

Dataport · Altenholzer Straße 10 - 14 · 24161 Altenholz

Schleswig Holsteinischer Landtag
Herrn Oliver Kumbartzky
Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss

Altenholzer Straße 10 - 14
24161 Altenholz
Kontakt: Johann Bizer
Telefon: 0431 32953002
johann.bizer@dataport.de

per E-Mail: Umweltausschuss@landtag.ltsh.de

Altenholz, 24. November 2021

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/6778

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 19/3267

Sehr geehrter Herr Kumbartzky,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf, mit dem die Digitalisierung im Land weiter vorangetrieben werden soll. Das geplante Digitalisierungsgesetz mit seinen Anpassungen am bestehenden E-Government-Gesetz und Änderungen einzelner Gesetze ist aus Sicht von Dataport sehr zu begrüßen. Wir haben einige grundsätzliche Anmerkungen zum Inhalt des Gesetzes.

Die Pandemie hat gezeigt, dass mobiles Arbeiten möglich und sinnvoll ist. Neben der elektronischen Aktenführung und durchgehend digitalisierten Prozessen sollte der Entwurf dahingehend erweitert werden, dass den Beschäftigten der Verwaltung - soweit dies betrieblich möglich ist - mobiles Arbeiten durch eine entsprechend Arbeitsplatzausstattung dauerhaft ermöglicht wird.

Digitale Sitzungen und Versammlungen wurden seit Pandemiebeginn alternativlos mit großem Erfolg durchgeführt. Bisher fehlt vielfach allerdings eine Rechtsgrundlage, nach der Versammlungen auch elektronisch stattfinden können.

Mit Blick auf Personalratssitzungen und Personalversammlungen regen wir daher an, das Mitbestimmungsgesetz (MBG Schl.-H.) zu ändern, um diese künftig auch elektronisch durchführen zu können. Vorgeschlagen wird, das MBG in den Paragraphen 25 um einen neuen Absatz 4 zu erweitern und § 39 Abs. 2 zu ergänzen. Unser Textvorschlag dazu lautet wie folgt:

§ 25 Einberufung und Leitung von Sitzungen

(4) Personalratssitzungen können mittels Video- und Telefonkonferenz durchgeführt werden, wenn,

...

- a) die Voraussetzungen für die Teilnahme in der Geschäftsordnung unter Sicherung des Vorrangs der Präsenzsitzung festgelegt sind,
 - b) vorhandene Einrichtungen genutzt werden, die durch die Dienststelle zur dienstlichen Nutzung freigegeben sind,
 - c) nicht mindestens ein Viertel der Mitglieder des Personalrats binnen einer von dem Vorsitzenden zu bestimmenden Frist diesem gegenüber widerspricht,
 - d) sichergestellt ist, dass Dritte vom Inhalt der Sitzung keine Kenntnis nehmen können,
 - e) die Sitzung nicht aufgezeichnet wird.
- Die Möglichkeit der Teilnahme an Personalratssitzungen per Video- oder Telefonkonferenz schließt die Teilnahme in Präsenz nicht aus.

§ 39 Allgemeines

(2) Kann nach den dienstlichen Verhältnissen, örtlichen oder anderen sachlichen Gesichtspunkten eine gemeinsame Versammlung aller Beschäftigten nicht stattfinden, so sind Teilversammlungen abzuhalten, oder die Personalversammlung kann per Videokonferenz durchgeführt werden.

Zu einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfes geben wir außerdem folgende Anregungen.

Artikel 4 – Änderung des E-Government-Gesetzes

§ 4 – Datenschutz und Informationssicherheit

Zur Stärkung des Aspekts der Digitalen Souveränität schlagen wir vor, diesen Paragraphen zu erweitern und einen Absatz 5 hinzuzufügen. Bestimmte IT-Leistungen sind vor allem aus Gründen der digitalen Souveränität des Staates und Datensicherheit kraft Gesetzes öffentlich-rechtlich organisierten Dienstleistern vorbehalten. Dies betrifft vor allem die Verarbeitung von Steuerdaten (§ 20 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz) und den Betrieb des elektronischen Grundbuchs (§ 126 Abs. 3 Grundbuchordnung). Für zahlreiche andere - gleichermaßen sensible - Daten gibt es jedoch keine gesetzlichen Regelungen, sondern allenfalls Erlasse. Zum überwiegenden Teil ist es lediglich geübte Praxis, dass die Verarbeitung solcher hochsensibler Daten zum Schutz der Digitalen Souveränität ausschließlich öffentlich-rechtlichen Dienstleistern anvertraut wird. Dies betrifft beispielsweise die Justiz, den gesamten Polizei- und Sicherheitsbereich und die Verarbeitung von Personaldaten der Beschäftigten.

Um auch diesen Daten einen vergleichbar hohen Stellenwert einzuräumen, wird vorgeschlagen, dass die für die ressortübergreifende IT zuständige oberste Landesbehörde ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung bestimmte Leistungen juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorzubehalten. Dies ist deutlich weniger aufwändig, als für jede Einzelleistung ein gesondertes Gesetz auf den Weg zu bringen.

Die entsprechende Regelung hierfür könnte lauten: „Die für die ressortübergreifende IT zuständige oberste Landesbehörde wird zum Schutz der Digitalen Souveränität des Landes ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, mit welchen IT-Leistungen ausschließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts beauftragt werden dürfen.“

Artikel 10 – Offene Daten Gesetz

Wir begrüßen ausdrücklich das Ziel, Daten in größtmöglichem Umfang bereitzustellen und die Bereitstellung von Daten zu fördern. Die Bereitstellung eines Open-Data-Portals als Basisdienst und die Einrichtung einer Open-Data-Leitstelle sind wichtige und richtige Schritte auf dem Weg dorthin. Allerdings ist damit noch nicht sichergestellt, dass die datenerhebenden Stellen ihre Daten auch an das Portal weitergeben bzw. Aktualisierungen vornehmen. Viele Beschäftigte in den öffentlichen Verwaltungen sind bei der Bereitstellung von Daten unsicher, was rechtlich zulässig ist und welche Daten herausgegeben werden können. Eine weitere Möglichkeit, die Bereitstellung von Daten zu befördern, besteht in der Einrichtung von sog. Open-Data-Koordinatorinnen und Koordinatoren als zentrale Ansprechpartner, die in ihren Behörden auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung von offenen Daten hinweisen.

Der Bund hat in seiner Novelle des eGovG im Sommer 2021 eine entsprechende Regelung in § 12 a (9) eGovG eingeführt. Wir regen an, in Anlehnung an diese Regelung eine derartige Rolle auch in Schleswig-Holstein vorzusehen.

Wir regen außerdem an zu prüfen, ob ähnlich wie im Datennutzungsgesetz des Bundes (DNG vom 21.07.2021) auch in Schleswig-Holstein alle vorhandenen Daten bereitgestellt werden sollen und eine Ausweitung der Datenbereitstellung auch für öffentliche Unternehmen bestimmter Bereiche der Daseinsvorsorge und Forschungseinrichtungen vorgesehen werden kann.

Artikel 12- IT-Einsatz-Gesetz

Der KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung ist eines der zentralen Digitalisierungsthemen sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Staaten.

Im Kern geht es hier um Regelungen, die den Einsatz von sich selbstständig weiterentwickelnden, datenbasierten Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung regulieren sollen. Darunter fallen im Wesentlichen neue Anwendungen wie machine learning und künstliche Intelligenz. Wir regen an, dass sich diese Intention auch im Namen des Gesetzes widerspiegelt („KI-Gesetz“).

Zweck des Gesetzes ist es, mögliche Negativentwicklungen oder unerwünschte Folgen des Einsatzes von KI zu verhindern oder abzumildern. Das Gesetz nimmt damit eine Diskussion auf, welche Grenzen der Mensch einer neuen Technologie wie KI setzen sollte.

Festzuhalten ist, dass der Einsatz von KI in der öffentlichen Verwaltung bisher nicht weit fortgeschritten ist. Erste machine learning-Ansätze gibt es, „echte“ KI-Anwendungen sind aber bisher Ausnahmen und befinden sich oftmals zunächst in einer Erprobungsphase.

Generisch betrachtet ist der Einsatz von KI-Technologien ein weiterer Entwicklungsschritt der Automatisierung von Verwaltungsvorgängen. Dabei ist festzuhalten, dass bereits heute zahlreiche Abläufe („Prozesse“) wie auch Berechnungen durch Algorithmen unterstützt werden. Die Implementierung neuer Technologien erfolgt also schrittweise und nicht sprunghaft.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber nicht auch den Weg wählen könnte und sollte, unter angemessen kritischer Begleitung „mehr Mut zu wagen“ und zunächst verschiedene Anwendungsmöglichkeiten zu erproben und Experimentiermöglichkeiten zu schaffen.

Die Einordnung in drei Stufen von KI, wie sie hier in § Abs. 2 vorgesehen ist, könnte schon bald wieder überholt sein, was neuen Regelungsbedarf nach sich ziehen würde. Es ist heute wenig erkennbar, für welche konkreten Einsatzszenarien diese Stufenregelungen Anwendung finden könnten. Bürokratisch angewendet besteht die Sorge, dass eine solche Regelung die Einführung neuer Technologien zeitlich gesehen eher behindert als sie zu befördern.

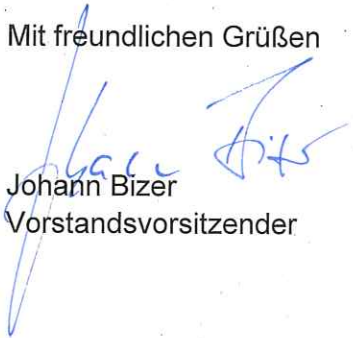
Die Analogie zum Landesverwaltungsgesetz, nach dem vollautomatisierte Verfahren bisher nur dort erlaubt sind, wo kein Ermessen oder Beurteilungsspielraum vorgesehen ist, bedeutet aus unserer Sicht eine voreilige Beschränkung der technischen Möglichkeiten. Natürlich müssen Risiken begrenzt werden, aber es sollten auch die Chancen der neuen Technologien für eine moderne Verwaltung zum Tragen gebracht werden. Eine weitere Automatisierung von Verwaltungsleistungen ist unter zwei Gesichtspunkten unabdingbar: 1. Der demografische Wandel macht es zwingend erforderlich, mit weniger Personalaufwand dieselbe (oder weniger) Verwaltungsleistungen zu erbringen. 2. Die Fokussierung auf den Nutzer (Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen) der Verwaltung erfordert schnellere Verwaltungsleistungen und damit einen höheren Automatisierungsgrad. Oder kürzer: Auf das Onlinezugangsgesetz (OZG) folgt die Registermodernisierung, mit der die automatisierte Zusammenführung der für einen Verwaltungsantrag erforderlichen Basisanforderungen geregelt und umgesetzt werden wird. KI ist hier eine unterstützende Technologie.

Unter diesem Aspekt sind Algorithmen auch sehr gut geeignet, menschliche Entscheidungen zu unterstützen, weil sie bspw. sehr schnell die erforderlichen Vorschriften und beispielsweise auch die aktuelle Rechtsprechung analysieren und in die Entscheidungsfindung einbringen können. So gesehen kann KI auch dazu beitragen, dass Rechtsanwendungsgleichheit sichergestellt wird, damit Verwaltungen auf der Basis derselben Rechtsgrundlagen zu denselben Entscheidungen kommen.

Um eine angemessene Risikobetrachtung zu ermöglichen, schlagen wir als Korrektiv zu einer „mutigeren Regelung“ vor, eine Evaluierungsklausel und eine Berichtspflicht über die eingesetzten KI-Verfahren in der Verwaltung in das Gesetz aufzunehmen.

Gerne stehen wir zur Unterstützung der weiteren Beratung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Johann Bizer
Vorstandsvorsitzender