

A n t w o r t

des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pia Schellhammer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
– Drucksache 17/8433 –

Diskriminierung durch Nutzung Künstlicher Intelligenz

Die Kleine Anfrage – Drucksache 17/8433 – vom 22. Februar 2019 hat folgenden Wortlaut:

Im Rahmen von sogenannten Scoringverfahren sind immer mehr Menschen potenziell Situationen ausgesetzt, in denen durch die Nutzung Künstlicher Intelligenz wichtige Entscheidungen für sie getroffen werden. Mithilfe von intelligenten Rechenprogrammen können große Datenmengen verarbeitet und einzelne Daten gewichtet und bewertet werden. Algorithmen werden beispielsweise herangezogen, wenn es um Kreditwürdigkeit geht. Die Frage, ob man eine Leistung oder ein Produkt angeboten bekommt, wird immer häufiger durch einen so errechneten Bonitäts-Wert (Score) bestimmt. Einer Studie zufolge nutzen bereits mindestens 6 Prozent der Unternehmen in Deutschland diese Form der Technik auch bei der Entscheidung über Arbeitsplätze. Der Einsatz von Algorithmen ist nachvollziehbar. Der Bewertungsvorgang bei Auswahlentscheidungen oder bei Entscheidungen über ein Waren- oder Leistungsangebot kann so vereinfacht werden. Grundsätzlich kann so aber auch Diskriminierung entweder gefördert oder ihr entgegengewirkt werden. Beispielsweise gab es im vergangenen Jahr eine breite mediale Berichterstattung darüber, dass eine vom Online-Versandhaus Amazon für Bewerbungsverfahren eingesetzte Künstliche Intelligenz unbemerkt das Diskriminieren von Frauen erlernt hatte.

Vor diesem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Welche Chancen und Risiken im Hinblick auf Diskriminierung, insbesondere bei Scoringverfahren, sieht die Landesregierung beim Einsatz Künstlicher Intelligenz?
2. Sind der Landesregierung Fälle von Diskriminierung im Rahmen von Bewerbungsverfahren bekannt, bei denen Künstliche Intelligenz eingesetzt wurde?
3. Sind der Landesregierung Fälle bekannt, in denen Verbraucherinnen oder Verbraucher nachweisbar oder mutmaßlich durch eine Bewertung ihrer Bonität, Risikofreudigkeit, Gesundheit oder anderer persönlicher Eigenschaften durch Künstliche Intelligenz diskriminiert wurden?
4. Wie beurteilt die Landesregierung im Hinblick auf das innerhalb der Europäischen Union angestrebte hohe Verbraucher- und Datenschutzniveau, dass bereits heute beispielsweise US-amerikanische Unternehmen zur Bonitätsprüfung von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch zahlreiche personenbezogene Daten aus sozialen Netzwerken verwenden?
5. Wie beurteilt die Landesregierung im Hinblick auf die Diskriminierung von Menschen ein nach Presseberichten von der Volksrepublik China eingeführtes flächendeckendes Sozialkreditsystem, mit dem auch menschliches Verhalten, zum Beispiel im Straßenverkehr, automatisch erfasst und mithilfe eines staatlichen Scorings bewertet wird?
6. Wie beurteilt die Landesregierung im Hinblick auf die Zukunft die Gefahr der Diskriminierung von Menschen in Rheinland-Pfalz durch die Einführung ähnlicher Systeme?
7. Welche Schutzmechanismen für Verbraucherinnen und Verbraucher sind im Hinblick auf Algorithmen hier erforderlich?

Das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 20. März 2019 wie folgt beantwortet:

Die Anfrage wird nachfolgend so interpretiert, dass sie sich im Wesentlichen auf verschiedene Aspekte (digitaler) Diskriminierung im Rahmen von Scoringverfahren bezieht. Diese fallen in die Kategorie der sogenannten „schwachen“ Künstlichen Intelligenz (KI). Unter „Scoring“ versteht die Landesregierung allgemein ein mathematisch-statistisches Verfahren zur Berechnung der Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte Person ein bestimmtes Verhalten zeigen wird [vgl. § 31 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)]. Diese Verfahren werden zum Beispiel eingesetzt, um darüber zu entscheiden, ob Verbraucherinnen und Verbraucher auf Kredit kaufen können, kommen inzwischen aber auch bei der Preisbildung, bei Vergleichsportalen im Internet, der Personalgewinnung und in vielen weiteren Lebensbereichen zum Einsatz.

Scoringverfahren nutzen dabei als Instrument sogenannte Algorithmen, d. h. als Computerprogramm implementierte Abläufe von Handlungsanweisungen zur Entscheidung einer formal definierten bzw. definierbaren Frage. Algorithmenbasierte Entscheidungsprozesse (kurz: ADM-Prozesse) waren 2018 auch Gegenstand mehrerer Gutachten (abzurufen unter www.svr-verbraucherfragen.de), die im Folgenden berücksichtigt werden, soweit dies im Rahmen einer Kleinen Anfrage möglich ist.

Dies vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1:

Aus Sicht der Landesregierung bietet der Einsatz von KI bzw. Algorithmen zur Durchführung oder Vorbereitung von Entscheidungen sowohl Chancen als auch Risiken. Ohne Algorithmen wären Suchmaschinen, Musikvorschläge entsprechend des bei der bisherigen Auswahl gezeigten Geschmacks oder Fahrten mit Navigationsgeräten nicht möglich.

Gleichzeitig können die Bewertungsschemata jedoch auch Diskriminierungen erzeugen oder Verbraucherinnen und Verbraucher sogar aus bestimmten Bereichen ausschließen. So können Entscheidungen auf Basis von Algorithmen z. B. beeinflussen, wer zum Bewerbungsgespräch eingeladen wird und wer nicht, wer Kredite bekommt und wer nicht oder wer Versicherungen oder Handyverträge zu welchen Bedingungen angeboten bekommt.

Auch eine fehlerhafte Datengrundlage oder eine problematische Bewertung bestimmter Umstände können ein Risiko sein. Dies wird besonders deutlich beim Kredit-Scoring. Dort kann z. B. bereits eine Personenverwechslung dazu führen, dass ein Kreditantrag abgelehnt wird. Algorithmen sind immer nur so gut, wie die hinterlegten Bewertungsverfahren. Sind diese von Stereotypen geprägt, kann das zu Diskriminierungen führen, z. B. wenn sie dazu führen, dass Frauen andere Angebote gemacht werden als Männern, auch wenn das übrige Verhalten auf einer Plattform das nicht nahelegen würde.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 6 und 7 verwiesen.

Zu Frage 2:

Der Landesregierung sind keine solchen Fälle bekannt. Über den Einsatz von Systemen der KI in Bewerbungsverfahren durch Unternehmen liegen der Landesregierung keine Erkenntnisse vor. Bislang wurden keine Beschwerden im Zusammenhang mit der Verwendung von KI bei der Antidiskriminierungsstelle des Landes (ADS) bekannt. Eine diesbezügliche Abfrage vom Dezember 2018 bei der ADS des Bundes fiel ebenfalls negativ aus. Die Landesregierung selbst setzt bei Bewerbungsverfahren derzeit keine KI im Sinne durch mathematisch-technische Verfahren erfolgende oder vorbereitete Entscheidungen ein.

Zu Frage 3:

Der Landesregierung sind derzeit keine solchen Fälle vorgetragen worden. Der beispielsweise von der Schufa verwendete Score stellt ein Geschäftsgeheimnis dar, sodass über dessen Wirkweise nur sehr wenig bekannt ist. In Ermangelung anderer Quellen wurden im Jahr 2018 mehr als 2 000 Schufa-Daten ausgewertet, die zuvor von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst zur Verfügung gestellt worden waren. Letztlich blieb aber auch hier offen, wie genau sich die verwendeten Informationen, etwa die Zahl der Girokonten, im Einzelnen auswirken. (Quelle: SPIEGEL Data <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/schufa-so-funktioniert-deutschlands-einflussreichste-auskunftei-a-1239214.html>)

Im europäischen Ausland sind Fälle von Diskriminierung dokumentiert. So hat beispielsweise das finnische „National Non-Discrimination and Equality Tribunal“ bereits über einen ersten Fall digitaler Diskriminierung entschieden. Dabei hatte ein Kreditunternehmen ein (unzulässiges) Scoringverfahren eingesetzt, das Faktoren wie Geschlecht, Sprache, Wohnsitz und Alter berücksichtigte. (Quelle: www.yvltk.fi/en/index/opinionsanddecisions/decisions.html).

Die ADS des Bundes wies auf ein Transparenzdefizit hin (Quelle: Selbstauskunft der ADS). Es sei zu vermuten, dass im Kontext von algorithmenbasierten Entscheidungsprozessen Diskriminierungsrisiken auftreten können. Diese seien für die Nutzerinnen und Nutzer meist nicht erkennbar bzw. nachweisbar, sodass es keine entsprechenden Beschwerden gebe. Die ADS des Bundes fördert daher das Projekt „Diskriminierungsrisiken durch Algorithmen“ des Karlsruher Instituts für Technologie, in welchem Fälle zusammengetragen und analysiert werden, in denen Diskriminierungen unter Beteiligung digitaler Algorithmen bekannt geworden sind. Die Studie wird im ersten Quartal 2019 erwartet.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt ein Konsultationspapier des Bundeskartellamts (BKartA) im Bereich von Internet-Vergleichsportalen vom 12. Dezember 2018 (abzurufen unter: www.bundeskartellamt.de). Das BKartA stellt dabei fest, dass Unternehmen zur Erstellung von Rankings teilweise sehr komplexe „black box“-Algorithmen nutzen, die aus Sicht des BKartA „nicht Schritt für Schritt nachzuvollziehen“ sind (a. a. O., S. 125). Der abschließende Bericht wird für Mitte 2019 erwartet.

Zu den Fragen 4 bis 6:

Für die Landesregierung muss eine KI auf der Grundlage europäischer Normen und darin zum Ausdruck kommender Wertvorstellungen entwickelt werden. Die Zulässigkeit aller Scoringverfahren beurteilt die Landesregierung zunächst nach Maßgabe des geltenden Rechts. Datenschutzrechtliche Anforderungen ergeben sich unter anderem aus Artikel 22 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO – Verbot automatisierter Entscheidungen), Scoring ist in § 31 BDSG geregelt.

Ein Sozialkreditsystem („Superscoring“) nach chinesischem Vorbild ist danach im Sinne europäischer Normen und Werte als unverhältnismäßig zu bewerten, zumal die staatliche Gewalt insoweit einer strikten Grundrechtsbindung und Kontrolle gegenüber den Individuen unterliegt. Dazu gehören neben dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. des Schutzes personenbezogener Daten (Artikel 2 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG bzw. Artikel 8 GR-Charta) insbesondere auch die Diskriminierungsverbote (Artikel 3 Abs. 3 GG bzw. Artikel 21 GR-Charta) sowie der rechtstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Gutachten des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen hält es allerdings für „durchaus plausibel“, dass Wirtschaftsunternehmen vergleichbare Scores auch hierzulande einführen könnten (a. a. O., S. 70).

Bei einer Bonitätsprüfung aufgrund von Informationen, die in sozialen Netzwerken hinterlassen werden („Social Scoring“), wird es darauf ankommen, wie diese im Einzelfall ausgestaltet sind und die Daten erhoben wurden. Nach § 31 BDSG müssen dabei die Vorschriften des Datenschutzrechts eingehalten und dürfen auch nur solche Daten verwendet werden, die einen hinreichenden Bezug zur finanziellen Bonität haben. Die Landesregierung nimmt zur Kenntnis, dass nach einer aktuellen Umfrage (abzurufen unter www.pwc.de/de/finanzdienstleistungen/ist-deutschland-bereit-fuer-social-scoring.html) 56 Prozent der Deutschen Social Scoring ablehnen und 71 Prozent glauben, dass Finanzdienstleisterinnen und -dienstleister aus den ausgewerteten Daten falsche Schlüsse über sie ziehen könnten.

Für Diskriminierungen enthält das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) konkrete Benachteiligungsverbote (§ 19 AGG). Betroffene müssen jedoch selbst Indizien vortragen, aus denen auf eine unzulässige digitale Benachteiligung geschlossen werden kann. Die Entscheidungsstruktur des Algorithmus und deren Wirkweise vollzieht sich jedoch „im Hintergrund“, sodass für Betroffene nicht erkennbar ist, welche Kriterien hier eine Rolle spielen. Daran ändern auch die Transparenzpflichten der DSGVO (Artikel 13 und Artikel 14) nichts, die ausschließlich für vollständig automatisierte Entscheidungen gelten, obwohl durch entsprechende Verfahren vorbereitete Entscheidungen gleichermaßen intensive Auswirkungen für die betroffenen Personen haben können. So fallen beispielsweise Scoringverfahren wie das der Schufa, mit der Entscheidungen über die Kreditwürdigkeit lediglich vorbereitet werden, derzeit nicht darunter. Entsprechend stellt auch das Verbot automatisierter Entscheidungen (Artikel 22 DSGVO) in der Praxis eine Ausnahme dar.

Dadurch, dass in den Trainingsdaten angelegte Diskriminierungen „mitgelernt“ werden, kann generell eine algorithmische Voreingenommenheit vorliegen („algorithmic bias“). So zeigt bereits eine US-Studie aus dem Jahr 2015, dass ein männlicher Surfer, der auf der Suche nach Stellenangeboten eine Nachrichtenseite mit Google-Werbung aufruft, dort mit höherer Wahrscheinlichkeit Anzeigen für gut bezahlte Führungsjobs angezeigt bekommt, als eine weibliche Surferin mit gleichen Interessen (Quelle: <https://content.sciendo.com/view/journals/popets/2015/1/article-p92.xml>).

Insofern lässt sich auch für Rheinland-Pfalz nicht ausschließen, dass es zu Diskriminierungen durch algorithmenbasierte Entscheidungen kommen kann.

Zu Frage 7:

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die bestehenden Diskriminierungsverbote der analogen Welt auch in der digitalen Welt gelten müssen. Der Einsatz neuer Technologien soll aus Sicht der Landesregierung immer den Menschen dienen. Die Landesregierung setzt sich daher auf EU- und Bundesebene dafür ein, dass alle Menschen in Rheinland-Pfalz selbstbestimmt und diskriminierungsfrei leben können, unabhängig von Geschlecht, Alter, sexueller Identität, Herkunft, Beeinträchtigung oder religiöser und weltanschaulicher Überzeugung. Vielfalt bereichert unser Zusammenleben. Daher sollten auch Algorithmen so programmiert werden, dass sie nicht zu Diskriminierungen führen und selbstlernende Systeme bestehende Vorurteile nicht widerspiegeln oder verstärken.

Die die Landesregierung tragenden Fraktionen haben sich bereits in der Koalitionsvereinbarung darauf verständigt, „die Verbrauchertransparenz auch im Digitalen Sektor [zu] stärken. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen wissen, was mit ihren Daten passiert.“ Die Landesregierung setzt sich daher dafür ein, dass z. B. Vergleichsportale zur Offenlegung ihrer Betreiberinnen und Betreiber, ihres Finanzierungsmodells und der von ihnen bewerteten Anbieterinnen und Anbieter verpflichtet werden. Die Landesregierung prüft daher, ob der bestehende Rechtsrahmen auf nationaler wie auf EU-Ebene an die neuen Herausforderungen angepasst werden muss.

Auch laut Koalitionsvereinbarung des Bundes sollen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher Algorithmen- und KI-basierte Entscheidungen, Dienstleistungen und Produkte überprüfbar gemacht werden, insbesondere im Hinblick auf mögliche unzulässige Diskriminierungen, Benachteiligungen und Betrügereien. Es seien Mechanismen [zu] entwickeln, um bei bedenklichen Entwicklungen tätig werden zu können. Dynamische Preisbildung müsse Verbraucherinnen und Verbrauchern nach klaren Regeln transparent dargestellt werden.

Auf der Grundlage eines Berichts der 2015 eingesetzten Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ hat sich auch die Justizministerkonferenz vom 15. November 2018 für mehr Transparenz bei der personalisierten Preisbildung durch den Einsatz von Algorithmen ausgesprochen und auch für mehr Schutz der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer vor Tarifgestaltungen in Krankenversicherungsverträgen, die die laufende Übermittlung hochsensibler Gesundheitsdaten zum Vertragsinhalt haben. Zudem wurde das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aufgefordert, sich auch auf europäischer Ebene für entsprechende Regelungen einzusetzen. (Quelle: <https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2018/Herbstkonferenz-2018/index.php>)

Die Landesregierung wird vor diesem Hintergrund die weitere Entwicklung beobachten und ggf. die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die rheinland-pfälzischen Verbraucherinnen und Verbraucher vor einem Missbrauch ihrer Daten und vor Diskriminierung wirksam zu schützen und ihnen dabei zu helfen, sich selbst schützen zu können. Aus verbraucherpolitischer Sicht sind dazu vor allem Transparenz, Kontrolle und die wirksame Durchsetzung von Rechten erforderlich. Das Verbraucherschutzministerium wird daher den Vorsitz der Verbraucherschutzministerkonferenz, den Rheinland-Pfalz im Jahr 2019 innehat, dazu nutzen, sich insbesondere für mehr Transparenz bei algorithmenbasierten Entscheidungen und ein entsprechendes Diskriminierungsverbot einzusetzen.

In Vertretung:
Dr. Christiane Rohleder
Staatssekretärin