

Künstliche Intelligenz: Europa wettbewerbsfähig halten

Für eine zukunftsgerichtete KI-Regulierung

Die EU-Kommission hat im April 2021 ein Paket an Vorschlägen zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) vorgelegt. Dieses beinhaltet insbesondere einen Verordnungsentwurf (Artificial Intelligence Act, COM (2021) 206 final), der sich mit der Zulassung sowie dem generellen Umgang von Anwendungen aus dem KI-Bereich befasst. Das erklärte Ziel der EU-Kommission ist nicht alleine Europa zum führenden Akteur bei Künstlicher Intelligenz zu machen, sondern vor allem auch weltweit die Spielregeln zu setzen. Hierfür wird entscheidend sein, inwiefern es ihr gelingt, eine sinnvolle Balance zwischen notwendigem Ordnungsrahmen und ausreichendem Freiraum für Innovation zu finden sowie durch staatliche Interventionen private Initiative zu befördern. Hinsichtlich der Erfolgsaussichten ist begründete Skepsis angebracht – nicht, dass es am Ende heißt: Die anderen erfinden, die EU macht nur wieder einmal die strengsten (und moralischsten) Regeln. Deshalb stellt sich neben der Frage der Regulierung, die nach der richtigen wirtschaftspolitischen Förderung des aufstrebenden KI-Sektors.¹

Der Vorstoß der EU-Kommission wird teilweise bereits euphorisch als ein Vorschlag begrüßt, der „in Regelungstiefe- und Breite einzigartig ist“.² Eine erste Bewertung der europäischen Regulierungsansätze muss immer auch vor dem Hintergrund erfolgen, dass derzeit weltweit überlegt wird, wie dieser Bereich zu ordnen sein mag. So gibt es hier – anders als beim Datenschutz, für den mit der DGSVO zumindest in Teilen eine Standardsetzung gelang, richtig „Konkurrenz“. Neben China bemüht sich so auch die US-amerikanische Verbraucherschutz- und Wettbewerbsbehörde „Federal Trade Commission“ (FTC) um das Entwickeln von Maßstäben. Ähnliches gilt für die US-amerikanische Gesundheitsbehörde, die „Food and Drug Administration“ (FDA), die ebenfalls die Absicht geäußert hat, KI-Anwendungen einer Regulierung zu unterwerfen. Und jüngst hat das beim Weißen Haus angesiedelte „Office of Science and Technology Policy“ (OSTP) mit dem Vorschlag einer „Bill of Rights für das KI-Zeitalter“ die Debatte befeuert. In China gibt es den „Entwicklungsplan für die neue Generation Künstlicher Intelligenz“, demnach das Land bis 2030 bei KI führend sein will, wozu auch das Setzen der Standards gehören soll. Das Gesetz dazu soll bis 2025 vorliegen, wobei von Experten bereits Vorarbeiten geleistet werden, die gar nicht so andersartig als die „westlichen“ Regulierungsansätze sind.

¹ Vgl. Ulrich Herfurth (2018). Denkschrift Digitalisierung: Wirtschafts- und wettbewerbsrechtliche Anforderungen an einen Rechtsrahmen in der Digitalen Wirtschaft, Positionspapier DIE FAMILIENUNTERNEHMER.

² France Vehar/Jan Pohle (2021). Europas neuer Rahmen für KI, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.04.2021, S. 16.

Regulierung von KI ist also mithin ein globales Phänomen, die EU ist bislang zeitlich nur am weitesten fortgeschritten.³ Weltweit wird dabei freilich nicht nur der Regulierungsbedarf gesehen, sondern auch die auch geopolitisch nicht zu überschätzende Bedeutung dieses relativ neuen Technologiefeldes. So befindet der KI-Forscher Pedro Domingos, dass „wer in der KI führe, dominiert wirtschaftlich und militärisch“ - KI sei „so etwas wie die nächste Stufe der Technologie selbst.“ Zwar würden technologisch noch die USA führen, aber China hole auf und könne die USA in etwa 10 Jahren ein- und sogar überholen. Noch habe aber auch Europa durchaus eine Chance, weil es über eine viel größere Vielfalt an Daten als China verfüge. Die chinesische Gesellschaft sei aufgrund diverser Geschichtsphasen zum Schaden ihrer Datenvielfalt besonders homogen. Andererseits aber habe China in Sachen KI den „Vorteil“, dass es dort weniger starken Datenschutz gibt.⁴

Der Handlungsbedarf ist gegeben: Denn die KI ist im Begriff das Leben und Arbeiten in den Industrieländern fundamental zu verändern. So könnte KI „[v]on allen technologischen Neuheiten Künstliche Intelligenz die mit Abstand bedeutendste sein“, wie nur beispielsweise Hubertus Heil mutmaßt.⁵ Hinter dem schillernden Begriff der Künstlichen Intelligenz verbergen sich Prozesse des selbständigen Lernens mit Hilfe großer Datenmengen (Big Data), des automatisierten Entscheidens und der Selbstkorrektur. KI hat in Unternehmen zwar oftmals schon Einzug gehalten, wird aber künftig sowohl in der Verbreitung als auch in seiner Qualität noch weiter zunehmen. Ob nun z. B. bei der Steuerung der Produktion, der Bearbeitung von Kundenanfragen, dem E-Commerce und dem Vertrieb oder der effizienten Analyse von Mustern in Datenmengen. Der Einsatz von künstlicher Intelligenz umfasst somit bereits zahlreiche Bereiche, von intelligenten Spielen über Sprachdienste, medizinische Diagnosen bis zu Auswertung und Analysen großer Datenmengen und vernetzten autonomen Steuerungen. Laut Bitkom-Studie nutzen oder planen bisher rund 28 Prozent der Unternehmen den Einsatz von KI in ihrem Betrieb (Enterprise AI).⁶ In naher Zukunft wird nahezu jedes Unternehmen selbst oder im Rahmen seiner Lieferketten wie selbstverständlich KI einsetzen.

Der irreführende Begriff der KI verleitet leider dazu, dass die Menschen mit ihm ein roboterhaftes, den Menschen ersetzendes Wesen verbinden. Dabei liegt eine solche „starke KI“ in noch sehr ferner Zukunft. Nicht zuletzt diese fantasievolle Aufladung von Künstlicher Intelligenz evoziert irrationale Ängste und mehr suggestive als realitätsnahe Befürchtungen.

³ Vgl. Ruth Fulterer (2021). Die EU will künstliche Intelligenz regulieren, in: Neue Zürcher Zeitung, 11.05.2021, S. 17.

⁴ Interview mit Pedro Domingos, „Wer in der KI führt, dominiert wirtschaftlich und militärisch“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.11.2020, S. 3.

⁵ <https://www.denkfabrik-bmas.de/en/schwerpunkte/kuenstliche-intelligenz/algorithmen-automatisierung-und-arbeit>

⁶ Dazu Bitkom (2020). Bitkom Research Umfrage, <https://bitkom.org/Presse/Presseinformation/Unternehmen-tun-sich-noch-schwer-mit-Kuenstlicher-Intelligenz>

Dies hat handfeste Konsequenzen: Eine angstgetriebene Überregulierung von KI-Anwendungen dürfte die europäische Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und nicht dabei helfen, dass die

EU zu einem attraktiven Ort für Anbieter Künstlicher Intelligenz wird. Aktuell hinkt Deutschland bei der Wettbewerbsfähigkeit im KI-Bereich hinterher.⁷ Statt eines allein risikozentrierten Diskurses brauchen Deutschland und die EU eine sachliche, aufgeklärte und auch möglichst breit öffentlich geführte Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung von Künstlicher Intelligenz. Risiken zwar müssen identifiziert und näher untersucht, sollten aber nicht von vornherein und ausschließlich das gesamte Bild und Herangehen vorprägen.

Der Regulierungsvorschlag der EU-Kommission

Eine zentrale Prämisse der EU-Kommission hierzu lautet, dass nur dann eine große gesellschaftliche Durchdringung mit KI stattfinden wird, sollten die Menschen Vertrauen in KI-Anwendungen fassen („Trustworthy AI“). Diese Grundannahme ist handlungsleitend für den EU-Ansatz. Demnach müsse die KI „sicher“ und „vertrauenswürdig“ sein, der Mensch dabei stets im Mittelpunkt stehen. Zudem würden klare Regeln auch den Unternehmen nutzen, da sie dann die notwendige Planungssicherheit hätten, um in neue Technologie zu investieren. Der Vorschlag folgt grundsätzlich einer risikobasierten Herangehensweise mit vier Stufen („unannehmbares Risiko“, „hohes Risiko“, „geringes Risiko“ und „minimales Risiko“): Je größer das Risiko, desto strenger die Regeln. Während der Entwurf also beispielsweise für Computerspiele wenig oder kein Risikopotenzial sieht, werden KI-Anwendungen im Straßenverkehr oder der Personalauswahl als sehr riskant eingestuft und sollen dementsprechend scharf reguliert werden.

Im Einzelne sieht der Entwurf u. a. vor:

- **Verbot von Massenüberwachung durch Gesichtserkennung mittels KI im öffentlichen Raum (Artikel 5 KI-Entwurf):** Jedoch sind Ausnahmetatbestände in dieser Kategorie des „unannehmbaren Risikos“ vorgesehen, sodass Sicherheitsbehörden solche Technik ermöglicht werden soll, wenn sie etwa vermisste Kinder suchen, Opfer von Straftaten identifizieren oder eine konkrete Gefahr sowie terroristische Anschläge verhindern wollen.
- **Prüfmechanismen für Hochrisiko-Anwendungen (Artikel 6 ff. KI-Entwurf):** Als Hochrisiko eingestufte Systeme müssen vor ihrer Marktzulassung geprüft werden. Im Rahmen einer Konformitätsbewertung werden die KI-Anwendungen auf die Einhaltung aller rechtlichen Anforderungen kontrolliert und in einer zentralen Datenbank registriert. Diese Prüfungen sollen gewährleisten, dass Systeme mit hohem Risiko sicher und vertrauenswürdig sind.

⁷ Vgl. IW Köln/Bundesverband Digitale Wirtschaft (2021). KI-Monitor 2021, <https://www.bvdw.org/der-bvdw/news/detail/artikel/bvdw-ki-monitor-zeigt-fortschritt-bei-kuenstlicher-intelligenz/>

- **Einrichtung eines europäischen Ausschusses (Artikel 56 ff. KI-Entwurf):** Ein „European Artificial Intelligence Board“ soll die Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben wahrnehmen, die in Folge der Schaffung eines einheitlichen Regelungsrahmens für den Einsatz von KI entstehen.
- **Sanktionen:** Bei Verstößen sieht der Entwurf drei Sanktionsstufen mit Bußgeldern von bis zu 30 Mio. EUR bzw. 6 Prozent des gesamten weltweiten Jahresumsatzes vor. Die Höhe der Sanktionen geht damit über die in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) vorgesehenen Bußgelder hinaus.
- **Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten:** Unternehmen müssen selbst bei KI-Anwendungen mit geringen Risiko umfangreichen Transparenzvorschriften gerecht werden, z. B. in Form der Kenntlichmachung, dass es sich um KI-Systeme handelt.

Der Entwurf der EU-Kommission wurde im Sommer 2021 an den Rat der EU und das Europäische Parlament überwiesen.

Erste Bewertung

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass versucht wird, EU-weit einheitliche Regeln für den Umgang mit KI zu schaffen. Dies ist ein wesentlicher Schritt um den digitalen Binnenmarkt zu verwirklichen und nationale Alleingänge zu verhindern – die unterschiedlichen und damit wettbewerbsverzerrenden Auslegungen der DSGVO sollte als mahnendes Negativbeispiel dienen. Auch der Ansatz der Selbstregulierung und Transparenz ist positiv zu werten, er darf allerdings nicht zu überbordenden Dokumentations- und Berichtspflichten führen. Um die bürokratischen Belastungen für Unternehmen und andere Anwender zu minimieren, sollten deshalb die Auskunftsregeln über KI-Anwendungen möglichst schlank und präzise gehalten werden.

Wesentliche weitere Kritikpunkte sind:

- **Definition von Künstlicher Intelligenz: Unbestimmt und zu weit gefasst**

Der EU-Entwurf legt eine sehr weite Definition von KI vor, sodass fast jede bestehende Software als KI eingestuft werden und somit unter den neuen Rechtsrahmen fallen würde.⁸ Dies wäre für die Weiterentwicklung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf

⁸ AI system „means software that is developed with one or more of the techniques and approaches listed in Annex I and can, (...) generate outputs such as content,

diesen Technologiefeldern eher nachteilig, da weltweit keine vergleichbare weite Definition von KI in der Regulatorik anzutreffen ist. Hinsichtlich der Frage, was KI-Systeme mit hohem Risikopotenzial genau charakterisiert, bleibt der Entwurf denkbar vage. So sollen zukünftige KI-Systeme in die Hochrisikoklasse aufgenommen werden, die „die Gefahr einer Beeinträchtigung der Gesundheit und Sicherheit oder einer Beeinträchtigung der Grundrechte mit sich bringen“.⁹ In diesem Zusammenhang ist, nur zum Beispiel, die geplante Aufnahme etwa von Kreditwürdigkeitsprüfungen als Hochrisiko-Anwendungen unverhältnismäßig.

Für Unternehmer wäre die Kodifizierung einer solchen Rechtslage insgesamt mit einer großen Rechtsunsicherheit verbunden, die noch dadurch erhöht werden würde, dass der Verordnungsentwurf auch nicht etwa konkreten Beispiele oder auch Anwendungsfälle nennt.

Die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe lassen Interpretationsspielraum und könnten dadurch insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen belasten, denen ein überproportional großer Aufwand entstünde. In diesem Bereich sollte dringend nachgebessert werden: Erforderlich sind präzise KI-Definitionen, die tatsächlich nur KI-Anwendungen umfassen und einen engen Bereich von Risiko-Anwendungen. Durch konkrete Beispiele sollte dies greif- und anwendbar gemacht werden.

Nur dort, wo tatsächlich die Selbstlernfähigkeit eines technischen Systems konkret-funktionell genutzt wird, liegt das Regelungsfeld Künstliche Intelligenz vor.

- **Redundante Regulierung**

Aufgrund des Charakters der EU-Verordnung als Querschnittsansatz könnte vielerorts eine Doppelregulierung entstehen. In vielen Bereichen, in denen bereits jetzt – und nicht nur in Deutschland - strenge Auflagen vorherrschen, drohen neue zusätzliche Regeln gesetzt zu werden. Zum Beispiel gehören Medizinprodukte bereits zu einem der am intensivsten regulierten Sektoren. Nach dem Willen der EU-Kommission sollen zukünftig viele KI-Medizinerzeugnisse in den Bereich der Hochrisikoprodukte fallen und damit besonders überwacht werden. Ähnliches ist im Bereich des Personalwesens zu befürchten, der im Übrigen bereits derzeit etwa durch die Anti-Diskriminierungsgesetzgebung streng beaufsichtigt wird. Inwiefern derartige Redundanzen widerspruchsfrei und sachgerecht sein werden, ist noch vollkommen offen. Anstatt deshalb neue Regeln zu schaffen sollte vielmehr das bestehende Rechtsinstrumentarium an die Bedingungslage von KI-Anwendungen angepasst und wenn erforderlich nachgeschärft werden.

predictions, recommendations, or decisions influencing the environments they interact with.“ EU-Kommission (2021). Artificial Intelligence Act, COM (2021) 206 final, S. 39.

⁹ EU-Kommission (2021). Artificial Intelligence Act, COM(2021) 206 final, S. 3.

- **Unrealistische Anforderungen an (Trainings-)Daten**

Bestimmte Anforderungen, etwa diejenigen an Daten, sind schlicht realitätsfremd. Die Idee, dass Trainings-, Validierungs- und Testdatensätze ausreichend repräsentativ, fehlerfrei und vollständig sein sollen, ist zwar gut gedacht – vor allem um Verzerrungen und Diskriminierung zu vermeiden, aber in der Praxis unrealistisch. Etwa dann, wenn gewisse Krankheiten bei Frauen und Männern unterschiedlich häufig auftreten und entsprechende klinische Studien folglich die eine Gruppe unterrepräsentieren.

- **Ausgestaltung der Sanktionen nicht passgenau und unflexibel**

Nicht nur die Obergrenze für Ordnungsgelder ist zu hoch angesetzt, sondern ebenso fehlt bei der Untergrenze der Verhängung von Bußgeldern jegliche Flexibilität, was gerade für Start-Ups und KMUs von Bedeutung sein dürfte, für die es der Möglichkeit einer maßvollen Sanktionierung bedarf.

Nationale Debatte

Parallel zu europäischer Ebene läuft auch in Deutschland eine nationale Debatte über das Themenfeld der Künstlichen Intelligenz.¹⁰ Diese zeichnet sich oftmals durch eine noch stärkere Betonung von Risiken oder auch von nur für möglich gehaltenen Risiken aus, bei denen gleichzeitig die damit verbundenen Chancen im Hintergrund gelassen werden. Wieder einmal beginnt Deutschland zunächst ängstlich mit der Regulierung, ohne zu wissen wie sich die Zukunft entwickeln wird und ohne die auch erkennbaren Wachstumsperspektiven als Chance zu begreifen. So schlägt die von der Bundesregierung 2018 eingesetzte Datenethikkommission sowohl eine Kennzeichnungspflicht als auch eine Art TÜV für Algorithmen vor, um im Vorfeld Anwendungen durch sektorale Aufsichtsbehörden prüfen lassen („Zulassungsverfahren oder Vorabprüfungen“).¹¹ Aus der Wissenschaft wird darauf hingewiesen, dass ein KI-TÜV, wenn man ihn denn einführt, dann auch „wie beim Auto“ alle paar Jahre „begleitend zur Anwendung“ vorgenommen werden müsse.¹² Obwohl der Gedanke eines derartigen TÜV-Verfahrens bestechend klingt, sind allerdings erhebliche Zweifel anzumelden, ob und wie Einrichtungen eine solche TÜV-Dienstleistung auf diesem Feld der KI-Applikationen leisten können. Denn bereits auf Feldern wie beispielsweise einem TÜV für neue Software-Entwicklungen sind die Grenzen des Machbaren schnell erreicht aufgezeigt wurden.

¹⁰ Dazu existiert bereits seit 2018 eine KI-Strategie und seit 2020 ihre Fortschreibung: Bundesregierung (2020). Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung.

¹¹ Vgl. Datenethikkommission (2019). Gutachten der Datenethikkommission.

¹² Interview mit Daniel Zimmer, „Auch eine KI muss gewartet werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.11.2020, S. 16.

In dieses Bild fügen sich die Forderungen von Hubertus Heil ein, der mit Blick auf die EU-KI-Verordnung wünscht, den gesamten Bereich des Arbeits- und Sozialrechts als Hochrisiko-Anwendung einzustufen und der bereits im Jahr 2020 das „Observatorium für Künstliche Intelligenz“ gegründet hat.¹³ Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat den Entwurf der EU-Kommission für eine europäische KI-Verordnung kritisiert und fordert massive Verschärfungen. Er will, dass KI-Systeme grundsätzlich als Hochrisiko eingestuft werden, „wenn personenbezogene Daten im Beschäftigungsverhältnis tangiert sind“.¹⁴ Beim Personalwesen fordert der DGB ein generelles Verbot von Analyse-Systemen auf KI-Basis. Generell sollen Beschäftigten (in Form der Betriebsräte) bei der Einführung von KI-Systemen einbezogen werden, sodass die Anwendung von KI im Betrieb nur unter Beteiligung der Interessenvertretungen erfolgen darf. Solche Forderungen haben bereits Eingang in das Betriebsräte-Modernisierungsgesetz gefunden.¹⁵ Zu befürchten ist, dass die Hinzuziehung eines externen Gutachters durch den Betriebsrat beim geplanten betrieblichen Einsatz von KI den schnellen und pragmatischen Einsatz von KI in der Praxis verlangsamt und einen hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand erzeugt.

Handlungsempfehlungen

Will Deutschland und die EU nicht (wieder) von den USA oder China abgehängt werden und bei der Gestaltung eines Zukunftsfeldes der Digitalökonomie führend sein, dann müssen jetzt die Weichen gestellt bzw. zumindest die falschen Maßnahmen vermieden werden. Denn bereits jetzt liegt Europa beispielweise bei den Patentanmeldungen im KI-Bereich weit hinter China und den USA zurück.¹⁶

Für eine zukunftsgeordnete KI-Regulierung benötigen wir somit einen klugen Ordnungsrahmen und keine Überregulierung. Folgende grundsätzliche Erwägungen können für die konkrete Ausgestaltung Orientierung bieten:

- **Bestehende Stärken nutzen - Modernisierung der Fachgesetze:** Zunächst sollte das bestehenden und bewährte Rechtsinstrumentarium weiterentwickelt statt neue

¹³ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/digital/einsatz-von-ki-im-arbeitsleben-intelligenztest-fuer-hubertus-heil-1.4827739>

¹⁴ Dazu <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++babd1e88-df0f-11eb-ba7f-001a4a160123>

¹⁵ Vgl. BMAS (2020). Gesetz zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt.

¹⁶ Dazu Deutsches Marken- und Patentamt (2019). Künstliche Intelligenz: US-Unternehmen bei Patentanmeldungen für Deutschland weit vorne, <https://www.dpma.de/service/presse/pressemitteilungen/20190411.html>. Auch Ulrich Sandl (2021). Technische Normen und Standards: Unterschätzte Größen im geopolitischen Machtwettbewerb, in *Zfas*, (2021) Nr. 14, S. 265-280.

Querschnittsregulierungen geschaffen werden (z. B. im Bereich der Antidiskriminierung im Arbeitsrecht oder im Verbraucherschutzgesetz).

- **Technologien entwickeln sich rasend schnell:** Deshalb sollte konkrete Regulierung immer nur unter Berücksichtigung von der Feststellung von Regulierungsbedarfen erfolgen. Dies spricht eher für ein ex-post Tätigwerden. Ein präventives Tätigwerden des Gesetzgebers kommt nur dann in Betracht, wenn Gefahren von tatsächlich erkennbarem fundamentalem Gewicht zu befürchten sind.
- **Gefahren klar benennen:** Die Kriterien für Hochrisiko-Anwendungen müssen präzise definiert und auf wirkliche Risiken (wie Überwachung) beschränkt werden. Die dafür vorgesehenen Zulassungsverfahren sollten zunächst der Selbstregulierung der Wirtschaft überlassen werden.
- **Regulierung setzt Wissen über Funktionszusammenhänge voraus:** Dazu benötigen wir mehr Forschungsleistung, so etwa über die Funktionsweise von neuronalen Netzen und der Möglichkeit die Kriterien für KI-Entscheidungen transparent zu machen – so können mögliche Diskriminierungsmechanismen zielgerichtet offenbart werden.¹⁷
- **Wettbewerbsrecht modernisieren:** Der Technologiesprung ist geeignet, Märkte dramatisch zu verändern. Dies ist zum einen eine industriepolitische Herausforderung, weil die aufwändige Entwicklung von KI und deren Fähigkeiten oft von Staaten getragen und vorangetrieben wird. Es ist aber auch zugleich eine wettbewerbsrechtliche Aufgabe, weil daneben extrem finanzstarke und monopolartige Unternehmen so massiv in KI investieren wie es keinem anderen Unternehmen möglich ist. Ob das oft angeführte Argument trägt, jederzeit könne auch ein Kleinunternehmen mit einem besseren Produkt den Markt verändern, bleibt abzuwarten. Immerhin wirkt zumeist die Logik der KI mit großen Datenbeständen zusammen, um aussagefähige Ergebnisse zu erzielen. Die Verschaffung von Marktvorteilen bestimmter Unternehmen ist daher unter dem Gesichtspunkt der missbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht zu beobachten. Auf europäischer Ebene gilt deshalb dem Digital Markets Act (DMA) besondere Aufmerksamkeit. Hier lässt sich die EU-Kommission ersichtlich von dem Ziel leiten, zu schnellen und einfachen Lösungen zu gelangen, ohne dabei notwendig den vom Wettbewerbsrecht gezeichneten Rahmen zu bewahren. Nach bisherigen Überlegungen werden zunächst mittels dreier Kriterien so genannte „Gatekeeper“ bestimmt, für die sich dann ohne ein weiteres behördliches Zutun unmittelbare Pflichten ergeben. Zu solchen Pflichten gehört es etwa, zu seinen Leistungsmesswerkzeugen Zugang zu gewähren, Verträge auch außerhalb der Plattform zuzulassen, Zugang zu generierten Daten bereitzustellen und vom Kunden versuchte Deinstallationen nicht zu behindern.

¹⁷ Vgl. Explainable AI; https://www.digitale-technologien.de/DT/Redaktion/DE/Downloads/Publikation/KI-Inno/2021/Studie_Erklaerbare_KI.pdf?jsessionId=D3EEE4F850FEBA789D719E7708A856FB?__blob=publicationFile&v=7

Mit einem solchen pauschalen Ansatz könnte sich das DMA im Vergleich zum GWB als deutlich effizienteres Instrument erweisen, sodass letztgenanntes kaum noch zu Anwendungsfeldern gelangen könnte. Die Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts ist grundsätzlich zu begrüßen, eine präzise Bewertung ist jedoch erst bei Kenntnis der genaueren Auslegung möglich.

- **KI-Wirtschaft fördern:** Durch bessere gesetzgeberische Rahmenbedingungen für etablierte Unternehmen wie auch für Newcomer sollten sowohl die Entwickler von KI-Systemen als auch die Unternehmen, die den Einsatz von Künstlicher Intelligenz in ihrem Betrieb planen, unterstützt werden. Konkret bedarf es dazu etwa einer auch investitionspolitisch ansetzenden Reform des Datenschutzes. Gegenwärtig hat jedes Bundesland seinen eigenen Datenschutz- und Ethikbeauftragten. Dies erschwert es, digitale Innovationen über Landesgrenzen hinaus auszurollen. Ein weiteres Handlungsfeld adressiert die Frage, mit welchem rechtlichen Ansatz dazu beigetragen werden kann, dass Entwickler neuer KI-Anwendungsfelder auf hinreichend viele und qualitativ gute Daten zugreifen können, die vergleichbar der Verfügbarkeit von Datensammlungen in den USA oder in China sind. Sollen Deutschland und Europa darüber hinaus sogar eine rechtliche Pionierrolle einnehmen, dann gilt es, für Akteure auf KI-nahen Wirtschaftsfeldern ein taugliches und faires Haftungsrecht zu entwickeln. Deutschland und Europa sollten beim Wettlauf um ein modernes Haftungsrecht und eine moderne Eigentumsordnung auch für Daten führend sein.
- **KI-Forschung und universitäre Ausgründungen stärken:** Bereits jetzt plant die Bundesregierung die KI-Forschung bis 2025 mit fünf Milliarden Euro zu fördern. In Deutschland mangelt es vorwiegend am Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, sodass es zu wenig zu marktreifen KI-Produkten oder -Dienstleistungen kommt. Für den Aufbau eines Start-Ups-Ökosystems sollten es deshalb vermehrt zu gemeinsamen anwendungsbezogenen Forschungstätigkeiten oder Joint-Venture-Kooperationen zwischen Hochschulen und Unternehmen kommen.
- **Kohärente Datenstrategie:** Nicht zu trennen von der Förderung von Künstlicher Intelligenz sind erleichterte Datenverarbeitungsmöglichkeiten. Denn nur wenn den Unternehmen und der Forschung ausreichend Daten zur Verfügung stehen und sie diese ohne großen bürokratischen Aufwand verwenden, können sie KI-Algorithmen sinnvoll trainieren. Bislang bleiben leider große Datenbestände noch ungenutzt. Dazu benötigen wir eine Neubalance aus Datenschutz und Datenverarbeitung. Der Schutz von personenbezogener Daten ist ein schützenswertes Gut, er sollte jedoch nicht verabsolutiert werden und eher als Datensorgfaltspflicht und nicht als Datensparsamkeit verstanden werden. Darüber hinaus benötigen wir eine Open Data Strategie, die seinen Namen verdient.

Auf europäischer Ebene sind mit dem Digital Services Act (DSA) und dem Data Governance Act (DGA) bzw. dem Data Act bereits wichtige Schritte eingeleitet.¹⁸ Den Verfassern des DSA-Entwurfes geht es um eine Fortentwicklung der E-Commerce-Richtlinie, wobei für ein Mehr an Wettbewerb gesorgt werden soll, insbesondere durch die Begründung einer Pflicht zu mehr Interoperabilität. So soll mittels einer erhöhten dienste-übergreifenden Datendiffusion dafür gesorgt werden, dass z. B. Netzwerkeffekte weniger total ausgenutzt werden. Außerdem soll am Providerprivileg dort nicht mehr festgehalten werden, wo es um „Hate speech“ geht.

Hinsichtlich DGA ist es sicherlich grundsätzlich ein sinnvolles Ziel öffentlich-rechtlich generierte Daten bzw. die Daten von öffentlich-rechtliche Körperschaften für alle nutzbar zu machen, gerade dann, wenn europäische Unternehmen weniger als solche, z. B. in den USA oder China, auf große Datenakkumulationen zugreifen können. Bei den Maßnahmen zur Förderung eines sog. „Datenaltruismus“ sind noch viele Fragen hinsichtlich der Zertifizierung von „Datenmittlern“ oder „Daten-Treuhänder“ offen. Zu befürchten sind hier Ansätze zu einer Fortentwicklung der DSGVO, die ja nicht dazu führen darf, dass gerade und ausschließlich Europa seine Betriebe daran hindert, an genügend Daten heranzukommen, um etwa bei KI weiter gut mitzuhalten.

¹⁸ Dazu EU-Kommission (2020). Vorschlag für eine Verordnung über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste), COM (2020) 825 final bzw. EU-Kommission (2020). Vorschlag über eine Verordnung über die europäische Daten-Governance-Gesetz, COM (2020) 767 final.