

## **Antrag**

der Fraktion der FDP

### **Verfahrensverzeichnis für automatisierte Entscheidungsprozesse in der Verwaltung**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Im Zeitalter der Digitalisierung werden in etlichen gesellschaftlichen Bereichen tagtäglich Entscheidungen algorithmusbasiert getroffen – hinter denen also kein Mensch, sondern eine Maschine steckt. Dies reicht von Fahrassistenz-Systemen im Auto bis hin zum Einsatz einer Software zur Überprüfung der Kreditwürdigkeit. Diese durch Algorithmen gesteuerten automatisierten Entscheidungsprozesse (ADM, automated decision making) gewinnen in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung, denn in einer schnelllebigen digitalen Welt sind die Erwartungen der Bürger an ihre Verwaltungen und Behörden groß. Rasche Problemlösung und kurze Reaktionszeiten werden erwartet. Die Anwendung von automatisierten Entscheidungsprozessen ist eine Chance, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Doch der Einsatz automatisierter Entscheidungsverfahren kann für den Einzelnen auch durchaus Risiken bergen, besonders wenn diese nicht mit der notwendigen Vorsicht eingesetzt werden. Behörden tragen daher eine besondere Verantwortung den Menschen gegenüber, die von diesen Entscheidungen betroffen sind.

Der Senat wird daher aufgefordert,

- schnellstmöglich ein Konzept für eine Folgenabschätzung zu entwickeln:
  1. Bei der Automatisierung von Verwaltungsprozessen müssen Autonomie, Gerechtigkeit und Fairness, Schadensvermeidung und Bürgerwohl als grundlegende Maßstäbe gelten.

2. Behörden müssen verpflichtet werden, vor und während des Einsatzes von Systemen zum automatisierten Entscheiden eine Folgenabschätzung durchzuführen.
  3. Das Konzept zur Folgenabschätzung soll auf einem zweistufigen Verfahren beruhen. In der ersten Phase wird im Rahmen einer sogenannten „Triage“ bewertet, ob ein System besondere Transparenzanforderungen erfüllen muss. In der zweiten Phase ist dann ein Transparenzbericht zu erstellen, in dem etwaige Risiken und die zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen offengelegt werden.
- ein Konzept für ein öffentlich zugängliches Register bereitzustellen. Das Register muss folgende Anforderungen erfüllen:
    1. Das Register muss online erreichbar sein.
    2. Die im Register enthaltenen Informationen müssen leicht zugänglich und leicht lesbar sein. Dies bedeutet, dass die digitalen Daten nach Vorgabe eines standardisierten Protokolls strukturiert sein müssen.
    3. Das Register muss alle relevanten Daten über den Einsatz von Automatisierungssystemen in der öffentlichen Verwaltung enthalten, um eine unabhängige Prüfung durch Externe – aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Journalismus – zu ermöglichen. Zu diesen relevanten Daten gehören mindestens Informationen zum Zweck des Systems, zu den an Entwicklung und Einsatz beteiligten Akteuren, grundlegende Informationen zum Entscheidungsmodell sowie die Ergebnisse der Folgenabschätzung.
  - ein Konzept für einen Beteiligungsprozess zu Folgenabschätzung und Register auf den Weg zu bringen. Der Beteiligungsprozess muss folgende Anforderungen erfüllen:
    1. Es müssen Vorschläge für Methoden vorgelegt werden, wie die Reaktionen der Berliner Zivilgesellschaft –also sowohl von Organisationen als auch von Berlinerinnen und Berlinern – aktiv eingeholt werden können.
    2. Es müssen Vorschläge dafür vorgelegt werden, wie von Automatisierungsverfahren besonders betroffene Gruppen – Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen u.a. – aktiv beteiligt werden können.
  - Die sich daraus ergebenden Pflichten zur Überwachung sind bei der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit anzusiedeln. Dafür ist folgendes zu beachten:
    1. Eine angemessenen personelle und finanzielle Ausstattung, um diese Aufgaben wirksam ausüben zu können – sowohl in Hinsicht auf Planstellen als auch auf Expertise.
    2. Die Zurverfügungstellung von Durchsetzungsinstrumenten, um die Anforderungen wirksam umsetzen zu können.

### ***Begründung***

Die Automatisierung von Entscheidungsverfahren und Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung gewinnt zunehmend an Bedeutung, denn mit der schnell voranschreitenden Digitalisierung in sämtlichen Lebensbereichen steigen auch die Erwartungen und Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an behördliche Prozesse. Diese sollten optimalerweise schnell, unkompliziert, maßgeschneidert und rund um die Uhr digital zur Verfügung stehen. Zwingende Behördengänge sollten die Ausnahme sein. Auch für Behörden selbst bietet die umfassende Automatisierung der Verwaltung ein adäquates Mittel, um die Effizienz zu steigern, Prozesse zu erleichtern sowie massenhaft anfallende oder routiniert durchzuführende Leistungen auszuführen. Die Fraktion der FDP begrüßt dies, denn die Digitalisierung von Abläufen führt zu einem verbesserten Service für Berlinerinnen und Berliner.

Beispiele für die Automatisierung von Entscheidungsverfahren und von Dienstleistungen in der öffentlichen Verwaltung sind Chatbots, die automatische Verarbeitung von Steuererklärungen oder Sozialhilfeanträgen, algorithmische Systeme zur Risikerkennung von Sozialmissbrauch, Profilerstellung bei Arbeitslosen, vorhersagende Polizeiarbeit oder die Bewertung des Rückfallrisikos von Menschen, deren Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt werden soll.

Automatisierte Entscheidungssysteme in der öffentlichen Verwaltung können also, bei einem sinnvollen und umsichtigen Einsatz, enorme Vorteile bieten und den Berlinerinnen und Berlinern einen besseren – also schnellen, einfachen, fairen und diskriminierungsfreien – Zugriff auf Angebote und Leistungen der Verwaltung ermöglichen. Allerdings bergen diese Systeme gleichzeitig Risiken – vor allem, wenn sie nicht mit der gebührenden Vorsicht eingesetzt werden. Sie können zur Folge haben, dass Menschen in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe beeinträchtigt, ihre Grundrechte beschnitten werden oder aber, dass ihnen der Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verwehrt wird.

Solche Risiken sind nicht auf den öffentlichen Sektor beschränkt, sondern durchaus auch im privaten Sektor anzutreffen. Der Unterschied ist jedoch, dass die Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Sektor keine Wahl zwischen verschiedenen Anbietern haben, sondern unausweichlich der zuständigen Verwaltung unterworfen sind. Zudem können Behörden auf sensible personenbezogene Daten zugreifen, und ihre Entscheidungen haben für die betroffenen Personen weitreichende Folgen. Diese Umstände müssen daher in spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, an die öffentliche Behörden gebunden sind.

Die Formulierung strenger Anforderungen an Automatisierungssysteme im öffentlichen Sektor ist daher zwingend notwendig, um Transparenz und Verantwortlichkeit sicherstellen zu können und individuelle sowie demokratische Kontrolle zu ermöglichen. Eine zentrale Herausforderung dabei ist, dass Automatisierungssysteme zum einen selbst kaum Einblicke erlauben und zum anderen bis dato wenig Transparenz herrscht, wo, wozu und von wem sie eingesetzt werden. Solange also keine Maßnahmen ergriffen werden, um die notwendige Transparenz herzustellen, bleiben die Systeme und ihre Anwendungen sowohl für die Behörden und deren Personal als auch für die Betroffenen und für die gesamte Gesellschaft Black Boxes. Transparenz ist

deshalb der erste Schritt, um den Einsatz von Automatisierungssystemen einer öffentlichen Aufsicht zu unterwerfen und zu beurteilen und somit letztlich auch deren Akzeptanz zu steigern. Transparenz ist eine Bedingung dafür, dass für die Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, den Einsatz von Automatisierungssystemen evidenzbasiert zu debattieren und zu überwachen. Sie ist auch eine Voraussetzung dafür, dass betroffene Personen Rechtsschutz suchen können.

Behörden müssen demnach dazu verpflichtet werden, die potenziellen Risiken aller Systeme, deren Einsatz geplant wird, systematisch zu untersuchen und die Ergebnisse offenzulegen. Um diese Risiken angemessen bewerten zu können, müssen sie analysiert werden. Folglich soll es für Behörden verpflichtend sein, vor und während des Einsatzes von Automatisierungssystemen eine Folgenabschätzung durchzuführen.

Um in der Praxis etwas bewirken zu können, müssen ethische Überlegungen in einsatzfähige Instrumente übersetzt werden, mit denen Behörden solche Analysen durchführen können. Dabei behindert ein solcher Prozess nicht die Entwicklung dieser Systeme, sondern optimiert diese und stärkt so die Legitimation gegenüber den Betroffenen.

Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass vom Einsatz von Automatisierungssystemen oft bestimmte Bevölkerungsgruppen in besonderer Weise betroffen sind: Beispielsweise Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Transferleistungen oder Betroffene polizeilicher Überwachung. Beim Einsatz der Systeme müssen ihre Rechte beachtet und geschützt werden. Aber auch ihre Erfahrungen, Bedürfnisse und Bedenken müssen im Prozess der Gestaltung von Folgenabschätzung und Register besondere Beachtung finden.

Schließlich ist für den Erfolg jedes Gesetzes entscheidend, ob es wirksam durchgesetzt wird. Beim vorliegenden Thema bestehen besondere Herausforderungen. Die Systeme und Verfahren, die etabliert, geprüft und überwacht werden müssen und deren Regelbefolgung durchgesetzt werden soll, sind zum einen relativ neu, zum anderen äußerst komplex. Eine besondere Herausforderung für die öffentliche Verwaltung wird es daher beim Einsatz automatisierter Entscheidungsprozesse auch sein, die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dabei zu unterstützen, ihre Kompetenzen in digitalem Lernen, vernetzter Teamarbeit oder unternehmerischem Agieren auf- bzw. weiter auszubauen. Dies erfordert ein grundsätzliches Verständnis für die sich ändernden Qualifikationsanforderungen.

Berlin, 14. Juni 2022

Czaja, Rogat  
und die weiteren Mitglieder  
der Fraktion der FDP im Abgeordnetenhaus von Berlin