

DGB Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss
Herrn Vorsitzenden Oliver Kumbartzky
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/6843**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung (Digitalisierungsgesetz, Drucksache 19/3267)

3. Dezember 2021

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

olaf.schwede@dgb.de

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

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

nord.dgb.de

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

der Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 29. Oktober 2021 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung (Digitalisierungsgesetz, Drucksache 19/3267) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Parallel hat der Innen- und Rechtsausschuss mit Schreiben vom 5. Oktober 2021 den DGB zur Stellungnahme in derselben Sache aufgefordert. Der DGB wird in beiden Ausschüssen inhaltlich identische Stellungnahmen abgeben.

Im Rahmen der Verbändeanhörung hat der DGB gegenüber dem Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein am 19. Juli 2021 eine ausführlichere Stellungnahme abgegeben. Die Vorschläge und Hinweise des DGB haben an mehreren Stellen Eingang in den nun vorliegenden Gesetzesentwurf gefunden.

Grundlegende Vorbemerkungen

Das Land Schleswig-Holstein hat sich stets als Pionier und Vorreiter der Digitalisierung verstanden: Als erstes Bundesland überhaupt hat sich Schleswig-Holstein 2009 ein E-Government-Gesetz gegeben. Mit Dataport als zentralen, länderübergreifenden IT-Dienstleister hat das Land ebenso Maßstäbe gesetzt wie mit seinem modernen Datenschutzrecht und der Einrichtung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (ULD). Bei den Themen E-Akte und der Digitalisierung der Personalakten war Schleswig-Holstein bundesweit Vorreiter.

Gleichzeitig hat Schleswig-Holstein immer großen Wert darauf gelegt, die Digitalisierung durch Mitbestimmung zu gestalten. Mit dem Mitbestimmungsgesetz, der innerdienstlichen Allzuständigkeit und den ressortübergreifenden Vereinbarungsrechten nach § 59 MBG SH ist es gelungen, die Beschäftigten in den Prozess der Digitalisierung der Verwaltung einzubinden und die Interessen der Beschäftigten zu wahren. Dies ist auch im bundesweiten Vergleich nach wie vor die Ausnahme.

Im Rahmen der Verbändeanhörung hat der DGB deshalb in seiner schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein am 19. Juli 2021 darauf hingewiesen, dass die Mitbestimmung der Beschäftigten im Entwurf keine Erwähnung findet, auch Fragen des Datenschutzes und insbesondere des Beschäftigtendatenschutzes offen bleiben und hier ein erkennbarer Nachbesserungsbedarf besteht. Diese Stellungnahme hat an mehreren Stellen zu Nachbesserungen geführt. Auf diese Nachbesserungen wird der DGB im Folgenden eingehen.

Dies vorausgeschickt begrüßt der DGB grundsätzlich die Zielsetzung des vorliegenden Entwurfes, Open Data und den Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) in der Verwaltung gesetzlich zu normieren. Der vorliegende Entwurf benennt dabei eine ganze Reihe wesentlicher Probleme, beispielsweise im Bereich der Gleichstellung oder aber im Bereich der Informationssicherheit.

Zu den Grenzen von Open Data

Im Rahmen der Verbändeanhörung durch das zuständige Ministerium hat der DGB um eine Konkretisierung gebeten, welche Daten konkret in der Open-Data-Strategie berücksichtigt werden sollen – und welche ausgenommen werden.

Insbesondere hat der DGB dafür geworben, die in Artikel 10, § 2, Abs. 3, enthaltene Liste von Daten, die von der Bereitstellung ausgenommen sind, um die besonderen Kategorien personenbezogener Daten nach Artikel 9 DSGVO sowie um Daten zu ergänzen, die im Beschäftigungszusammenhang nach § 15 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) verarbeitet werden. Diese beiden Gruppen von Daten sind aus Sicht des DGB explizit von der Open-Data-Strategie auszunehmen.

Die Landesregierung ist dem Anliegen des DGB gefolgt. Im vorliegenden Entwurf finden sich in Artikel 10 § 2 Abs. 3 Nr. 12 die personenbezogenen Daten als solche Daten wieder, die von der Open-Data-Strategie ausgenommen sind. Auf Seite 121 der Begründung wird dies entsprechend dem Vorschlag des DGB erläutert.

Der DGB weist in diesem Kontext darauf hin, dass § 50 des Beamtenstatusgesetzes des Bundes (BeamtStG) explizit eine vertrauliche Behandlung der Personalakten und der Personalaktendaten vorschreibt. Diese Norm ist im Land Schleswig-Holstein unmittelbar geltendes Bundesrecht. Durch den Verweis auf das Landesbeamtenrecht in § 15 Abs. 1 LDSG ist klargestellt, dass die besondere Vertraulichkeit der Personalaktendaten statusgruppenübergreifend auch für die Tarifbeschäftigten Geltung besitzt. Der DGB geht davon aus, dass

diese Daten durch den Verweis auf § 15 LDSG auf Seite 121 der Begründung ebenfalls von der Open-Data-Strategie ausgenommen sind.

Die Notwendigkeit, besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Artikel 9 DSGVO besonders zu schützen und von der Open-Data-Strategie auszunehmen, dürfte selbsterklärend sein, wenn man sich vor Augen führt, welche Daten in dieser Kategorie zusammengefasst werden.

Zur Wahrung der Mitbestimmung der Beschäftigten

Ressortübergreifende Projekte im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung werden nach § 59 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein durch Vereinbarungen zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Landesregierung ausgestaltet. Auf diesem Weg werden die Beteiligung der Beschäftigten und die Mitbestimmung gewährleistet. Beispiele hierfür sind die Vereinbarungen nach § 59 MBG SH über die Einführung und den Einsatz der elektronischen Akte (E-Akte) vom 18.12.2014 und zur Überführung von papierbasierten in elektronische Personalakten durch Digitalisierung (DigiPA) vom 15. Juli 2015.

Eine derartige Form der ressortübergreifenden Mitbestimmung ist nur in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorgesehen. Die Einbindung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften als unabhängige Vereinbarungspartner trägt dabei wesentlich zur Akzeptanz der getroffenen Vereinbarungen bei. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften hat sich diese Form der Mitbestimmung bewährt.

Der DGB und seine Gewerkschaften gehen davon aus, dass weder die Mitbestimmungsrechte noch die geltenden Vereinbarungen zwischen den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Landesregierung durch den vorliegenden Gesetzesentwurf berührt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält eine ganze Reihe von Vorgaben zu Digitalisierungsprojekten, teilweise mit konkreten Zeitvorgaben. Die gesetzliche Verankerung von Digitalisierungsvorhaben darf jedoch die Mitbestimmung der Personalräte und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nicht unterlaufen. Der DGB hat deswegen im Rahmen der Verbändeanhörung um eine entsprechende Klarstellung im Rahmen des Gesetzesentwurfes gebeten. Die Landesregierung ist dieser Bitte mit einer Ergänzung auf Seite 100 der Begründung gefolgt. Dies wird vom DGB ausdrücklich begrüßt.

Auf der Ebene des IT-Planungsrates findet keine Mitbestimmung der Spitzenorganisationen statt. Das Land Schleswig-Holstein ist hier gefordert, durch entsprechendes Handeln in der Praxis Lücken in der Mitbestimmung zu verhindern. Die Klarstellung in der Gesetzesbegründung schafft hierfür eine Grundlage.

Zu Forderungen nach einer Anpassung des Mitbestimmungsgesetzes

Im Rahmen der parlamentarischen Anhörung sind vereinzelt Forderungen erhoben worden, das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holsteins im Rahmen des Digitalisierungsgesetzes zu ändern.¹ Der DGB weist diese Forderungen entschieden zurück.

Der DGB hat wiederholt deutlich gemacht, dass er keinen grundlegenden Änderungsbedarf am bestehenden Mitbestimmungsgesetz sieht. Angesichts der heftigen politischen Konflikte zu denen Verschlechterungen am Mitbestimmungs- bzw. Personalvertretungsrecht in der Vergangenheit geführt haben, erwartet der DGB, dass sowohl die Landesregierung als auch die Landtagsfraktionen Veränderungen in diesem Rechtsgebiet nur auf Basis eines Konsenses mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften vornehmen.

Im Rahmen eines Dialogs mit der Staatskanzlei hat der DGB die aktuell seitens der Landesregierung geplante Verlängerung der bestehenden Regelung zur Beschlussfassung von Personalräten in Telefon- und Videokonferenzen bis zum 31. Dezember 2023 unterstützt. Dies gibt den Personalräten und den Jugend- und Auszubildendenvertretungen Planungssicherheit und schafft zugleich die notwendige Zeit, um zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften eine sachgerechte Verständigung über die zukünftige Ausgestaltung entsprechender unbefristeter Regelungen im Mitbestimmungsgesetz herzustellen.

Die Erfahrungen der Pandemie, die durch die Digitalisierung erfolgten Veränderungen in der Arbeitswelt und die Entwicklungen des Personalvertretungsrechts im Bund und in den anderen Ländern machen es notwendig, auch für den Bereich des Mitbestimmungsgesetzes und für die Wahlordnung Veränderungen zu prüfen und gemeinsam zu erörtern. Ein entsprechender Prozess wurde zwischen dem DGB, dem dbb und der Staatskanzlei vereinbart.

Entsprechende Gesetzesinitiativen der Landesregierungen gegenüber dem Landtag werden also in Abstimmung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften erfolgen. Es besteht aus Sicht des DGB keine Notwendigkeit, dass der Landtag oder seine Ausschüsse hier initiativ werden und dem Prozess der gemeinsamen Beratung vorgreifen.

Zu den einzelnen Regelungen des Entwurfes nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 „Änderung des Landesverwaltungsgesetzes“

Der DGB unterstützt, dass künftig Formulare in einem barrierefreien Format bereitgestellt werden sollen. Allerdings sollte das Ziel der Barrierefreiheit nicht nur nach außen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch nach innen gegenüber den eigenen Beschäftigten verfolgt werden. Eine zunehmende Digitalisierung des öffentlichen Dienstes darf die Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte oder aber schwerbehinderte Menschen im öffentlichen Dienst nicht zusätzlich beschränken.

¹ Vgl. beispielsweise die Stellungnahme von Dataport vom 24. November 2021, Schleswig-Holsteiner Landtag, Umdruck 6778.

Der DGB begrüßt in diesem Zusammenhang, dass Dataport mittlerweile ein eigenes Kompetenzzentrum für Ergonomie und Barrierefreiheit eingerichtet hat (Competence Center Softwaretest und Qualitätsmanagement - CCST). Dieses Kompetenzzentrum sollte regelhaft in Digitalisierungsprojekte des Landes eingebunden werden.

Zu den Artikeln 7 „Änderung des Landesbeamtengesetzes“, 8 „Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein“ und 9 „Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes Schleswig-Holstein“

Gegen die vorgesehenen Änderungen werden keine grundsätzlichen Bedenken erhoben.

Der DGB weist allerdings deutlich darauf hin, dass es sich insbesondere bei Vorgängen der Beurlaubung ohne Dienstbezüge um politisch heikle Vorgänge - auch mit strafrechtlicher Relevanz - handeln kann. Deshalb ist bei diesen Vorgängen eine saubere und nachvollziehbare Dokumentation notwendig. Der neue Verweis auf die Textform darf hier nicht den Eindruck geringerer Anforderungen an die Dokumentation derartiger Vorgänge erwecken. Dies ist ggf. in der Gesetzesbegründung klarzustellen.

Der DGB geht davon aus, dass die Textform auch den bisherigen schriftlichen Weg, insbesondere seitens der Beschäftigten, nicht ausschließt.

Zu Artikel 12 „Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von sich selbständig weiterentwickelnden, datenbasierten Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit“

Der DGB unterstützt grundsätzlich den Ansatz, den zukünftigen Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung gesetzlich zu normieren. Da hiermit gesetzgeberisches Neuland betreten wird, begrüßt der DGB die in § 13 vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes und die vorgesehene Berichterstattung gegenüber dem Landtag. Die vorgesehene wissenschaftliche Unterstützung sollte dabei zwingend Aspekte der Arbeitsforschung und des Arbeitsschutzes umfassen.

Der Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung wird voraussichtlich massive Auswirkungen auf die Beschäftigten und ihre Arbeitssituation haben. Der DGB mahnt deswegen ausdrücklich die Notwendigkeit an, die Einführung derartiger Systeme im Rahmen der Mitbestimmung auszugestalten.

Bereits im Januar 2019 hat der DGB ein erstes Impulspapier „Künstliche Intelligenz und die Arbeit von morgen“ veröffentlicht, mit dem ein Modell zur betrieblichen Gestaltung von KI-Anwendungen skizziert wird. Mit dem darin vorgestellten Konzept „Gute Arbeit by design“ wurde ein vorausschauender Ansatz zur Arbeitsgestaltung im Kontext von autonomen Softwaresystemen vorgeschlagen: Die Gestaltung muss bereits bei der Konzeptionierung und in der Entwicklungsphase von KI-Systemen beginnen. Voraussetzung für eine gute Gestaltung ist ein breiter Beteiligungsprozess, der bereits bei der Definition der Zielsetzung für die KI und deren Anwendung beginnt und eine Folgenabschätzung einschließt.

Mit dem im März 2020 vorgestellten Konzeptpapier "Künstliche Intelligenz (KI) für Gute Arbeit" wurde der DGB-Ansatz „Gute Arbeit by design“ konkretisiert. Gleichzeitig stellt das Konzeptpapier einen 10-Punkte-Plan vor, wie ein gesetzlicher Rahmen für einen verlässlichen KI-Einsatz aussehen kann.²

Für die Verwaltung in Schleswig-Holstein bedeutet dies, dass die Beteiligung der Beschäftigten und die Mitbestimmung der Spitzenorganisationen frühzeitig ansetzen und prozesshaft ausgestaltet werden muss. Das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein bietet hierfür alle rechtlichen Möglichkeiten.

Mit der Einführung entsprechender Systeme wird voraussichtlich ein hoher Druck auf die Beschäftigten verbunden sein, durch das System als unproblematisch eingestufte Vorgänge nicht in Frage zu stellen bzw. zu deren Überprüfung keine Arbeitszeit aufzuwenden. Der DGB legt deshalb hohen Wert darauf, dass die Verantwortung für den Einsatz derartiger Systeme und deren Fehler beim Arbeitgeber bzw. Dienstherrn verbleibt. Der grundsätzlich richtige Vorrang menschlicher Entscheidungen in § 7 des Entwurfes darf nicht zu einer Delegation der Verantwortung und der Haftung auf einzelne Beschäftigte führen.

Weitergehende Anliegen : Stärkung der Mitbestimmung im Verwaltungsrat von Dataport

Bei der weiteren Digitalisierung der Verwaltung kommt dem Unternehmen Dataport als zentralen länderübergreifenden IT-Dienstleister eine besondere Rolle zu. Das Unternehmen ist zum 01.01.2004 als Anstalt öffentlichen Rechts auf Basis eines Staatsvertrages errichtet worden. Seitdem sind mehrere Bundesländer hinzugekommen und der Staatsvertrag wurde mehrfach modifiziert. In diesem Zuge wurde auch der ursprünglich als sehr kleines Gremium vorgesehene Verwaltungsrat mehrfach um Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Länder und Kommunen erweitert.

Aktuell stehen im nach § 5 des Staatsvertrages gebildeten Verwaltungsrat sieben Vertreterinnen und Vertreter der Anteilseigner einem Vertreter des Personalrates gegenüber. Damit sind die Beschäftigten des Unternehmens Dataport im Verwaltungsrat unterrepräsentiert.

Bisher nicht vertreten sind die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst. Der DGB und seine Gewerkschaften schlagen deswegen vor, die Interessenvertretung sowohl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst als auch die Interessenvertretung der Beschäftigten von Dataport im Verwaltungsrat zu stärken. Konkret wäre § 5 des Staatsvertrages in der folgenden Form zu ergänzen: „Der Verwaltungsrat besteht aus von den Trägern, von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst und von dem Personalrat von Dataport entsandten Mitgliedern. Die Zusammensetzung regelt die Satzung von Dataport.“

² DGB-Konzept „Künstliche Intelligenz für Gute Arbeit“ vom 26.05.2020:

<https://www.dgb.de/themen/++co++90915258-9f34-11ea-9825-5254008f5c8c>

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'. The signature is written in a cursive style.

Olaf Schwede