



INNOVATION ERMÖGLICHEN UND VERTRAUEN SCHAFFEN DURCH GUTE REGULIERUNG.

Eingereicht von: AlgorithmWatch gGmbH

Mit Blick auf die sich in den Verhandlungen befindende KI-Verordnung betonten der digitalpolitische Sprecher der SPD, Jens Zimmermann, und der für die SPD zuständige Berichterstatter, Parsa Marvi, zuletzt im April: „Die KI-Verordnung kann nur dann ein Erfolg werden, wenn wir Vertrauen schaffen und einen regulierten Umgang mit den neuen Technologien garantieren.“

Diesem Ansatz, durch Regulierung Vertrauen zu schaffen, können wir nur zustimmen. Dennoch möchten wir klarstellen: Ein Warten auf die KI-Verordnung birgt großes Gefahrenpotenzial. Erstens beeinflussen schon heute automatisierte Entscheidungssysteme die Lebensrealität vieler Menschen in Deutschland. Zweitens ist absehbar, dass die KI-Verordnung wesentliche Schlupflöcher aufweisen wird. Insbesondere besteht die reelle Chance, dass nur sehr komplexe Systeme in ihren Anwendungsbereich fallen werden (etwa solche, die auf ‚Machine Learning‘ beruhen). Die Risiken, die mit einem System einhergehen, hängen jedoch nicht von seinem spezifischen technologischen Ansatz ab, sondern davon, zu welchem Zwecke ein System eingesetzt wird und in welchem Kontext dies geschieht. Eine weitere Ausnahmeklausel zeichnet sich in den derzeitigen Verhandlungen für den Bereich der ‚nationalen Sicherheit‘ ab.

Wir fordern daher, dass für die Probleme von heute Verantwortung übernommen wird und dringend die Rahmenbedingungen für eine automatisierte Gesellschaft gelegt werden. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf den Einsatz von algorithmischen Systemen durch die öffentliche Verwaltung zu richten, worauf wir uns im vorliegenden Impulspapier fokussieren. Nur so wird auch der Staat in Zukunft Vertrauen genießen können.

Öffentliche Register für das gestärkte Vertrauen in die Verwaltung

Die Automatisierung von Entscheidungsverfahren ist längst nicht mehr nur in der Privatwirtschaft aufzufinden. Auch die öffentlichen Verwaltungen setzen vermehrt auf automatisierte Entscheidungssysteme (ADM-Systeme). Die Effizienz soll dadurch erhöht und Prozesse optimiert werden, wovon Behörden und Bevölkerung gleichermaßen profitieren sollen.

Allerdings trägt die öffentliche Verwaltung den Menschen gegenüber eine besondere Verantwortung: Sie ist alleinige Anbieterin bestimmter Leistungen, wir sind ihr alternativlos unterworfen und sie trifft Entscheidungen mit besonderer Relevanz für unser Leben. Dies alles spiegelt sich in einmaligen rechtlichen Anforderungen, unter anderem in der Verpflichtung, Grundrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen.



Dieser besonderen Verantwortung muss sie auch beim Einsatz von ADM-Systemen gerecht werden.

Damit die Verwaltung selbst, aber auch Bürger*innen, nachvollziehen können, wie folgenreich der Einsatz eines ADM-Systems sein kann, sind zwei Dinge unabdingbar:

1. Im ersten Schritt sollte die Verwaltung eine verpflichtende und standardisierte Folgenabschätzung durchführen – vor, aber auch während der Anwendung eines jeweiligen Systems. AlgorithmWatch hat dafür ein zweistufiges Verfahren entwickelt, das jede Verwaltung einfach und sofort anwenden kann. Das Modell basiert auf Fragebögen, die im Sinne einer Selbsteinschätzung funktionieren. Die Verwaltung kann durch die Beantwortungen noch vor, aber auch während dem Einsatz eines Systems Risikosignale erkennen und präventiv Probleme auflösen. Die Antworten bieten außerdem Basis für einen standardisierten Transparenzbericht.
2. Im zweiten Schritt sollte die Verwaltung die jeweiligen Transparenzberichte in einem öffentlichen Register für die Bevölkerung sowie für Aufsichts- und Forschungszwecke zur Einsicht veröffentlichen. Alle ADM-Systeme, die die Verwaltung zum automatisierten Entscheiden einsetzt, sollten sich darin wiederfinden. Wichtig hierbei ist vor allem, dass ersichtlich wird, von wem, zu welchem Zweck und in welchem Kontext das System angewandt wird, denn die Risiken hängen oft wesentlich davon ab.

Um diesen zwei Erfordernissen nachkommen zu können, benötigt die Verwaltung selbst die nötigen Kompetenzen und Ressourcen. Dieser Aspekt darf nicht ausgeblendet werden, wenn der Einsatz von ADM-Systemen vertrauensstiftend wirken soll. Neben der expliziten Förderung des verantwortlichen Personals, Maßnahmen zum Capacity-Building und der Bereitstellung der notwendigen Ressourcen empfiehlt sich zudem eine Taskforce, die Prozesse unterstützend begleitet.

Es gibt aber auch an anderer Stelle Potenzial, den Schutz vor negativen Effekten durch ADM-Systeme zu erhöhen. Die SPD sollte als Regierungspartei auch die geplante Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nutzen, um die Bevölkerung vor Negativfolgen zu schützen und Grundrechte zu wahren.

AGG-Reform als Chance für den Schutz vor diskriminierenden Algorithmen

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag die Reform des AGG zum Ziel gesetzt. Auch an dieser Stelle sollte mit Blick auf die stetig größer werdende Bedeutung von ADM-Systemen für Konsument*innen und Arbeitnehmer*innen dringend gehandelt werden. Denn bestehende Antidiskriminierungsgesetze weisen mit Blick auf ADM-Systeme Rechtslücken auf.



Algorithmenbasierte Diskriminierung lässt sich an einigen Stellen finden. Zum Beispiel bei Auskunfteien, die mit automatisierten Credit-Scoring-Verfahren arbeiten. Weitere Beispiele sind Online-Plattformen, die Stellenanzeigen eigenständig nur bestimmten Personengruppen anzeigen, oder Versicherungsdienstleister, die bei verschiedenen Personen nach undurchsichtigen Kriterien unterschiedliche Preismodelle anlegen. Allerdings wird Diskriminierung durch Algorithmen oft gar nicht erst erkannt, so dass die Betroffenen sich einer diskriminierenden Praktik nicht bewusst sind. Laut AGG können aber nur Betroffene selbst gegen die Diskriminierung juristisch vorgehen. Solange die Betroffenen nichts darüber wissen, bleibt die Diskriminierung also unangefochten. Viele von Diskriminierung Betroffene scheuen außerdem den juristischen Aufwand und das damit verbundene Kostenrisiko. Die Antidiskriminierungsstellen berichten, dass sich Betroffene in vielen Fällen mit einer Entschuldigung zufriedengeben. Im Fall von algorithmenbasierter Diskriminierung ist dies allerdings fatal. Denn oft ist die Diskriminierung hier strukturell verankert und wird sich – wenn ein ADM-System nicht angepasst wird – zwangsläufig wiederholen.

Um diesen Herausforderungen und weiteren Risiken effektiv zu begegnen, fordern wir:

1. Ein gesetzlich verankertes Auskunftsrecht für Antidiskriminierungs- und Beratungsstellen – staatliche wie zivilgesellschaftliche – um die Rechtsstärkung von Betroffenen zu sichern.
2. Die Einführung eines Verbandsklagerechts im AGG, damit Antidiskriminierungsverbände oder zivilgesellschaftliche Organisationen stellvertretend für Benachteiligte in gerichtlichen Verhandlungen auftreten könnten. Hier sollte sich die Bundesregierung am Beispiel des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz LADG orientieren. Im Klima- und Verbraucher*innenschutz hat sich das Verbandsklagerecht in den letzten Jahren als hilfreich erwiesen. Interessensgruppen und Verbände verfügen über die Kapazität, durch ihre spezialisierte Arbeit Diskriminierungen aufzudecken, auf sie aufmerksam zu machen und dagegen rechtlich vorzugehen. Das Land Berlin hat im LADG, das sich auf Diskriminierung durch öffentliche Stellen bezieht, ein solches Verbandsklagerecht bereits eingeführt. Auch die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg planen die Einführung eines Landesantidiskriminierungsgesetzes, in dem ein Verbandsklagerecht verankert werden könnte.
3. Eine Überprüfung, ob die Anwendungsbereiche und Diskriminierungsmerkmale im AGG mit Blick auf algorithmenbasierter Diskriminierung ausgeweitet werden sollten. Das AGG ist bisher auf die Anwendungsbereiche Arbeitsleben und Alltagsgeschäfte (wie Restaurantbesuche, Einkäufe oder Bankgeschäfte) begrenzt und schließt beispielsweise den Bildungs- oder Medienbereich aus. Die Überprüfung der Diskriminierungsmerkmale ist insbesondere mit Rücksicht auf Proxy-Variablen zu empfehlen, die stellvertretend für geschützte Kategorien nach AGG für automatisierte Entscheidungen herangezogen werden könnten, aber nicht unter das AGG fallen. So dürfte ein ADM-System, das in



Bewerbungsprozessen genutzt wird, beispielsweise nicht Personen auf Grundlage ihres Alters ablehnen, da Alter nach AGG ein geschütztes Merkmal ist. Als Proxy-Variable könnte das System aber die Dauer der bisherigen Berufserfahrung nutzen, um dennoch ältere Menschen zu identifizieren und aus dem Bewerbungsprozess auszuschließen. Auch die Datenethikkommission (DEK) weist auf Lücken im AGG hin. Sie wurde im Jahr 2018 von der Bundesregierung eingesetzt, um ethische Leitlinien und rechtliche Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Daten, Algorithmen und Künstlicher Intelligenz (KI) zu erarbeiten. In ihrem abschließenden Bericht kommt sie zu dem Schluss, dass die Anwendungsbereiche des AGG in der aktuellen Form nicht umfassend berücksichtigen, wann „algorithmisch ermittelte Ergebnisse eine Diskriminierung auslösen oder begünstigen“ können. Die DEK rät daher, den Anwendungsbereich des AGG auf alle automatisierten Entscheidungsverfahren auszudehnen. Alternativ müssten zumindest persönlichkeitsensible Sachbereiche algorithmischer Entscheidungen in den Anwendungsbereich aufgenommen werden – etwa, wenn automatisierte Entscheidungen die Gesundheitsversorgung von Menschen betreffen.

4. Generell fordern wir die Schaffung von mehr Transparenz, Kontrolle und klaren Verantwortlichkeiten bei Verdachtsfällen von Diskriminierung durch ADM-Systeme, zum Beispiel indem Auskunftspflichten gegenüber Antidiskriminierungsstellen und Betroffenen gestärkt und Audit-Verfahren und Einspruchsmöglichkeiten für Betroffene eingeführt werden. Da Systeme des automatisierten Entscheidens immer häufiger eingesetzt werden, müssen jetzt die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Menschen vor Diskriminierung zu schützen. Betroffene müssen wirkungsvolle Möglichkeiten haben, um digital selbstbestimmt gegen Benachteiligung vorzugehen. Eine Anpassung des AGG ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger Schritt, um algorithmenbasierte Diskriminierung zu verhindern.

Über AlgorithmWatch gGmbH

AlgorithmWatch ist eine gemeinnützige Forschungs- und Advocacy-Organisation mit dem Ziel, Prozesse algorithmischer Entscheidungsfindung zu betrachten und einzuordnen, die eine gesellschaftliche Relevanz haben – die also entweder menschliche Entscheidungen vorhersagen oder vorbestimmen, oder Entscheidungen automatisiert treffen. Wir setzen uns dafür ein, dass beim Einsatz algorithmischer Entscheidungssysteme (ADM-Systeme) Autonomie, Grundrechte, Demokratie und Gemeinwohl gestärkt werden, nicht geschwächt. Die Systeme sollen Mensch und Gesellschaft nützen, nicht schaden – und dieser Nutzen soll allen zugutekommen, nicht nur einigen Wenigen.

<https://algorithmwatch.org/de/> | policy@algorithmwatch.org | [@algorithmwatch](https://twitter.com/algorithmwatch)