

LAG der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten
Walkerdamm 1 | 24103 Kiel

An die
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Frau Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/6859

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

Gesetzesentwurf der Landesregierung - [Drucksache 19/3267](#)

Kiel, 30.11.2021

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

Sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns aus Gleichstellungssicht positionieren zu können und überreichen folgende Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten Schleswig-Holstein:

Als Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Schleswig-Holstein haben wir im Juli 2021 bereits zum Gesetz über die Möglichkeit des Einsatzes von sich selbstständig weiterentwickelnden, datenbasierten Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit (IT-Einsatz-Gesetz – ITEG) genommen.

Unser Beitrag ist, wie bei der letzten Stellungnahme auch geschehen, als Querschnittsbeitrag zu verstehen und weitgehend deckungsgleich:

Geschäftsstelle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Schleswig-Holstein
Verein zur Förderung der LAGs der haupt- und ehrenamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten S.-H. e.V.
Geschäftsführerin: Birgit Pfennig, Walkerdamm 1, 24103 Kiel; 0431-30034721
geschaeftsstelle@gleichstellung-sh.de www.gleichstellung-sh.de
Bankverbindung des Vereines: Förde Sparkasse IBAN: DE42 2105 0170 1002 4243 70 BIC: NOLADE21KIE

www.gleichstellung-sh.de

Sprecherinnengremium:

- Guidrun Dietrich**
Gemeinde Stockelsdorf
Ahrensböcker Str. 7
23617 Stockelsdorf
Tel.: 0451/4901-117
g.dietrich@stockelsdorf.de
- Marion Gurlit**
Stadt Bad Oldesloe
Markt 5
23843 Bad Oldesloe
Tel.: 0 45 31/5 04-540
gleichstellungsbeauftragte@badoldesloe.de
- Dagmar Höppner-Reher**
Kreis Segeberg
Hamburger Str. 30
23795 Bad Segeberg
Tel.: 0 45 51/9 51- 93 52
dagmar.hoepfner-reher@segeberg.de
- Jasna Makdissi**
Stadt Ahrensburg
Manfred-Samusch-Str. 5
22926 Ahrensburg
Tel.: 0 41 02/ 77-1 93
Jasna.Makdissi@ahrensburg.de
- Brigitte Oeltzen**
Amt Nortorfer Land
Niederstraße 6
24589 Nortorf
Tel.: 04392/401140
oeltzen@amt-nortorfer-land.de
- Kirsten Schöttler-Martin**
Amt Nordsee-Treene
Schulweg 19
25866 Mildstedt
Tel.: 0 48 41/9 92-2 33
k.schoettler-martin@amt-nordsee-treene.de
- Utta Weißing**
Gemeinde Harrislee
Süderstr. 101
24955 Harrislee
Tel.: 04 61/7 06-1 18
gleichstellung@gemeinde-harrislee.de

Auf der Basis der durch die Sachverständigenkommission zum dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung¹ getroffenen Analyse und in Verbindung mit den Empfehlungen des Gutachtens der Sachverständigenkommission zum dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung² hält die Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Schleswig-Holstein den § 8 (3) ITEG nicht für ausreichend.

- Wir regen dringend an, das Digitalisierungsgesetz mit konkreten Handlungsanweisungen zur Schulung sämtlicher Personen, die an der Auswahl der Daten zur Entwicklung von Algorithmen und dem Training von Künstlicher Intelligenz (KI) beteiligt sind, insbesondere jedoch der oder des Landesbeauftragte für Informationszugang in De-Biasing zu hinterlegen.
Dies könnte beispielsweise mit unter §9 (1) f des Gesetzes über die Möglichkeit des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit konkretisiert werden. Die Strategie des Gender Mainstreaming, die seit 2002 in Schleswig-Holstein verbindlich einzusetzen ist, stellt dafür ein hervorragendes Handwerkszeug zur Verfügung.
- Unbedingt muss bei den Teams, die datengetriebene Informationstechnologien (weiter-)entwickeln auf Diversität und Genderkompetenz geachtet werden, um möglichst viele Blickwinkel und Lebensrealitäten bei der Prüfung dieser einzubeziehen und diskriminierungsfrei handeln zu können.

Den Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission zum Dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung schließen wir uns erneut und uneingeschränkt wie folgt an:

1. Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung stärken

„Nach wie vor mangelt es an institutionalisierten Strukturen, die gewährleisten, dass Gesetze und Verordnungen tatsächlich geprüft und gleichstellungsorientiert gestaltet werden. Die Sachverständigenkommission unterstreicht die Empfehlungen des Zweiten Gleichstellungsberichts (vgl. Bundesregierung 2017: 232), die Anwendung der Arbeitshilfe zur gleichstellungsorientierten Folgenabschätzung für das jeweils zuständige Fachressort verbindlich zu machen sowie die dafür notwendige fachliche Unterstützung bereitzustellen. Die Ergebnisse der Folgenabschätzungen sollten transparent gemacht werden.“³

¹ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/183756/49bb531b7dec607b5344a07438b8d538/dritter-gleichstellungsbericht-dtd-data.pdf> (abgerufen am 30.11.2021)

² <https://www.dritter-gleichstellungsbericht.de/de/article/280.digitalisierung-geschlechtergerecht-gestalten-101-handlungsempfehlungen.html>

³ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 55)

2. Gleichstellungsorientierte Perspektive in Technikfolgenabschätzung integrieren

„Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die Geschlechterperspektive in die verwendeten Methoden der Technikfolgenabschätzung zu integrieren. Standardisierte Verfahren einer gleichstellungsorientierten Technikfolgenabschätzung wie Checklisten sollten (weiter-)entwickelt und anschlussfähig gemacht werden.

Dabei gilt es, die Erkenntnisse der Geschlechterforschung – insbesondere der feministischen Science and Technology Studies – einzubeziehen.

Denn obgleich die Technikfolgenabschätzung ein interdisziplinäres Feld ist, gibt es diesbezüglich Nachholbedarf. Dies bezieht sich auch auf eine angemessen anspruchsvolle Konzeption von Geschlecht, die die Verschränkung verschiedener diskriminierungsrelevanter Kategorien einbezieht. Technikfolgenabschätzung sollte zu einem frühen Zeitpunkt des Entwicklungsvorhabens erfolgen, um Gleichstellung bereits in die eigentliche Planung, Entwicklung und Gestaltung einfließen lassen zu können – anstatt problematische Gleichstellungswirkungen erst nachträglich zu benennen und abzuschwächen zu versuchen.

Eine gleichstellungsorientierte Technikfolgeabschätzung sollte mit der beschleunigten Technikentwicklung mithalten, indem sie breit angewandt wird, auch in der Grundlagenforschung.“⁴

3. Gleichstellungsorientierte Perspektive in den Institutionen und Verfahren der Technikfolgenabschätzung strukturell verankern

„Die gleichstellungsorientierte Perspektive sollte in den bestehenden Institutionen und Verfahren der Technikfolgenabschätzung strukturell verankert werden.“⁵

„Die obenstehende Empfehlung der Sachverständigenkommission zur Stärkung der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung gilt auch für die parlamentarisch-regulative Technikfolgenabschätzung.“⁶

„Im Bereich der Forschungsförderung sollte die Berücksichtigung von Geschlechteraspekten zu einem Kriterium der Antragsannahme und in der Evaluation werden.“⁷

⁴ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 155-156)

⁵ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 156)

⁶ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 156)

⁷ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 156)

Begründung:

Im Expert:innengutachten zum 3. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (S. 21f) wird dargelegt:

„Bevor Möglichkeiten zur gleichstellungsorientierten Gestaltung der digitalen Transformation ausgelotet werden können, ist es sinnvoll, zentrale Begriffe wie Digitalisierung, Algorithmen und Künstliche Intelligenz (KI) sowie das Neue an der mathematischen Übersetzung der Welt – die Datengetriebenheit – zu klären und technisch einzuordnen.

1. Digitalisierung, Algorithmen und Entscheidungen

Digitalisierung bezeichnet in der Informationstechnik die Umwandlung analoger Größen in digitale Signale. Bilder, Worte, Töne – alles, was digital wird, muss zunächst in einem mehrstufigen Prozess in diskrete Einheiten übersetzt werden.

Digitale Transformation bedeutet, die Welt auf eine bestimmte Weise aufzubereiten und zu gestalten. Computer sind Rechenmaschinen, die Zeichen verarbeiten. Damit etwas zu einem Gegenstand der Informatik werden kann, muss es semiotisiert (mittels Zeichen beschrieben), formalisiert (systematisiert und standardisiert) und algorithmisiert (berechenbar und regelorientiert gemacht) werden (Nake 1993). Streng genommen geht dies immer mit einem Informationsverlust einher; das ist eine Voraussetzung dafür, dass etwas informationstechnisch, d. h. von Computern, verarbeitet werden kann.

Algorithmen sind Rechenverfahren in Computersystemen, die eingegebene Daten verarbeiten und wiederum Daten als Ergebnis produzieren. Sie sind „informatische Werkzeuge, um mathematische Probleme automatisiert zu lösen“ (Zweig 2018: 10). Handelt es sich hierbei um Algorithmen, die in der Lage sind, ihre Parameter oder Regeln selbst zu verbessern, sogenannte lernende Algorithmen, wird von Maschinellem Lernen gesprochen.

Algorithmische Systeme bestehen aus einer Vielzahl von Algorithmen, die als einzelne Softwarekomponenten auf komplexe Weise zusammenarbeiten. Sie sind in der Regel für die Lösung konkreter Probleme programmiert. Die Softwarekomponenten können physisch auf unterschiedlicher Hardware verteilt sein, von unterschiedlichen Hersteller*innen sein und regelmäßigen Updates unterliegen (DEK 2019: 62).

Künstliche Intelligenz ist eine informatische Teildisziplin, bei der es um die Nachahmung menschlicher Prozesse des Entscheidens, des Lernens oder der Wissensweitergabe mittels Berechnungen geht. Vereinfacht und sehr allgemein ausgedrückt extrahieren lernende Algorithmen Muster aus Daten, indem sie mittels statistischer Modelle trainiert werden; je nach zugrundeliegendem Modell verändern sie sich dabei sogar selbst.

Der Begriff „Künstliche Intelligenz“ verschleiert den mechanistischen Charakter dieser Technologie.

Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff „algorithmische Entscheidungssysteme“, der grundlegend verschiedene Dinge – Ausrechnen und Entscheiden – gleichsetzt. Wie jedes informationstechnische System können aber algorithmische Entscheidungssysteme lediglich ausrechnen.

Die berechneten Ergebnisse resultieren aus einem komplexen Prozess, in dem Unmengen an Daten verarbeitet und klassifiziert wurden. Es sind jedoch Menschen, die durch die Programmierung Unterscheidungen vornehmen und gewichten und die aufgrund der Rechenergebnisse, die an einer Schnittstelle zwischen Computersystem und Mensch abgelesen werden können, Entscheidungen treffen. Statt von algorithmischen Entscheidungssystemen müsste daher genauer von „algorithmisch arbeitenden Systemen, die menschliche Entscheidungsprozesse unterstützend begleiten“ gesprochen werden. Damit

würde auch der Kurzschluss vermieden, Maschinen als moralische Agentinnen zu verstehen, ihnen also eine Verantwortungsfähigkeit zuzuschreiben. „Informations-technische Systeme“ handeln nicht, Menschen handeln, unter Umständen mithilfe algorithmischer Systeme. An der Beauftragung, der Entwicklung und dem Einsatz algorithmischer Systeme sind viele Menschen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beteiligt, Fragen der Verantwortungsübernahme sind entsprechend komplex.

2. Die datengetriebene Digitalisierung

In den Anfängen der Digitalisierung waren die Probleme, die Computer lösen sollten, zu meist mathematischer Natur. Mit der Einführung von Datenbanksystemen in den 1970er Jahren, durch die steigende Leistungsfähigkeit von Computerkomponenten und die stetige Verringerung von Speicherkosten verschiebt sich die Informationsverarbeitung mehr und mehr von den Zahlen hin zu den Daten; diese fließen nun hauptsächlich in algorithmische Systeme ein, wo sie der Entscheidungsfindung dienen (Steinmüller 1981; Mittelstadt et al. 2016: 2). Das Neue an der Vermessung der Welt ist folglich ihre Datengetriebenheit. Für Technikgestaltende bedeutet dies, dass sie heute insbesondere die Fähigkeit haben müssen, „sich in einem sozialen Umfeld orientieren, Probleme dort erfassen zu können und Entwürfe für die Neuorganisation von Arbeit und Lebenswelt zu machen und sie in formalen Modellen niederzuschreiben“ (Schelhowe 2006: 204).

Den Begriff „informationstechnische Systeme“ prägte insbesondere das Bundesverfassungsgericht; neben einzelnen Technikkomponenten umfasst er beispielsweise auch das Internet oder das vernetzte Auto.

Die datengetriebene Digitalisierung ermöglicht eine schnelle, einfache und preiswerte Verknüpfung unterschiedlichster Informationen aus unterschiedlichsten Quellen. Sie ermöglicht neue Aussagen über Individuen und über die Gruppen, denen sie zugeordnet werden; diese Aussagen werden für Entscheidungen aller Art herangezogen. Die dafür notwendigen Daten, seien sie privater, wirtschaftlicher oder politischer Natur, liegen auf Servern und Großrechenanlagen bei Organisationen, die sich deren Betrieb leisten wollen und können.

Am Anfang und am Ende jeder digitalen Verarbeitungskette stehen Zahlen. Nur die wenigsten hinterfragen ihre Genese; durch den Einsatz algorithmischer Systeme wird der Berechnungsprozess zusätzlich verschleiert.

Lediglich der Entscheidungsausgang als solcher ist ablesbar, nicht aber der Datenverlauf. Auf der Grundlage von Datenmodellen werden diverse Datenquellen genutzt, um Daten zu sammeln; diese Datenerhebung wiederum bildet die Basis für Datenauswertungen und -bewertungen mithilfe von Algorithmen. An jeder Stelle des Datenverlaufs können sich Verzerrungseffekte (Bias), beispielsweise geschlechtsbezogene, einschleichen und das Ergebnis verändern; voreingestellte Diskriminierungen können sich wechselseitig verstärken.

Welche Daten in welcher Qualität zugrunde gelegt wurden, ist jedoch in der Regel nicht mehr nachvollziehbar. Denn bestehende Informationen bilden immer die Grundlage für weitere Informationen, und als solche gehen sie dynamisch in Entscheidungen ein.

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ergeben sich daraus zwei wesentliche Probleme: Wenn, erstens, geschlechtsbezogene Daten nicht als relevant wahrgenommen und entsprechend erhoben und behandelt werden, können Entscheidungen verzerrt ausfallen und Menschen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung Nachteile erfahren.

Werden, zweitens, geschlechtsbezogene Daten in Entscheidungen einbezogenen, für die sie keine Relevanz haben (sollten), werden Menschen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Geschlechtsidentität oder ihrer sexuellen Orientierung möglicherweise ebenfalls anders

und nachteilig behandelt; dies gilt auch dann, wenn keine explizit geschlechtsbezogenen Daten vorliegen, sondern ein vermeintliches Geschlecht aus Daten wie Onlinezeiten, genutzten Browserdaten, Internetadressen und Adressat*innen von E-Mails oder Messages gefolgert wird.

Für Gleichstellungsbelange im Feld der Digitalisierung ergeben sich daraus zwei zentrale Aufgaben: zum einen: Bias bezeichnet hier den Verzerrungseffekt von Ergebnissen einer Datenverarbeitung. Gender Bias bezeichnet eine geschlechtsbezogene Verzerrung der Wirklichkeit durch Vorannahmen, die in die Datenverarbeitung einfließen. De-Biasing ist der aktive Vorgang der Entzerrung. Einerseits ist der Schutz von Menschen, die von Diskriminierung bedroht sind, und der Schutz ihrer Daten besonders wichtig; zum anderen ist ihre aktive und gleichberechtigte Teilhabe an Digitalisierungsprozessen bedeutsam für die Demokratie und eine geschlechtergerechte Gestaltung der Digitalisierung.“⁸

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat mit Kabinettsbeschluss vom 18. Juni 2002 die flächendeckende Umsetzung von Gender Mainstreaming beschlossen.

Die LAG der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten empfiehlt der Landesregierung daher eine konsequente Umsetzung des Beschlusses und bei allen gesellschaftlichen, politischen und gesetzlichen Vorhaben, die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern systematisch zu berücksichtigen.

Für ein zukünftiges Digitalisierungsgesetz bedeutet dies in der Konsequenz, eine geschlechtergerechte Gestaltung des digitalen Transformationsprozesses; Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch Technikentwicklung und -gestaltung zu berücksichtigen und zu implementieren.

Gerne stehen wir als LAG der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten S.-H. für diese Zielsetzung an Ihrer Seite und stehen Ihnen für weitere Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Kerstin Schoneboom
(Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Glinde)

Jasna Makdissi
(LAG-Sprecherin)

⁸ <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/182018/a05aaecd48fb5a95a86dbccae28350b7/gutachten-zum-dritten-gleichstellungsbericht-data.pdf> (Seite 21-22)