

Antrag

der Abg. Dr. Hans-Ulrich Rülke u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Implementierung deutscher Grundrechte und europäischer Werte in Algorithmen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. welche Gefahren sie in der zunehmenden Entscheidungsfindung mit Hilfe von beziehungsweise durch Algorithmen sieht;
2. inwieweit sie solche Möglichkeiten nutzt;
3. inwieweit sie in dieser Entwicklung lediglich eine Weiterentwicklung bisheriger statistischer Anwendungen sieht;
4. welche Erkenntnisse sie über Versuche, deutsche beziehungsweise europäische Grundrechte, Werte oder Rechtsmaßstäbe in Algorithmen zu implementieren, hat;
5. welchen Stellenwert für sie derartige Bestrebungen haben;
6. welche Chancen sie derartigen Implementierungen einräumt;
7. inwieweit sie solche Versuche fördert;
8. inwieweit sie die vorgenannten Sachverhalte in ihren Gesprächen oder anderweitigen Kommunikation mit Google, anderen Unternehmen und Fachleuten thematisiert;
9. welche Positionen die Gesprächspartner dabei jeweils einnehmen;

10. zu welchen Erkenntnissen, Überzeugungen und Handlungserfordernissen, die innerhalb welchen zeitlichen Horizonts umgesetzt werden, sie dadurch kommt.

24. 11. 2016

Dr. Rülke, Weinmann, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Keck, Reich-Gutjahr, Hoher FDP/DVP

Begründung

Durch Algorithmen erzeugte Ergebnisse haben eine immer größere Bedeutung. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, inwieweit deutsche und europäische Grundrechte, Werte oder Rechtsmaßstäbe in Algorithmen implementiert werden sollten und können.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 11. Januar 2017 Nr. SD-0141.5/1 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, dem Ministerium für Soziales und Integration, dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, dem Ministerium der Justiz und für Europa und dem Ministerium für Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten.*

1. welche Gefahren sie in der zunehmenden Entscheidungsfindung mit Hilfe von beziehungsweise durch Algorithmen sieht;

Zu 1.:

Bei automatisierten Entscheidungsprozessen aufgrund von mathematischen Algorithmen geht es unter anderem um die Berechnung der Wahrscheinlichkeit bestimmter Ereignisse. Beziehen sich solche Prognosen auf menschliches Verhalten, werden betroffenen Personen bestimmte Eigenschaften oder Verhaltensmuster aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Vergleichsgruppe zugewiesen. Da es bei solchen automatisierten Auswertungen statistischer Daten meist nicht oder nur bedingt möglich ist, die individuelle Situation des Betroffenen zu berücksichtigen, können solche Verfahren auch die Gefahr von Diskriminierungen betroffener Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen.

Einen aus Sicht des Verbraucherschutzes wichtigen Anwendungsfall der auf mathematisch-statistischen Algorithmen basierenden Entscheidungsfindung bilden Scoring-Verfahren von Auskunfteien. Bei diesem automatisierten Verfahren zur Bewertung der Bonität von Verbraucherinnen und Verbrauchern setzt sich die Landesregierung bereits seit Jahren für eine Stärkung der Verbraucherrechte ein. Auf Initiative Baden-Württembergs und weiterer Länder fasste die Verbraucherschutzministerkonferenz diverse Beschlüsse, in denen sie die Bundesregierung insbesondere dazu aufforderte, die Verwendung von Schätzdaten sowie von Daten, die an die Anschrift oder das Wohnumfeld der Betroffenen anknüpfen, generell zu untersagen. Aus Sicht des Verbraucherschutzes bedürfte es einer Erhöhung der

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

gesetzlichen Anforderungen an Wissenschaftlichkeit und Genauigkeit von Scoring-Verfahren sowie der Eingrenzung der für die Berechnung von Scores zulässigen Datenarten und -quellen. Handlungsbedarf für den Gesetzgeber sah die Verbraucherschutzministerkonferenz auch bei der Regulierung des sogenannten Social Scoring – einem Verfahren zur Auswertung von Daten aus sozialen Netzwerken und sonstigen im Internet verfügbaren Informationen über eine Person.

2. inwieweit sie solche Möglichkeiten nutzt

Zu 2.:

Bei der Hochwasservorhersage werden naturwissenschaftliche Kausalzusammenhänge (Ursache-Wirkungs-Prinzip) durch mathematische Modelle abgebildet und mittels Algorithmen berechnet. Eingangsgröße für Hochwasservorhersagemodelle sind insbesondere hydrometeorologische Messdaten sowie numerische Wettervorhersagen. Berechnungsergebnisse sind u. a. Informationen zur aktuellen Bodenfeuchte und zur Abflussbildung in den Einzugsgebieten sowie zur Wasserstands- und Abflussentwicklung in den Gewässern des Landes. Die in der Hochwasservorhersage eingesetzten Algorithmen bilden naturwissenschaftliche Kausalzusammenhänge ab und werden zur Berechnung von Entscheidungsgrundlagen eingesetzt.

Auch im Bereich Klimaentwicklung/Klimaprognosen wird mit Algorithmen gearbeitet. Allerdings werden keine automatisierten Entscheidungen/Rechtsfolgen, die unmittelbar grundrechtsrelevant sind in diesem Zusammenhang erzeugt. Mittelbar gibt es natürlich Berührungen zu den Schutzpflichten des Staates, die im Bereich Anpassung im Sinne einer vorsorgenden Politik wahrgenommen werden.

Die in Zusammenhang mit der Kernenergieüberwachung und dem Strahlenschutz genutzten IT-Anwendungen sind zum Teil mit der Verarbeitung großer Datenmengen verbunden. Diese Verarbeitung beinhaltet jedoch keine bewertenden oder entscheidenden Komponenten, so dass dadurch keine Grundrechte oder europäische Werte tangiert sein können. Die Anwendungen verwenden keine „lernenden“ Algorithmen, die Erfahrungswissen abbilden und generieren oder Korrelationen ermitteln und weiter nutzen.

Im Immissionsschutz, der Marktüberwachung und der Bautechnik werden z. B. im Rahmen von Gutachten (Lärmimmissionsprognose, Geruchsprognose) Simulationsprogramme und darin enthaltene Algorithmen eingesetzt, um schädliche Umwelteinwirkungen auf die Umgebung einer Anlage zu prognostizieren. Die hierbei erzeugten Daten dienen dann als Entscheidungsgrundlage für den Vollzug. Selbstständige Entscheidungen durch Algorithmen werden hierbei nicht getroffen.

Im Bereich des Natur- und Artenschutzes kommen Algorithmen vor allem in einem prognostischen Kontext zur Anwendung. Dies gilt beispielsweise für die Modellierung von Verbreitungsmustern als Grundlage von Schutzkonzepten für solche Arten oder Artengemeinschaften, die sich einer flächendeckenden Kartierung aus methodischen Gründen entziehen (z. B. wegen eines andernfalls unverhältnismäßig hohen Erfassungsaufwandes). Auch die Auswirkungen von Eingriffen werden in einigen Fällen auf Grundlage mathematischer Prognosemodelle bewertet. So sehen beispielsweise die „Hinweise zur Untersuchung von Fledermausarten bei Bauleitplanung und Genehmigung für Windenergieanlagen“ der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz die Anwendung fledermausfreundlicher Betriebsalgorithmen vor, um einen Anlagenbetrieb zu gewährleisten, der den Anforderungen des gesetzlichen Artenschutzes entspricht.

In der modernen Datenverarbeitung im Ressortbereich des Ministeriums für Finanzen ist es im Hinblick auf die Vielfalt der Datenquellen und der Datenmengen sowie des zu erledigenden Massengeschäfts erforderlich, auch automatisiert mit Algorithmen zu arbeiten. Die Erhebung, Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgt unter Beachtung des vorgegebenen Rechtsrahmens und der Datenschutzvorgaben. Wenn eine Entscheidung unter Zuhilfenahme dieser Daten erfolgt, muss nachvollzogen werden können, wie diese Entscheidung zustande gekommen ist.

Beispiele für Anwendungen aus dem Ressortbereich Ministerium für Finanzen:

a. Statistisches Landesamt:

Die Bevölkerungsfortschreibung dient dem Ziel, zwischen zwei Zensen laufend den Bevölkerungsstand der Gebietskörperschaften festzustellen. Hierfür werden statistische Verfahren eingesetzt, die die Komponenten, die Bevölkerungszahl und -struktur verändern (Geburten, Sterbefälle, Zu- und Fortzüge, Familienstandsänderungen, Einbürgerungen), miteinander verknüpfen. Auf diese Weise wird der beim jeweils letzten Zensus festgestellte Bevölkerungsbestand laufend fortgeschrieben. Dieser ist für rund 40 gesetzliche Regelungen relevant (u. a. kommunaler Finanzausgleich, Wahlkreiseinteilung, Zahl der zu wählenden Gemeinderäte) und dient darüber hinaus für viele weitere statistische Berechnungen als Bezugsgröße (z. B. Pro-Kopf-Einkommen).

b. Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV):

Mit dem Verfahren FISP (Führungsinformationssystem Personal) stellt das LBV für die Ministerien des Landes ein Auswertungs-Tool zur Verfügung. Die Bearbeitenden können durch Eingabe verschiedener Suchparameter anonymisierte Daten ermitteln und auswerten.

c. Steuerverwaltung:

- Im Rahmen der Betriebsprüfung werden Algorithmen bei den Prüferprogrammen IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis) und SRP (Summarische Risikoprüfung) genutzt. Hierbei werden Daten anhand vorgegebener Makros aufbereitet, gefiltert und sortiert. Diese Aufbereitung erfolgt aufgrund mathematisch-statistischer Vorgaben. Anhand eines Prüfungsnetzes und durch Schlüssigkeitsprüfungen werden hierbei prüfungswürdige Fälle ausgefiltert und Hinweise auf mögliche Prüfungsschwerpunkte gegeben. Diese dienen als Grundlage für eine Entscheidungsfindung,
- Analyse des elektronischen Geschäftsverkehrs im Internet zur Ermittlung von ggf. relevanten steuerlichen Sachverhalten (Risikomanagementsystem-Kontrollmitteilungsverfahren-Internetabgleich),
- automatisierte Bearbeitung von Steuerfällen mit Hilfe eines Risikomanagementsystems.

Im Hinblick auf die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung wird bei der Polizei Baden-Württemberg eine Software für predictive policing getestet. Mit Hilfe technischer Unterstützung soll das Erkennen von Mustern bzw. Serien im Bereich eines Massendelikts wie Wohnungseinbruchdiebstahl schneller und effizienter erfolgen. Auf Grundlage dieses Systems entscheidet aber stets ein Polizeibeamter, ob und falls ja in welchem Umfang polizeiliche Maßnahmen eingeleitet werden. Die Software unterstützt lediglich die Entscheidungsfindung und arbeitet dabei mit ohnehin vorhandenen polizeilichen Daten. Der Landesbeauftragte für Datenschutz (LfD) war in das Pilotprojekt umfassend einbezogen.

Die Software PRECOBS wird seit 30. Oktober 2015 in Form eines sechsmonatigen Pilotbetriebs in den Pilotpräsidien Karlsruhe und Stuttgart für den Bereich Wohnungseinbruchdiebstahl (WED) unterstützend zur Lageanalyse eingesetzt. Ob und falls ja, wie und in welchem Umfang ein Weiterbetrieb über das abgeschlossene Pilotprojekt hinaus erfolgen wird, ist noch nicht entschieden.

In der Justiz des Landes Baden-Württemberg gibt es nur ein Verfahren, das Entscheidungen auf der Basis von Algorithmen trifft: das maschinelle Mahnverfahren. Mit der ZPO-Reform des Jahres 1977 wurde im Mahnverfahren die Schlüssigkeitsprüfung abgeschafft. Die danach im Wege der maschinellen Bearbeitung noch vorzunehmenden Prüfungen sind demnach keine rechtsprechende Tätigkeit. Der Antrag ist nur noch auf seine prozessuale Zulässigkeit und, im Hinblick auf das Verfahrensziel eines vollstreckungsfähigen Titels, auf seine formelle Integrität, nicht aber materiell-rechtlich zu prüfen. Nur diese einschränkende, zivilprozessuale Vorgabe ermöglicht es, Algorithmen zur Entscheidungsfindung einzusetzen.

Die danach zu gestaltenden Algorithmen werden auch allein durch die europarechtlichen und bundesgesetzlichen Vorgaben bestimmt. Die zentralen Bestimmungen hierfür finden sich im Buch 7 der Zivilprozessordnung (ZPO), wo Zulässigkeit, Zuständigkeit, notwendiger Antragsinhalt usw. geregelt sind. Damit werden nur solche Bedingungen in den im Mahnverfahren verwendeten Algorithmen abgebildet, die zuvor durch den Bundesgesetzgeber als zu prüfende Verfahrensbedingungen bestimmt wurden.

Die in den übrigen Verfahren eingesetzten IT-Anwendungen sind lediglich assistive Systeme zur Unterstützung der Verfahrensverwaltung und der Textverarbeitung. Algorithmen, die automatisiert und ohne menschliches Zutun zu einer Entscheidung führen, gibt es in diesen Systemen nicht.

3. inwieweit sie in dieser Entwicklung lediglich eine Weiterentwicklung bisheriger statistischer Anwendungen sieht;

Zu 3.:

Insoweit durch Algorithmen gewonnene Daten als Hilfe für eine Entscheidungsfindung für Bearbeiterinnen und Bearbeiter dienen, kann dies als Weiterentwicklung bisheriger Auswertungen gesehen werden.

Gesetzlich geregelte Aufgabe der amtlichen Statistik ist es, entsprechend dem Informationsbedarf von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung laufend Daten über Masenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren. Die Aufbereitung der erhobenen Daten (von der Prüfung der Qualität der eingehenden Daten bis zur Zusammenfassung der Einzeldaten zu Aggregatdaten und deren Veröffentlichung unter Beachtung des Datenschutzes und der statistischen Geheimhaltung) erfolgt mit Hilfe langjährig bewährter statistisch-mathematischer Algorithmen, ohne die eine Bearbeitung der hohen Fallzahlen nicht möglich wäre. Für alle diese Tätigkeiten gelten die Grundsätze der Neutralität, Objektivität, wissenschaftlichen Unabhängigkeit und statistischen Geheimhaltung, die nicht nur in der nationalen Gesetzgebung, sondern auch europaweit durch die EU-Verordnung über europäische Statistiken und den Verhaltenskodex für europäische Statistiken verankert sind. Die in der amtlichen Statistik verwendeten statistisch-methodischen Verfahren stellen sicher, dass der vom Gesetzgeber jeweils vorgegebene Informationsbedarf erfüllt wird.

Die Verwendung von Algorithmen kann jedoch auch dazu führen, dass eine Entscheidungsfindung vollständig automatisiert erfolgt, wenn dies rechtlich zulässig und fachlich gefordert ist. Dies ist z. B. im Bereich der Steuerverwaltung bereits in gewissem Umfang bei der Erstellung von Steuerbescheiden der Fall (sogenannter Autofall). Die Algorithmen sind so aufgebaut, dass alle zu bearbeitenden Fälle nach den gleichen Regeln behandelt werden und dadurch einheitliche und korrekte Ergebnisse erzielt werden. Die Grundrechte finden in den regelnden Einzelgesetzen ihren Niederschlag.

Der Prognosealgorithmus der Software PRECOBS erkennt bei einem Einbruchdelikt anhand bestimmter Tatmerkmale wie Tatmittel, Tatbegehungsweise, Tatort und Taträumlichkeit, ob es sich um eine Tat handelt, die eher von einem professionellen Täter oder einer entsprechenden Tätergruppierung begangen wurde. Dies zieht gemäß der kriminologischen „Near-Repeat-Theorie“ mit erhöhter Wahrscheinlichkeit Folgedelikte in räumlich-zeitlicher Nähe nach sich. Das System generiert dann für den betroffenen Umkreis für die Dauer des Zeitraums, in dem das Near-Repeat-Phänomen statistische Signifikanz aufweist (i. d. R. ca. sieben Tage), eine entsprechende Meldung. Der Prognosealgorithmus selbst musste vor dem Wirkbetrieb für den betrachteten Raum kalibriert werden. Dies geschah mittels einer „Simulationsstudie“ auf Grundlage historischer Falldaten. Dies bedeutet, dass mittels statistischer Regressionsanalysen untersucht wird, welche signifikanten Korrelationen in den Daten festzustellen sind bzw. bestätigt werden können.

4. *welche Erkenntnisse sie über Versuche, deutsche beziehungsweise europäische Grundrechte, Werte oder Rechtsmaßstäbe in Algorithmen zu implementieren, hat;*

5. *welchen Stellenwert für sie derartige Bestrebungen haben;*

6. *welche Chancen sie derartigen Implementierungen einräumt;*

7. *inwieweit sie solche Versuche fördert;*

Zu 4. bis 7.:

Der Einsatz von Algorithmen ist vielfältig und oft auch in Anwendung personenbezogener Daten. Grundlegende Bestrebung sollte daher aus Sicht der Landesregierung sein, dass eine angemessene Transparenz und Nachvollziehbarkeit über den Einsatz automatisierter Entscheidungsfindungen hergestellt werden. Diese Bestrebungen nehmen für die Landesregierung einen hohen Stellenwert ein.

In der vom Europäischen Parlament beschlossenen Datenschutz-Grundverordnung wurden Ansätze gelegt, um das Profiling von Individuen durch Algorithmen einzugrenzen (§ 63). Auch § 28 b im Bundesdatenschutzgesetz trifft Regelungen zum sog. Scoring, also dem Zuordnen eines Wahrscheinlichkeitswerts für ein bestimmtes zukünftiges Verhalten einer Person.

Auch geht es darum, bei selbst-lernenden Algorithmen die rechtliche Verantwortlichkeit klar zuzuordnen. Hier herrschen noch offene Fragen, die auch vom Europäischen bzw. Bundesgesetzgeber geklärt oder aber auch von den entsprechenden Wissenschaften noch erforscht werden müssen. So etwa die Frage nach der richtigen Regulierungsinstanz sowie der Haftung und Verantwortung für den Fall, dass ein Algorithmus sich nicht im Einklang mit unseren Werten oder dem Recht verhält. Computerprogramme können beispielsweise das Recht nicht verstehen und dementsprechend auslegen. Es geht also darum herauszufinden, wie und ob Programmiersprache und die Sprache des Rechts bzw. die Rechtsprechung überhaupt kompatibel miteinander gemacht werden können.

Rechtsprechung ist die staatliche Tätigkeit zur verbindlichen Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten in einem rechtlich geregelten Verfahren (Prozess) in Anwendung des geltenden Rechts durch unbeteiligte Rechtspflegeorgane (Gerichte). Dabei sind alle Umstände des Einzelfalles in grundgesetzlich geschützter Unabhängigkeit umfassend zu würdigen. Die juristische Entscheidungsfindung, die Rechtsprechung, lässt sich demnach auch nicht auf Tabellenauswertungen und Ja-/Nein-Entscheidungen reduzieren. Sie ist und wird Sache des Menschen bleiben. Der Mensch im Gericht ist nicht zu ersetzen. Nur er kann Sachverhalte im grundgesetzlich geforderten Maßstab unabhängig würdigen.

8. *inwieweit sie die vorgenannten Sachverhalte in ihren Gesprächen oder anderweitigen Kommunikation mit Google, anderen Unternehmen und Fachleuten thematisiert;*

9. *welche Positionen die Gesprächspartner dabei jeweils einnehmen;*

10. *zu welchen Erkenntnissen, Überzeugungen und Handlungserfordernissen, die innerhalb welchen zeitlichen Horizonts umgesetzt werden, sie dadurch kommt.*

Zu 8. bis 10.:

Die Landesregierung vertritt in allen Gesprächen die klare Position, dass bei der Gestaltung von Algorithmen im Rahmen der rechtsstaatlichen Gesetze die deutschen und europäischen Grundwerte zu beachten sind und lässt dieser Prämisse einen hohen Stellenwert zukommen.

Diese Haltung wird dabei sowohl auf europäischer und Bundesebene als auch in Gesprächen mit privaten Akteuren vertreten.

Strobl

Minister für Inneres, Digitalisierung
und Migration