat die Thesen dem Ministerpräsidenten. Sie sind in der Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg enthalten.¹⁰

Flankiert werden sollten diese Maßnahmen durch einen strukturierten Dialog mit der Fachwelt sowie einer öffentlichkeitswirksamen Dokumentation.

Die Staatskanzlei gab an, dass die Thesen des Digitalbeirats, die Digitalisierungsstrategie der Landesregierung und die Maßnahmenliste für die Verwaltung aufgrund des engen zeitlichen Rahmens gleichzeitig erarbeitet werden mussten. Die vorhandene Zeit hätte nicht ausgereicht, erst die Vision zu erstellen und daraus im Anschluss Maßnahmen abzuleiten. Mehrere Ressorts befürchteten, dass die Thesen nach ihrer Veröffentlichung im Widerspruch zur Digitalisierungsstrategie

¹⁰ Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, Bericht der Landesregierung vom 19. Dezember 2018 über den Beschluss der Landesregierung vom 11. Dezember 2018, [Drs. 6/10230](#), S. 5 bis 8.

der Landesregierung stehen könnten. Nach Ansicht der Staatskanzlei hätten sich die vom Beirat entwickelten Thesen aber gut in das Strategiepapier eingefügt, da sie sehr allgemein gehalten seien. Die Ableitung von Maßnahmen aus den Thesen des Digitalbeirats zur Umsetzung der Vision sei im Nachgang nicht erfolgt und auch nicht geplant.

Die Kompetenz des Digitalbeirats sollte auch nach Übergabe der Thesen erhalten bleiben und der Digitalbeirat mit seiner Expertise weiterhin den Ministerpräsidenten beraten. Nach Angaben auf der Internetseite der Landesregierung zur Digitalisierung (digitalesbb.de) hat der Digitalbeirat in seiner Sitzung am 30. Juli 2019 digitalpolitische Empfehlungen an die Landesregierung beschlossen, die fachpolitische, organisatorische sowie kommunikative Hinweise für die Digitalpolitik der kommenden Jahre enthalten.¹¹ Informationen zu aktuelleren Sitzungen bzw. Projekten des Digitalbeirats enthält die Internetseite nicht.

3.4.2 Folgerungen des LRH

Der LRH kann angesichts des betriebenen Aufwands nicht nachvollziehen, dass die vom Digitalbeirat erarbeiteten Thesen lediglich dem Strategiepapier vorangestellt und keine hinreichenden Anstrengungen unternommen wurden, die Thesen umzusetzen und die darin beschriebene Vision zu verwirklichen. Zudem bemängelt der LRH – ebenso wie die Ressorts –, dass grundsätzlich zunächst die Vision hätte erarbeitet werden müssen, aus der sich dann die Thesen hätten ableiten lassen. Grundsätzlich hält der LRH es ebenfalls für sinnvoll, die Kompetenz des Digitalbeirats für eine zukünftige Beratung zu nutzen, allerdings setzt dies voraus, dass sich die Landesregierung mit den Empfehlungen des Digitalbeirats auseinandersetzt und deren Umsetzbarkeit zumindest prüft.

¹¹ Die Empfehlungen des Digitalbeirats finden sich unter <https://digitalesbb.de/wp-content/uploads/2019/08/190522-Empfehlungen-Beirat.pdf>, abgerufen am 14. April 2020.

3.5 Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg

3.5.1 Inhalt und Charakter der Strategie

Am 11. Dezember 2018 verabschiedete das Kabinett die „Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“. ¹² Die Digitalisierungsstrategie des Landes enthält zunächst die abstrakte digitalpolitische Vision des Digitalbeirats für die digitale Zukunft des Landes, in der anhand von Thesen ein Bild von Brandenburg gezeichnet werden soll, in dem die Potenziale der Digitalisierung bereits weitestgehend genutzt werden und in zahlreichen Bereichen zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Brandenburger Bürger*innen beitragen. Im Kern der Zukunftsstrategie steht die Digitale Agenda der Landesregierung mit insgesamt sieben Handlungsfeldern und politischen Zielsetzungen. Den Abschluss der Zukunftsstrategie bilden eine Skizze für den weiteren Weg der Digitalpolitik sowie ein Katalog von rund 200 Maßnahmen zu den sieben Handlungsfeldern aus allen Ressorts, die mittel- bis langfristig umgesetzt werden sollen.

Die Landesregierung betonte, dass die Veröffentlichung der Strategie nicht den Abschluss des Digitalisierungsprozesses signalisiert, sondern für einen weiteren Zwischenschritt stehe. Die Strategie sei ein Fahrplan, der über die laufende Legislaturperiode hinaus umgesetzt und kontinuierlich, entsprechend den sich verändernden Digitalisierungsherausforderungen, weiterentwickelt werden müsse.

Die Strategie sollte daher primär ein politisches Papier sein, das Ideen und Maßnahmen zunächst aufzeigen und in ihren Grundzügen skizzieren soll. Die finanzielle Untersetzung sowie die konkrete Umsetzung der benannten Maßnahmen unterliegen der Verantwortung des jeweiligen Fachressorts. Allein die Benennung einer Maßnahme stelle keine Umsetzungspflicht, sondern lediglich eine Selbstverpflichtung der Ressorts dar. Hinsichtlich der Umsetzung bestünden seitens der Staatskanzlei weder Vorgaben noch Verbindlichkeiten. Vielmehr solle die Strategie als Skizze politischer Ideen aller Ressorts mit unterschiedlichen Abstraktionsgraden verstanden werden, die

¹² [Drs. 6/10230](#), siehe Fußnote 10.

als „lernendes System“ konzipiert sei. Die Strategie setze eher auf Zielrichtungen und weniger auf exakte Vorgaben, sodass die Angabe einer präzisen Umsetzungsquote nicht möglich sei.

Eine Evaluierung und Fortschreibung der Digitalisierungsstrategie ist nach Aussage der Staatskanzlei alle zwei Jahre geplant. Auch in der Zwischenzeit und jenseits des Strategietextes sollten die digitalpolitischen Inhalte und Entwicklungen in der Landesregierung vorangetrieben werden, etwa durch Kabinettsvorlagen, entsprechende Themensetzungen in Digitalkabinetten und ACB-Sitzungen sowie die Fortsetzung der IMAG. Die Umsetzung der Zwischenschritte solle über die fortbestehende IMAG beobachtet werden. Im August 2019 beriet die Landesregierung einen ersten Zwischenbericht.¹³

3.5.2 Folgerungen des LRH

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg ein allgemeines Papier ohne Vorgaben oder Verbindlichkeiten darstellt. Zur Umsetzung der zahlreichen dargestellten Maßnahmen besteht allenfalls eine Selbstverpflichtung der Ressorts.

Strategie im eigentlichen Sinne beschreibt einen Plan, der seinem Sinn und Zweck nach dazu dient, ein zuvor definiertes Ziel zu erreichen. In der Regel schließt dies ein avisiertes Zeitfenster zur Zielerreichung ein. Voraussetzung für die Erstellung ist stets die Analyse des aktuellen Ist-Zustandes. Aus den definierten Zielen sollten entsprechende Maßnahmen, unter Festlegung der Prioritäten, zur Umsetzung abgeleitet und im laufenden Prozess stetig nachgehalten werden. In diesem Sinne ist nach Auffassung des LRH die Bitte des Landtages um Erstellung einer Strategie zu verstehen. Denn danach sollte die Landesregierung eine ressortübergreifende Digitalisierungsstrategie erarbeiten, die alle bisherigen Aktivitäten im Bereich Digitalisierung zusammenfasst, neue Ziele setzt und Handlungsfelder definiert, in denen das Land Brandenburg direkten Einfluss nehmen kann.

¹³ Fortschrittsbericht zur Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg, Besprechungsunterlage für die 209. Sitzung der Landesregierung am 20. August 2019, <https://digitalesbb.de/wp-content/uploads/2019/08/Zwischenbericht.pdf>, abgerufen am 8. April 2020.

Die Landesregierung legte hingegen weder konkrete Ziele fest, noch setzte sie Prioritäten. Auch wenn sich gerade der Bereich der Digitalisierung durch eine starke Dynamik und Schnelligkeit auszeichnet, in dem sich Prozesse und Anforderungen stetig verändern und entsprechende Anpassungen erfordern, teilt der LRH die Position der Verbände in ihrer fachöffentlichen Anhörung im Landtag, dass die Landesregierung strategische sowie inhaltliche Leitlinien und Prioritäten vorgeben muss.¹⁴ Nur die Vorgaben von Zielen und Priorisierungen ermöglichen eine wirksame Steuerung und Koordinierung.

Gemessen an dem Beschluss des Landtages vom 9. November 2016 stellt die Digitalisierungsstrategie mangels Zielvorgaben und Prioritätensetzung keine Strategie, sondern lediglich eine politische Absichtserklärung dar.

Auch eine aussagekräftige Evaluierung der Strategie erscheint mangels konkreter Ziele bzw. Kennzahlen kaum möglich. Sie kann lediglich in allgemeiner Art und Weise darstellen, wie weit die „kreativen Ideen“ der Häuser gediehen sind. Daher empfiehlt der LRH der Staatskanzlei, für die Evaluierung der Digitalisierungsstrategie über das Monitoring in Form freiwilliger Berichte der Ressorts im Rahmen der IMAG hinauszugehen. Eine Evaluierung einer Strategie müsste den aktuellen Stand der Umsetzungen sowohl qualifizieren als auch quantifizieren und Anpassungsbedarfe offenlegen, um feststellen zu können, ob das zuvor definierte Ziel tatsächlich in einem bestimmten Zeitfenster erreicht werden kann. Es besteht die Gefahr, dass die gegenwärtig geplante Evaluierung der Zukunftsstrategie des Landes mangels Vorgaben und Prioritäten über einen narrativen Ansatz kaum hinauskommt.

Dies belegt auch der im Sommer 2019 vorgelegte Zwischenbericht zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie. Er hebt einige ausgewählte Maßnahmen der Strategie hervor, bei denen nach Aussage der Landesregierung bereits erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind und benennt insgesamt sieben neue Maßnahmen und Projekte, die noch nicht Gegenstand der

¹⁴ Anhörung zur „Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg“ am 22.2.2019 in der Vertretung des Landes Brandenburg beim Bund - eingegangene Stellungnahmen -, <https://digitalesbb.de/wp-content/uploads/2019/03/Druckfassung-Stellungnahmen-Verbände-mit-Bauernverband.pdf>, abgerufen am 22. April 2020.

Strategie waren. Aufgrund der unsystematischen Erfassung und Fokussierung auf einzelne Projekte kann dieser Zwischenbericht den Stand der Gesamtstrategie nicht aktuell und umfassend abbilden. Auch gegebenenfalls bestehender Nachsteuerungsbedarf wird dadurch nicht erkennbar.

4 Auftrag und Umsetzung der Koordinierung durch die Staatskanzlei

4.1 Auftrag zur Koordinierung

Die Landesregierung war durch den Landtagsbeschluss vom 9. November 2016 mit der Einrichtung einer strategischen Schnittstelle beauftragt. Die Stelle sollte:

- die ressortspezifischen Aktivitäten zur Digitalisierung miteinander verknüpfen sowie
- die Zusammenarbeit vom Land mit dem Bund, den Kommunen und der Wirtschaft koordinieren.

Durch die Koordination sollte alles in einen Zusammenhang gestellt und sichergestellt werden, dass die strategischen Zielsetzungen der Ressorts aufeinander abgestimmt sind und effektiv mit anderen Programmen des Landes Brandenburg verknüpft werden.¹⁵

4.2 Organisation und Personalausstattung in der Staatskanzlei

Anfang 2017 wurde in der Staatskanzlei das Referat 25 mit dem Zuständigkeitsbereich „Rundfunk, Medien, Digitale Gesellschaft“ gegründet. Laut Geschäftsverteilungsplan war dieses für die Konzeption und das Projektmanagement „Digitalisierungsstrategie für das Land Brandenburg“ sowie die Ressortkoordinierung „Digitale Gesellschaft“ zuständig. Insgesamt standen 2,95 Vollzeitäquivalente (VZÄ) bis Dezember 2018 für die Bearbeitung von Digitalisierungsangelegenheiten im Referat 25 zur Verfügung. Im Januar 2019 ist eine zweite

¹⁵ [Drs. 6/10230](#), siehe Fußnote 10.

Sachbearbeiterin für die Bereiche Digitalisierung und Rundfunk hinzugekommen. Weitere personelle Änderungen bzw. Verstärkungen waren nach Aussage der Staatskanzlei innerhalb der Organisationseinheit zukünftig nicht beabsichtigt.

4.3 Umsetzung des Koordinierungsauftrags durch die Staatskanzlei

Ihre Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben nahm die Staatskanzlei im Wesentlichen durch ihre Leitungsfunktion der IMAG wahr. Darüber hinausgehende politische oder inhaltliche Vorgaben erteilte die Staatskanzlei den Ressorts nicht. Sie verwies dabei stets auf die Ressorthoheit und die Fachkompetenz in den Häusern, aus denen heraus nur eine belastbare Digitalpolitik entwickelt werden könne. In diesem Zusammenhang stellte die Staatskanzlei ausdrücklich klar, dass sie nicht die Koordination sämtlicher ressortübergreifender Themen bzw. Maßnahmen übernehmen könne. Die Entwicklung der eigenen Digitalpolitik obliege den jeweiligen Häusern, ebenso wie die gegebenenfalls notwendige Koordination mit anderen Ressorts. Der federführenden Staatskanzlei komme die Aufgabe zu, die Quintessenz aus der Fachkompetenz aller Häuser zu ziehen, die Ideen zu bündeln und Schwerpunkte herauszukristallisieren.¹⁶

Die Staatskanzlei vertrat diese Sichtweise, da sie, wie alle anderen Ressorts der Landesregierung, an die insbesondere in der Landesverfassung¹⁷, der Geschäftsordnung der Landesregierung¹⁸ und der gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg¹⁹ festgelegte Aufgabenteilung gebunden sei. Gerade ein hochgradig übergreifendes Querschnittsthema wie die Digitalpolitik müsse über das Prinzip

¹⁶ Ergebnisprotokoll vom 29. Mai 2018 über die Klausur der IMAG Digitalisierungsstrategie am 16. Mai 2018, TOP 1.

¹⁷ [Verfassung des Landes Brandenburg](#) vom 20. August 1992 (GVBl. I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 16]).

¹⁸ [Geschäftsordnung der Landesregierung Brandenburg](#) vom 4. Juli 2000 (GVBl. II/00, [Nr. 15], S. 242), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28. März 2011 (GVBl. II/11, [Nr. 16]).

¹⁹ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO), vom 15. März 2016, Internet: <https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/ggo2016>, abgerufen am 6. Februar 2020.

der Ressorthoheiten in den jeweiligen fachpolitischen Feldern erschlossen werden. Entsprechend aufgabenteilig und konsensual seien die organisatorischen Prozesse auszugestalten. Die Vorstellung einer zentralistisch steuernden und in die Ressorthoheit der Ministerien eingreifenden Staatskanzlei sei schon aus staatsorganisationsrechtlichen Gründen nicht realistisch.

4.4 Folgerungen des LRH

Der LRH hat der Staatskanzlei dringend angeraten, ihren Auftrag zur Koordinierung der Digitalisierung und zur Integration der Digitalisierungsstrategien der Ressorts nicht mit der Leitung der IMAG, der Begleitung von Gremien und der Erstellung eines ressortübergreifenden Strategiepapiers als im Wesentlichen erfüllt anzusehen. Eine tatsächliche Verknüpfung ressortspezifischer Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung fand jenseits der Arbeit am Strategiepapier nämlich nicht statt.

Nach Auffassung des LRH muss die Staatskanzlei als strategische Schnittstelle jederzeit einen Überblick über alle in den Ressorts erstellten und in der Entwicklung befindlichen Digitalisierungsstrategien besitzen. Sie hat diese auf Widersprüche, Abhängigkeiten, Redundanzen und daraus resultierende Synergieeffekte zu prüfen und erforderlichenfalls gegenzusteuern. Der LRH regt in diesem Zusammenhang an, auf der Internetseite der Landesregierung zur Digitalisierung (digitalesbb.de) die Zukunftsstrategie Digitales Brandenburg um alle fachspezifischen Digitalisierungsstrategien der Ressorts zu ergänzen. Die dadurch entstehende Transparenz sollte für die Ressorts und die Staatskanzlei einen Anreiz schaffen, in allen Handlungsfeldern Strategien zu entwickeln, auf die Kompatibilität der Strategien zu achten und offene Widersprüche zu vermeiden. Gerade weil Digitalisierung ein derart wichtiges übergreifendes Thema ist, war aus Sicht des LRH die vom Landtag geforderte Einrichtung einer strategischen Schnittstelle, die ressortspezifische Aktivitäten im Bereich der Digitalisierung verknüpft, der richtige Schritt. Der Staatskanzlei, die in Ausübung der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten agieren kann, ist es möglich, ein abgestimmtes, einheitliches und zielgerichtetes Vorgehen beim Thema Digitalisierung sicherzustellen.

Da die Regularien zur Richtlinienkompetenz in Artikel 89 der Landesverfassung sowie in § 1 der Geschäftsordnung vorsehen, dass der Ministerpräsident die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmt, ist er gemäß der Landesverfassung dem Landtag gegenüber verantwortlich – damit auch für die Umsetzung dieses bedeutenden gesellschaftlichen Themas. Folgerichtig sind die Minister*innen bei Ausübung ihrer Ressortverantwortung an diese Richtlinien gebunden. Für die Erfüllung der Aufgaben und zur Leitung der Geschäfte der Landesregierung bedient sich der Ministerpräsident der Staatskanzlei, vgl. § 4 Absatz 1 der Geschäftsordnung. Aus der Stellungnahme der Staatskanzlei und den Prüfungserkenntnissen des LRH lässt sich allerdings derzeit nicht ableiten, dass eine hinreichend konkrete Richtlinie zur Digitalisierung des Landes existiert.

Gemessen an der Bedeutung für das Land, die der Landtag der Digitalisierung, ausweislich seines oben dargestellten Beschlusses, und auch die Landesregierung ihr beimessen, erscheint eine für Digitalisierungsfragen allein zuständige Arbeitseinheit mit insgesamt fünf Personen und lediglich 2,95 VZÄ (bis Dezember 2018) sehr knapp besetzt. Betrachtet man zudem die konkreten Aufgaben der Staatskanzlei als strategischer Schnittstelle der Koordinierung und Steuerung sämtlicher Digitalisierungsaktivitäten im Land, ist eine derart kleine Organisationseinheit sogar deutlich unterbesetzt. Eine Koordination und Steuerung durch die Staatskanzlei würde voraussetzen, dass das zuständige Referat einen Überblick über alle Digitalisierungsstrategien und die daraus resultierenden Aktivitäten der Ressorts hat. Nur dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Staatskanzlei als koordinierende Stelle Widersprüche erkennt, bei Bedarf andere geeignete Akteur*innen in die Projekte einbeziehen und bei Fehlentwicklungen Gegenmaßnahmen einleiten kann. Um dem vorgegebenen Anspruch des Landtagsbeschlusses auf Koordinierung und Verknüpfung der Akteur*innen beim Bund, bei den Kommunen und der Wirtschaft tatsächlich gerecht werden zu können, ist daher nicht nur eine ausreichende personelle Untersetzung zwingend erforderlich, sondern auch ein Umdenken bezüglich des Selbstverständnisses der Staatskanzlei.

Der Digitalisierungsprozess kann nur gelingen, wenn die Landesregierung einen Rahmen in Form von Richtlinien vorgibt,

an dem sich die Ressorts orientieren müssen. Diese Richtlinien könnten beispielsweise durch Beschlüsse des Digitalkabinetts konsensual bestimmt und verbindlich vorgegeben werden. Allerdings setzt das voraus, dass der Ministerpräsident über die Staatskanzlei seine Richtlinienkompetenz auch ausübt.

5 DigitalAgentur Brandenburg

5.1 Gründungsprozess

Am 3. Juli 2018 beschloss die Landesregierung auf Grundlage einer Dringlichkeitsvorlage des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Energie (MWAE)²⁰ die Gründung der DigitalAgentur Brandenburg. Die Gründung erfolgte in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) als 100-prozentige Tochter der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) mit einem Stammkapital von 25.000 Euro. Nach der notariellen Beurkundung des Gesellschaftsvertrags am 24. August 2018 wurde die DigitalAgentur Brandenburg GmbH am 18. September 2018 ins Handelsregister eingetragen.

Der Kabinetttvorlage zufolge sollte die DigitalAgentur Einzelaktivitäten und Projekte der Digitalisierung auf Landes- und regionaler Ebene miteinander verbinden sowie operativ unterstützen. Dadurch sollten Digitalisierungsmaßnahmen besser aufeinander abgestimmt und effizienter umgesetzt sowie neue Digitalisierungsprojekte initiiert werden. Als Kernaufgabe wurde die Unterstützung bei der strategischen Planung und operativen Umsetzung von Digitalisierungsprojekten mit besonderem Landes- und/oder Kommunalinteresse genannt. Daneben sollte die DigitalAgentur als Informationsplattform zwischen der Landesebene, den Landkreisen und den Kommunen fungieren und die Ministerien bei der operativen Koordinierung ausgewählter Digitalisierungsaktivitäten unterstützen.

Diese Aufgabenbeschreibung resultierte aus dem Umsetzungs- und Organisationskonzept vom 21. März 2018. Dabei handelte

²⁰ Mit Konstituierung der Landesregierung am 20. November 2019 zum MWAE ressortiert, vorher Ministerium für Wirtschaft und Energie.

es sich nach Angaben des MWAE um ein Grobkonzept, auf dessen Basis bis Mitte 2019 durch die DigitalAgentur ein Handlungsplan bzw. Detailkonzept erstellt werden sollte. Hierbei sollte die Schwerpunktsetzung der neu berufenen Geschäftsführung und des Aufsichtsrats Berücksichtigung finden.

Aus den im Grobkonzept vorgesehenen Aufgaben wurden die Anforderungen an eine zu wählende Organisationsform abgeleitet: Schnelle Arbeitsfähigkeit, große Gestaltungsspielräume im Tagesgeschäft sowie bei der Auswahl und Rekrutierung der Mitarbeiter*innen, Steuerungsmöglichkeiten der Landesregierung sowie entscheidender Einfluss auf die Ausrichtung und den Auftrag.

Das MWAE gab an, im Rahmen eines Variantenvergleichs verschiedene Organisationsformen zur Errichtung der DigitalAgentur geprüft zu haben: Tochtergesellschaft der ILB, An-Institut an einer Brandenburger Forschungs- und Wissenschaftseinrichtung, Einrichtung bei der Wirtschaftsförderung Land Brandenburg GmbH sowie Schaffung einer Abteilung innerhalb der Landesregierung. Vor dem Hintergrund der Anforderungen erschien dem MWAE die Gründung einer GmbH als Tochtergesellschaft der ILB zielführend und die richtige Organisationsform zu sein.²¹

Der LRH beanstandete, dass die nach § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO)²² vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt, sondern eine finanziell und strategisch bedeutende und weitreichende Entscheidung auf Basis eines abstrakten und unsystematischen Variantenvergleichs getroffen wurde. Das MWAE entgegnete in einer Stellungnahme, dass es sich beim Variantenvergleich um eine in Methodik und Aufwand angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehandelt habe. Die für die Bewertung

²¹ Ziffer 4.1 des Umsetzungs- und Organisationskonzeptes vom 21. März 2018.

²² [Landeshaushaltsordnung \(LHO\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 20]).

angewandte Methodik habe dabei im Kern einem „Scoring-Modell“ entsprochen.²³

Die daraufhin vom LRH bei einer örtlichen Erhebung im Januar 2020 eingesehenen Unterlagen erfüllten jedoch keinesfalls die von der LHO definierten Mindestanforderungen an die Inhalte und Methodik einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung²⁴. Sie gaben insbesondere keine Auskunft über die finanziellen Auswirkungen der betrachteten Lösungsalternativen, sodass das Hauptziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben, nicht erreicht werden konnte. Die Entscheidung zur Gründung der DigitalAgentur als Tochtergesellschaft der ILB basierte danach im Wesentlichen auf einer Präsentation eines externen Dienstleisters. Sie erfolgte ohne Bewertungsbegründung oder dokumentierte Erläuterung und in der Wertung auch nicht schlüssig.

5.2 Organisationsstruktur

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Organisationsstruktur der DigitalAgentur ergeben sich aus dem Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)²⁵ und dem, auf Basis des GmbHG geschlossenen, Gesellschaftsvertrag²⁶. Darüber hinaus liefert der Corporate Governance Kodex des Landes Brandenburg²⁷ wesentliche Regeln und Handlungsempfehlungen für die Steuerung, Leitung und Überwachung privatrechtlicher Unternehmen, an denen das Land Brandenburg unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

²³ Mit Schreiben vom 23. Dezember 2019 leitete die Staatskanzlei eine Stellungnahme des MWAE zu dem am 14. Oktober 2019 übersandten Entwurf der Prüfungsmitteilung weiter.

²⁴ Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 2016 (ABl./16, [Nr. 35], S. 870), zuletzt geändert durch Erlass des MdFE vom 11. März 2020 (ABl./20, [Nr. 17], S. 347), [Nr. 2.1 und 2.3 zu § 7 LHO](#).

²⁵ [Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung](#) (GmbHG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2446).

²⁶ Notariell beurkundeter Gesellschaftsvertrag DigitalAgentur Brandenburg GmbH vom 24. August 2018, Urkundenrolle-Nr. 2520/2018.

²⁷ [Corporate Governance Kodex](#) für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen – Neufassung 2016 – des MdF vom 12. Januar 2016.

Das zentrale Beschluss- und Willensbildungsorgan einer Gesellschaft stellt die Gesellschafterversammlung dar. Sie wird im Falle der DigitalAgentur von der ILB als Alleingesellschafterin gebildet. Als oberstem Willensbildungsorgan der Gesellschaft unterliegen ihrer Bestimmung der Gesellschaftsvertrag und damit der Gegenstand des Unternehmens, dessen Änderung sowie alle Grundlagenentscheidungen innerhalb der Gesellschaft, insbesondere Unternehmensverträge und Umwandlungen sowie die Auflösung der Gesellschaft.²⁸

Als weiteres Organ sieht der Gesellschaftsvertrag in § 9 für die DigitalAgentur einen sechsköpfigen Aufsichtsrat vor. Für die Besetzung des Aufsichtsrats steht der ILB das Entsenderecht für ein Mandat und dem Land Brandenburg für fünf Mandate zu. Mit Kabinettsbeschluss vom 27. November 2018 wurden als Vorsitzender des Aufsichtsrats der Staatssekretär des MWAE und weitere vier Staatssekretär*innen der Landesregierung²⁹ entsandt. Seitens der ILB nimmt der Vorstandsvorsitzende diese Aufgabe wahr.

Das MWAE gab an, dass die Einflussnahme des Landes unter anderem durch den Aufsichtsrat und seine im Gesellschaftsvertrag definierten Aufgaben sowie im Rahmen der institutionellen Förderung gesichert sei. Der Aufsichtsrat der DigitalAgentur überwacht gemäß § 11 Absatz 1 des Gesellschaftsvertrages die Geschäftsführung. Gegenstand dieser Überwachung sind die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Der Aufsichtsrat ist allerdings nicht befugt, der Geschäftsführung Weisungen zu erteilen.³⁰ Auf die Frage nach den Kriterien für die Besetzung der Aufsichtsratsmandate durch die Landesregierung teilte das MWAE mit, dass für die wahrzunehmenden Aufgaben des Aufsichtsrats Entscheidungskompetenzen erforderlich seien, über die nur Personen in der Funktion von Staatssekretär*innen kraft Amtes verfügten.

²⁸ [Corporate Governance Kodex](#), VI. Nummer 2.1.1.

²⁹ Die Staatssekretärin des MIK, der für Digitalisierung zuständige Staatssekretär der Staatskanzlei, die Staatssekretärin des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie der Staatssekretär des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie.

³⁰ [Corporate Governance Kodex](#), VI. Nummer 5.1.4.

Nach der Dringlichkeitsvorlage vom 2. Juli 2018 sollte ferner das MWAE die „Fachaufsicht“ über die DigitalAgentur übernehmen und zur Ausübung der „Fachaufsicht“ eine IMAG etablieren. In einer Besprechungsunterlage für das Digitalkabinett vom April 2018 war zudem noch die Einrichtung eines ständigen Beirats vorgesehen.³¹ Hierzu teilte das MWAE dem LRH im Januar 2019 mit, dass die Landesregierung entschieden habe, den Fachbeirat und die IMAG zusammenzufassen. Diese werde durch die Ressorts der Landesregierung besetzt sein. Die „Fachaufsicht“ werde durch das Referat 23 des MWAE ausgeübt. Die IMAG solle die „Fachaufsicht“ unterstützen, indem hier die fachliche Abstimmung der Landesinteressen stattfinde.

Die Besprechungsunterlage vom April 2018 führt zur Abstimmung der DigitalAgentur mit der Landesregierung aus, dass insbesondere die Staatskanzlei als koordinierende Instanz für die Digitalisierung des Landes die zentrale Schnittstelle der strategischen Ausrichtung der Agentur sei. Auf die Frage, welche Verfahrensarten bzw. Beteiligungsverfahren geplant seien, um die Staatskanzlei bei allen politischen, strategischen und sonstigen Grundsatzfragen einzubinden, gab das MWAE dem LRH gegenüber an, dass der Staatssekretär der Staatskanzlei und zugleich Digitalkoordinator der Landesregierung im Aufsichtsrat der DigitalAgentur vertreten sei und die Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden wahrnehme. Damit sei die Staatskanzlei bei allen politischen, strategischen und sonstigen Grundsatzfragen eingebunden.

5.3 Folgerungen des LRH

Der Verzicht auf eine den Mindestanforderungen der LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellt einen Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) dar. Die Entscheidung über die Gründung der DigitalAgentur und die damit verbundenen Festlegungen zu ihrer Struktur, Finanzierung und personellen Ausstattung wurde stattdessen auf Basis eines Grobkonzeptes getroffen, das noch keine vollständige und klare Aufgabenbeschreibung enthielt. Damit ist unklar, ob die haushaltsrechtliche Voraussetzung für

³¹ Besprechungsunterlage des MWAE vom 17. April 2018 für das Digitalkabinett am 24. April 2018, S. 4.

die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen (§ 65 LHO), den mit der Beteiligung angestrebten Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen zu können, erfüllt ist.

Aus Sicht des LRH zeigt die Organisationsstruktur der DigitalAgentur grundlegende Schwächen. Das für eine GmbH willensbildende Organ, die Gesellschafterversammlung, wird allein von der ILB gebildet. Die Einflussmöglichkeiten des Aufsichtsrats sind durch Gesellschaftsvertrag und Gesellschaftsrecht begrenzt und stehen dahinter grundsätzlich zurück. Das Land ist damit bei seiner Einflussnahme und der Steuerung der DigitalAgentur gesellschaftsrechtlich letztlich auf das Agieren der ILB angewiesen. Dabei ist zu beachten, dass die ILB und ihre Geschäftsführung ausschließlich den eigenen Unternehmens- bzw. Satzungszielen verpflichtet sind und sich die ILB nicht vollständig in der Hand des Landes befindet (die Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen halten jeweils eine Beteiligung von 50 v. H.). Die Schwächen der Konstruktion werden dadurch illustriert, dass die Alleingesellschafterin ILB jederzeit durch Satzungsänderung ohne Angabe eines Grundes die Abschaffung des fakultativen Aufsichtsrats oder eine Änderung der Ziele und Aufgaben der DigitalAgentur im Gesellschaftsvertrag beschließen könnte.³² In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung verwies das MWAEL lediglich darauf, dass es sich hierbei um eine hypothetische Annahme des LRH handle. Die ILB werde bei derartigen Entscheidungen ihre Gesellschafter und damit das Land Brandenburg, das über 50 v. H. der Gesellschafteranteile verfügt, einbeziehen.

Was die Besetzung des Aufsichtsrats angeht, vermag der LRH nicht zu beurteilen, inwieweit neben der als Kriterium angeführten Entscheidungsbefugnis auch die notwendige fachliche Kompetenz für eine sorgfältige und wirkungsvolle Aufgabenwahrnehmung bei den Mitgliedern des Aufsichtsrats vorhanden ist. Der LRH hat grundsätzliche Bedenken, ob bei Aufsichtsratsmitgliedern im Range von Staatssekretär*innen die notwendigen zeitlichen Ressourcen für eine ordnungsgemäße Mandatsausübung gegeben sind. Ferner bleibt aus Sicht des LRH unklar, wie eine Steuerung und Kontrolle durch das

³² Zöllner/Noack in Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, Kommentar, beck-online, 21. Auflage 2017, § 52, Rn. 29.

zuständige Referat des MWAE – ggf. unter Beteiligung einer IMAG – in Konkurrenz und Abgrenzung zur Steuerung und Kontrolle durch den Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung gelingen können. Welche Rollen in diesem Zusammenhang dem Ministerium der Finanzen und für Europa (MdFE)³³, als Staatsaufsicht über die ILB, und der Staatskanzlei bei der Steuerung der Digitalisierung des Landes zukommen, scheint dem LRH ebenso wenig geklärt und nicht deutlich abgegrenzt. Der LRH sieht hier die Gefahr, dass – wie auch bei anderen Beteiligungsprojekten der öffentlichen Verwaltung – die Verantwortung für das Handeln und die Ergebnisse der DigitalAgentur in einem unüberschaubaren Geflecht der Zuständigkeiten nicht zu klären sein werden, jedenfalls im Falle eines Misserfolgs. Unabhängig davon ist zu bemängeln, dass auch noch nach Gründung der Gesellschaft die Überwachung nicht wirklich klar abgegrenzt und geklärt ist.

6 Onlinezugangsgesetz

6.1 Stand der Umsetzung

Das Onlinezugangsgesetz (OZG)³⁴ verpflichtet Bund und Länder (einschließlich Kommunen), alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen binnen fünf Jahren (also bis Ende 2022) auch online anzubieten und sie über einen gemeinsamen Portalverbund von Bund und Ländern zugänglich zu machen.

Zur Erfüllung dieser Verpflichtung haben Bund und Länder im IT-Planungsrat³⁵ zwei zentrale Handlungsstränge beschlossen: den Portalverbund mit Nutzerkonten³⁶ und das Digitalisierungs-

³³ Mit Konstituierung der Landesregierung am 20. November 2019 zum MdFE ressortiert, vorher MdF.

³⁴ [Onlinezugangsgesetz \(OZG\)](#) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

³⁵ In Umsetzung des Artikels 91c des Grundgesetzes haben Bund und Länder den [IT-Staatsvertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats](#) geschlossen. Der am 1. April 2010 in Kraft getretene Staatsvertrag etabliert den IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik.

³⁶ Webseite des IT-Planungsrats, Koordinierungsprojekt Portalverbund, <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Portalverbund/Portalverbund.html>, abgerufen am 11. Juli 2019.

programm³⁷. Um alle Verwaltungsleistungen in der vorgegebenen Zeit digital bereitstellen zu können, werden sie arbeitsteilig in 14 Themenfeldern von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam geplant und bearbeitet.³⁸ Ausgangspunkt ist der OZG-Umsetzungskatalog, in dem 575 zu digitalisierende Verwaltungsleistungen identifiziert und übergeordneten Themenfeldern zugeordnet sind. Für die Bearbeitung haben verschiedene Länder zusammen mit dem jeweils zuständigen Bundesressort die Federführung übernommen.³⁹ In 13 der 14 Themenfelder ist die Planungsphase beendet und die Umsetzungsphase, die sich insbesondere auch mit der Frage der Nachnutzung der arbeitsteilig entwickelten Lösungen durch die Länder und Kommunen beschäftigt, hat begonnen (Stand 31. März 2020).⁴⁰ Die Regierungschef*innen der Länder haben im Oktober 2019 beschlossen, ihre Anstrengungen zu verstärken und durch Übernahme der Ergebnisse aus den Themenfeldern die arbeitsteilige Umsetzung des OZG zum Erfolg zu führen.⁴¹

In Brandenburg ist das MIK für die zentrale Koordinierung des E-Governments und damit auch für die Koordinierung der OZG-Umsetzung zuständig.⁴² Es teilte in einer Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mit, dass es mit Gründung einer Arbeitsgruppe OZG-Informationsaustausch am 14. März 2018 frühzeitig begonnen habe, die RIO der Fachministerien auf das OZG einzuschwören und für die Handlungserfordernisse aus dem OZG zu sensibilisieren. Seitdem habe es landesweit

³⁷ Webseite des IT-Planungsrats, Koordinierungsprojekt Digitalisierungsprogramm, https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html abgerufen am 11. Juli 2019.

³⁸ Entscheidung 2018/22 des IT-Planungsrats, https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Sitzungen/DE/2018/Sitzung_26.html?pos=1, abgerufen am 12. Juli 2019.

³⁹ Das Land Brandenburg ist beispielsweise gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt federführend für das Thema Ein- und Auswanderung und mitarbeitend im Themenfeld Querschnitt.

⁴⁰ Übersicht der Wellenplanungen aller abgeschlossenen Themenfelder, Stand 31. März 2020, verfügbar unter <https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de>, Zugang nur mit Nutzerkonto, abgerufen am 6. April 2020.

⁴¹ Landtag Brandenburg, 7. Wahlperiode, Hauptausschuss, Protokoll der 3. Sitzung am 19. Februar 2020 (P-HA 7/3), Anlage zu TOP 7: Endgültiges Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2019 in Elmau/Bayern, TOP 6: Digitalisierung der Verwaltung/Umsetzung Onlinezugangsgesetz.

⁴² Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 17. März 2015 (GVBl. II/15, [Nr. 15]), geändert durch Bekanntmachung vom 25. Mai 2016 (GVBl. II/16, [Nr. 26]).

mehrere Informationsrunden sowie zusätzlich mehrere Dutzend Informationsveranstaltungen und Beratungsgespräche zum OZG initiiert. Die Staatssekretärin des MIK habe zudem die Hausleitungen aller Fachministerien zu den ACB am 9. April sowie 18. Juni 2018 über die Pflichten aus dem OZG informiert. Auch wurden die Fachministerien gebeten, sich bundesweit in die OZG-Themenfelder einzubringen, um dort frühzeitig brandenburgische Interessen geltend zu machen und an den bundesweiten Ergebnissen, je nach fachlicher Zuständigkeit, zu partizipieren. Von Februar bis März 2019 habe die Staatssekretärin schließlich in jedem Fachministerium entsprechende Chefgespräche zum OZG geführt.⁴³

In seiner Stellungnahme vom November 2019 verwies das MIK zudem darauf, dass es vom 20. April bis 15. Juni 2018 ein landesweites Controlling zum Ist-Stand der Umsetzung des OZG in Brandenburg durchgeführt habe. Im Ergebnis sei festgestellt worden, dass nur 4,69 % der in Brandenburg betriebenen Fachverfahren und Datenbanken der Fachministerien vollständig und medienbruchfrei als Online-Antrag im Sinne des OZG für die Öffentlichkeit bereitstehen (ohne Kommunen). Eine zweite Controlling-Abfrage vom 18. Februar 2019 in den brandenburgischen Fachministerien habe ergeben, dass alle Ressorts zunächst 57 der 575 Verwaltungsleistungen aus dem OZG-Umsetzungskatalog prioritär digitalisieren möchten. Dabei habe sich gezeigt, dass Projektplanungen lediglich zu 22,81 % vorgelegen hätten und Haushaltsmittel zu 12 % vorhanden gewesen seien. Die Ergebnisse seien allen Fachministerien bekannt.

Damit sei aus Sicht des MIK ein Projektcontrolling zum Umsetzungsstand des OZG im Land Brandenburg vorhanden. Ein kontinuierliches Nachhalten des Umsetzungsstandes, beispielsweise in einer im MIK existierenden Excel-Übersicht über sämtliche zu digitalisierende OZG-Maßnahmen einschließlich der fachlichen Zuständigkeit, erfolgt nicht. Die Excel-Übersicht ist nach Angaben des MIK über die fachliche Zuständigkeitsverortung hinaus als Hilfsmittel und Einstieg für die Fachministerien gedacht, um sich mit den bundesweiten OZG-Themenfeldern inhaltlich auseinanderzusetzen, da dies bis

⁴³ Mit Schreiben vom 23. Dezember 2019 leitete die Staatskanzlei eine Stellungnahme des MIK vom 15. November 2019 zu dem am 14. Oktober 2019 übersandten Entwurf der Prüfungsmittelteilung weiter.

zum Zeitpunkt der Stellungnahme in eigenständiger Leistung dort noch nicht geschehen sei.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen gab das MIK in diesem Zusammenhang an, aufgrund der Ressorthoheit die Ressorts lediglich für die Anforderungen nach dem OZG sensibilisieren und bei Bedarf auch unterstützen, aber keine Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung machen zu können. In seiner Stellungnahme machte das MIK ferner deutlich, dass mit Blick auf die enormen Herausforderungen für die erfolgreiche Umsetzung des OZG in Brandenburg, insbesondere die Faktoren Akzeptanz und Veränderungsbereitschaft eine entscheidende Rolle spielten. Nach Auffassung des MIK hätten „in den vergangenen zwei Jahren einige Fachministerien Energien in die Abwehr des OZG respektive des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes gesteckt, anstatt diese Zeit sinnstiftend, zielführend und verantwortungsvoll in Projekt- und Umsetzungsplanungen zu investieren.“⁴⁴

Bereits anlässlich der Erstellung der Maßnahmenliste zur Zukunftsstrategie hatte das MIK in einem Schreiben vom 15. August 2018 an die Staatskanzlei sein Bedauern ausgedrückt, dass in der damaligen Maßnahmentabelle nicht zum Ausdruck komme, dass durch die Ressorts eine fachpolitische Begleitung der nach dem OZG zu projektierenden Themenfeldern erfolge und die brandenburgischen Landes- und Kommunalinteressen adäquat vertreten würden.

6.2 Folgerungen des LRH

Der LRH erkennt die Bemühungen und Initiativen des MIK an, die Umsetzung des OZG im Land Brandenburg voranzutreiben. Dass nur die zuständigen Fachressorts über die erforderliche Expertise verfügen, die digitale Bereitstellung ihrer Verwaltungsdienstleistungen (einschließlich der Analyse und Optimierung der zugrunde liegenden Geschäftsprozesse) zu konzipieren und umzusetzen, ist unstrittig. Das in Brandenburg hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung verankerte Prinzip, die Digitalisierungsverantwortung der Fachverantwortung folgen zu lassen, darf aber nicht so weit gehen, dass es letztlich den

⁴⁴ Stellungnahme des MIK vom 15. November 2019 auf den Entwurf der Prüfungsmittelteilung, S. 3.

einzelnen Ressorts überlassen bleiben kann, ob und inwieweit die Umsetzung des OZG und damit die Digitalisierung und Modernisierung der Landesverwaltung erfolgt. Insbesondere mit Blick auf die vom MIK beschriebene Abwehrhaltung der Ressorts riskiert das Land mit dieser Festlegung die Chance, die die auf Ebene des IT-Planungsrates aus dem OZG entstandene Dynamik bietet, zu verspielen.

Digitale Verwaltung stellt einen Standortfaktor dar, den das Land ungenutzt verstreichen lässt, wenn es die von der Wirtschaft gewünschten und erwarteten Angebote nicht in hohem Tempo bereitstellt.⁴⁵ Auch die parlamentarische Diskussion zur Bedeutung des demografischen Wandels für ein Flächenland und notwendig zu ergreifende Maßnahmen sowie aktuell die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben deutlich gezeigt, wie wichtig eine schnelle und umfassende Digitalisierung vieler Verwaltungsbereiche ist, um die Funktionsfähigkeit des Landes an zukünftige Herausforderungen anzupassen und in Krisensituationen mit möglichst geringen Einschränkungen zu gewährleisten.

Die Landesregierung ist daher nach Ansicht des LRH aufgefordert, den aktuellen Stand der Umsetzung der im OZG-Umsetzungskatalog beschriebenen Leistungen an zentraler Stelle im Land Brandenburg nachzuhalten. Hierzu muss eine für alle Ressorts verbindliche Regelung getroffen und deren Einhaltung überwacht werden. Eine auf diese Weise geschaffene Transparenz über den Stand der OZG-Umsetzung in Brandenburg ermöglicht es der Landesregierung, Probleme hierbei rechtzeitig zu erkennen, mit entsprechenden Maßnahmen gegenzusteuern und so die termingetreue und erfolgreiche Umsetzung des OZG zu gewährleisten. Sporadische und nicht institutionalisierte Abfragen zu verschiedenen Aspekten der Verwaltungsdigitalisierung sind aus Sicht des LRH nicht ausreichend, eine verlässliche, aktuelle und kontinuierliche Informationsbasis zu schaffen, die es der Landesregierung ermöglicht, die Zielerreichung zu bewerten und zu steuern. Zudem verdeutlichen die Erkenntnisse der beiden

⁴⁵ Nationaler Normenkontrollrat: Monitor Digitale Verwaltung #3, Oktober 2019, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahmen/monitor-digitale-verwaltung-3-1675866>, abgerufen am 9. April 2020.

vom MIK initiierten Abfragen selbst die Dringlichkeit des Handelns.

7 Strategie zur Digitalisierung der Verwaltung

7.1 Zuständigkeit und aktueller Stand

Neben der zentralen Koordinierung (siehe Tz. 6.1) ist auch die strategische Planung und Steuerung des E-Governments und des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung dem Geschäftsbereich des MIK zugewiesen.⁴⁶ Mit dem Brandenburgischen E-Government-Gesetz (BbgEGovG)⁴⁷ wurde dies im November 2018 weiter konkretisiert. Im Zuge der Bestellung einer IT-Beauftragten⁴⁸ wurde die Aufgabe der Steuerung und Koordinierung der Informationstechnik und des E-Governments in der Landesverwaltung der damaligen Staatssekretärin im MIK übertragen.⁴⁹ Nach Verabschiedung des BbgEGovG wurde am 1. Februar 2019 im MIK die Abteilung „Digitalisierung, E-Government und IT-Leitstelle“ geschaffen. Sie verfügt über vier Referate und übernimmt nach eigener Aussage die zentrale Rolle für die Digitalisierung der Landesverwaltung in Brandenburg.⁵⁰ Im Rahmen der Erhebungen wies das MIK allerdings wiederholt darauf hin, dass bei der Digitalisierung der Verwaltung nach wie vor die Ressorthoheit gelte. Es herrsche auch hier der Grundsatz, dass die Digitalisierungsverantwortung der Fachverantwortung folge.

⁴⁶ Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden, siehe Fußnote 42.

⁴⁷ [Brandenburgisches E-Government-Gesetz \(BbgEGovG\)](#) vom 23. November 2018, GVBl. I/18, [Nr. 28].

⁴⁸ Wortlaut des § 13 Absatz 1 Satz 1 BbgEGovG: „Die Landesregierung bestellt eine Beauftragte oder einen Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnologie (IT-Beauftragte oder IT-Beauftragter)“.

⁴⁹ Wortlaut des § 13 Absatz 1 Satz 3 BbgEGovG: „Die Aufgaben der oder des IT-Beauftragten werden vorbehaltlich abweichender Festlegung der Landesregierung von der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär in der für E-Government zuständigen obersten Landesbehörde wahrgenommen.“

⁵⁰ Pressemitteilung des MIK, [Nr. 021/19 vom 1. Februar 2019](#): Neue Abteilung für Digitalisierung im Innenministerium, abgerufen am 11. September 2019.

Das MIK teilte dem LRH im Rahmen der Erhebungen mit, dass es eine Strategie für E-Government und Digitalisierung entwickelt habe, die sich im BbgEGovG niedergeschlagen hätte. Ausgangspunkt sei im September 2017 die Bitte der Hausleitung zur Erstellung einer E-Government-Strategie gewesen. Hinsichtlich der Bekanntgabe und Veröffentlichung der Strategie gab das MIK im November 2018 an, dass sich die Strategie in der internen Schlussabstimmung befände. Auf Nachfrage des LRH im Juli 2019 verwies das MIK erneut darauf, dass die Strategie der Hausleitung vorliege, aber noch nicht unterzeichnet sei. Zu den Gründen für die Verzögerungen und zum erwarteten Unterzeichnungstermin machte das MIK keine Ausführungen. Auch im Mai 2020 war noch keine Strategie veröffentlicht.

Das nach Angaben des MIK als Ausdruck der E-Government-Strategie im November 2018 verabschiedete BbgEGovG gilt grundsätzlich für alle Landes- und Kommunalbehörden im Land Brandenburg bei ihrer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit. Das BbgEGovG hat insbesondere die ordnungsgemäße und zeitgerechte Umsetzung des OZG (siehe Tz. 6) zum erklärten Ziel.⁵¹

7.2 Erkenntnisse aus früheren Prüfungen

Ein wesentliches Element effektiven digitalen Verwaltungshandelns und Voraussetzung für medienbruchfreie digitale Prozesse ist der Einsatz einer elektronischen Akte. Aus diesem Grund hat sich der LRH mit der Einführung des Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems EL.DOK auseinandergesetzt und seine Prüfungserkenntnisse aus zwei Prüfungen im Jahresbericht 2011, Bericht Nr. 11, und im Jahresbericht 2017, Ergebnisbericht Nr. 19, veröffentlicht. Der LRH stellte fest, dass trotz des Beschlusses der Landesregierung im Jahre 2008, in der Ministerialverwaltung bis 2011 ein einheitliches Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem einzusetzen, zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2014 noch große Teile der Ministerialverwaltung über keine elektronische Aktenführung verfügten. Daran hat sich

⁵¹ Gesetzentwurf der Landesregierung vom 22. Februar 2018, Gesetz über die elektronische Verwaltung im Land Brandenburg, Abschnitt C. I., [Drs. 6/8728](#).

nach Kenntnis des LRH auch bis Mai 2020 nichts Grundlegendes geändert.

Auf diese Feststellungen hat der LRH auch die damalige Staatssekretärin des MIK, spätere IT-Beauftragte und Vorsitzende des IT-Planungsrates, in einem Schreiben im September 2017 hingewiesen. In diesem Schreiben machte der LRH ferner deutlich, dass einheitliche und zukunftsweisende Regelungen und Strategien zu E-Government und zur Informationstechnik des Landes nicht vorliegen, was dazu führt, dass die Ressorts weiterhin einzelorientiert agieren.

Ein weiteres Mal forderte der LRH in seiner Stellungnahme vom 22. März 2018 zum Entwurf des BbgEGovG ein einheitliches Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem in der Landesverwaltung schnell voranzubringen und einzuführen. Ferner fehle es nach seinen Erkenntnissen den für die Digitalisierung der Verwaltung verantwortlichen Akteuren an wirksamen Durchgriffs- und Durchsetzungsrechten. Ihren Handlungsmöglichkeiten seien durch die Berufung auf die Ressorthoheit enge Grenzen gesetzt.

Die Einführung und der Betrieb eines einheitlichen Dokumenten-Management- und Vorgangsbearbeitungssystems sind auch im Jahr 2020 noch nicht absehbar. Nachrangige E-Government-Regelwerke liegen bis zum heutigen Tage nicht vor oder sind veraltet.

7.3 Folgerungen des LRH

Nachdem nunmehr eine gesetzliche Grundlage in Form des BbgEGovG vorliegt, fordert der LRH die Landesregierung auf, die vom MIK erarbeitete E-Government-Strategie zu finalisieren und zu veröffentlichen. Der Landesregierung kann mit Blick auf die Außendarstellung nicht daran gelegen sein, dass einem interessierten Außenstehenden im Internetauftritt des MIK nach wie vor die mittlerweile 16 Jahre alten Inhalte einer im Jahre 2003 erstellten E-Government-Strategie zum Abruf angeboten werden.⁵²

⁵² E-Government-Strategie des Landes Brandenburg, <https://mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.178785.de>, abgerufen am 2. April 2020.

Nach Ansicht des LRH müssen die in einer Strategie enthaltenen Ziele und Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung ferner als für die gesamte Landesverwaltung verbindlich erklärt werden. Anders als bei der ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategie sind Ziele und Maßnahmen dabei so konkret wie möglich zu fassen. Hierzu ist die Festlegung von aussagekräftigen Kennzahlen sowie deren Ausgangs- und Zielwerten zur Bewertung des Erfolgs, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit unerlässlich. Die definierten Kennzahlen sind laufend zu erheben und auszuwerten.

Die Regelungen des Landes zum E-Government sind künftig – anders als bisher – regelmäßig zu aktualisieren und an die permanent fortschreitende IT-Entwicklung anzupassen. Auch dies hatte der LRH mehrfach gefordert.⁵³

8 Schlussbemerkungen

Digitalisierung ist eine langfristige und fortlaufende Querschnittsaufgabe, die sich nicht durch Einzelmaßnahmen umsetzen lässt. Bei der Durchführung dieser Aufgabe hat der LRH Mängel bzw. Schwachstellen in den Organisations- und Prozessstrukturen vorgefunden. Diese hat er detailliert aufgezeigt, in einer Prüfungsmitteilung dargestellt und entsprechende Empfehlungen für zukünftige Entscheidungen der Verwaltung abgeleitet.

Aus Sicht des LRH zeigen die auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen unternommenen Anstrengungen und die daraus resultierenden Fortschritte bei der Umsetzung des OZG (Tz. 6) den Nutzen und die Vorteile, wenn die öffentliche Verwaltung ihre Personalressourcen bündelt, gemeinsam und abgestimmt Lösungen konzipiert und entwickelt. Dies erscheint umso bedeutender, als es angesichts des Fachkräftemangels für die öffentlichen Arbeitgeber zunehmend schwieriger werden wird, für die Bereiche der IT und der Digitalisierung ausreichende Personalressourcen zu gewinnen.

⁵³ Mitteilung an das MIK über die Prüfung der Einführung und Umsetzung von E-Government-Maßnahmen im Land Brandenburg vom 3. Juni 2016, II 4 – 3650 – 02/14.

Der LRH rät daher bei der Bewältigung der Herausforderungen der Digitalisierung zur Zusammenarbeit und Abstimmung auf allen Ebenen des Landes:

- innerhalb der Landesregierung zwischen den Ressorts und der Staatskanzlei,
- zwischen den obersten Landesbehörden und den ihnen nachgeordneten Behörden und Einrichtungen,
- zwischen der Landes- und der Kommunalverwaltung.

Über die Landesgrenzen hinweg sollte die Kooperation mit dem Bund und anderen Ländern nicht auf die Umsetzung des OZG beschränkt bleiben, sondern auf weitere Bereiche der Digitalisierung ausgeweitet werden.

Der LRH sieht die Staatskanzlei in der Verantwortung, die übergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung auf und zwischen allen Ebenen zu organisieren und zu koordinieren. Er begrüßt ausdrücklich, dass die Staatskanzlei am 21. Juni 2019 zur ersten Konferenz der Digitalkoordinator*innen der Länder nach Potsdam eingeladen⁵⁴ und den Austausch im Oktober 2019⁵⁵ fortgesetzt hat. Auch die mit Einrichtung des IT-Rates im BbgEGovG initiierte Zusammenarbeit mit den Kommunen beim Thema E-Government erscheint als Schritt in die richtige Richtung. Grundsätzlich ist auch die Projektunterstützung der Kommunen durch das Land zu begrüßen, wenngleich der LRH den konkret gewählten Weg, Gründung der DigitalAgentur, sehr kritisch sieht (siehe Tz. 5.3). Innerhalb der Landesregierung zeigt die Fortführung der IMAG Digitalpolitik, dass der Bedarf und der Wille zur Abstimmung und Kooperation unter den Ressorts gegeben sind. Der Beginn einer verstärkten Zusammenarbeit und die Bündelung der Kompetenzen im Bereich der Digitalisierung sollten sukzessive weiterverfolgt und ausgebaut werden.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, klare und eindeutige Vorgaben und Leitlinien zur Digitalisierung des Landes zu entwickeln sowie deren Einhaltung kontinuierlich zu

⁵⁴ Erste Konferenz der Digitalkoordinatoren der Länder, <https://digitalesbb.de/2019/06/17/erste-digitalkoordinatorenkonferenz-der-laender/>, abgerufen am 20. August 2019.

⁵⁵ Digitale Agenda für das Land Sachsen-Anhalt, https://digital.sachsen-anhalt.de/blog/article/2019/10/21/digitalpolitik/?no_cache=1&cHash=5bd995e27e1392c812f869af134e21c0, abgerufen am 2. April 2020.

überwachen. Dies ist Aufgabe der Staatskanzlei, als steuernde und koordinierende Instanz der Digitalisierung. Hierfür müssen die erforderlichen Personalressourcen bereitgestellt und die zur Durchsetzung der Vorgaben und Leitlinien erforderlichen Steuerungs- und Entscheidungsbefugnisse vom Kabinett beschlossen werden. An zielorientierten Richtlinienvorgaben des Ministerpräsidenten haben sich dann auch die Fachministerien im Rahmen ihrer Ressorthoheit auszurichten.

Der LRH sieht sich in seinen Empfehlungen einig mit dem Digitalbeirat, der in seinem Beschluss vom 30. Juli 2019 empfiehlt, die mit Digitalisierung befassten Bereiche der Ministerien, die Stabsstelle Digitalpolitik in der Staatskanzlei und die interministerielle, ressortübergreifende Zusammenarbeit zu stärken. Der Beschluss enthält weitere Empfehlungen, unter anderem zur Überarbeitung und Weiterentwicklung der Zukunftsstrategie des Landes und zur Erarbeitung von Fachstrategien in den Ressorts.⁵⁶ Anders als bei der Vision und den Thesen des Digitalbeirats (siehe Tz. 3.4) sollte die Landesregierung sich mit den Empfehlungen des Digitalbeirats intensiv und in einem geordneten, nachvollziehbaren Prozess auseinandersetzen und konkrete Schritte zu deren Umsetzung einleiten.

Dass in den kommenden Jahren rund eine Milliarde Euro aus EU-, Bundes- und Landesmitteln in die Digitalisierung investiert werden soll, veranschaulicht die Bedeutung der Digitalisierung für die Zukunft des Landes.⁵⁷ Die Landesregierung ist aufgefordert, dem Thema einen angemessenen Stellenwert einzuräumen, um mit den vorgesehenen Mitteln den maximalen Nutzen für das Land Brandenburg zu erreichen.

⁵⁶ Empfehlungen des Digitalbeirats für die Digitalpolitik der kommenden Jahre, Besprechungsunterlage für die 209. Sitzung der Landesregierung am 20. August 2019, <https://digitalesbb.de/wp-content/uploads/2019/08/190522-Empfehlungen-Beirat.pdf>, abgerufen am 18. September 2019.

⁵⁷ Gute Fortschritte bei Digitalisierung in Brandenburg, Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 20. August 2019, <https://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.642541.de>, abgerufen am 20. August 2019.

Mit Blick auf Artikel 55 der Landesverfassung⁵⁸ sollte der Landtag die Exekutive dadurch unterstützen, dass

- er durch Beschlüsse und Vorgaben die Landesregierung zur Schwerpunktsetzung anhält,
- er sich durch die Landesregierung regelmäßig zur Umsetzung, insbesondere zum Stand der Digitalisierungs- und der OZG-Maßnahmen, berichten lässt,
- für eine ausreichend personelle Untersetzung in der Staatskanzlei Sorge getragen wird, um dem vorgegebenen Anspruch des Landtagsbeschlusses auf Koordinierung innerhalb der Landesverwaltung und zur Verknüpfung der Akteur*innen beim Bund, bei den Kommunen und der Wirtschaft tatsächlich gerecht werden zu können,
- er prüft, ob und inwieweit das Querschnittsthema Digitalisierung in allen Fachausschüssen des Landtages oder übergreifend zentral in einem Ausschuss als herausgehobenes Thema verankert werden kann und sollte,
- er sich regelmäßig in den zuständigen Fachausschüssen über den aktuellen Stand der Aufgabenerledigung, der durchgeführten Projekte sowie der Finanzierung der DigitalAgentur informieren und sich fortlaufend über den Stand der E-Government-Strategie berichten lässt und
- er die Landesregierung auffordert, die bisherigen Empfehlungen des Digitalbeirats auf ihre mögliche Umsetzung zu prüfen und darüber hinaus selbst die Kompetenz des Digitalbeirats für eine zukünftige Beratung nutzt.

Christoph Weiser

Thomas Kersting

Dr. Sieglinde Reinhardt

Hans-Jürgen Klees

⁵⁸ [Verfassung des Landes Brandenburg](#), siehe Fußnote 17.