

Stellungnahme zum Abschlussbericht der DEK

Kurzfassung Bitkom Stellungnahme zum Gutachten und den Empfehlungen der Datenethikkommission

02. April 2020

Seite 1

I. Zusammenfassung und Gesamteinschätzung

Am 23. Oktober 2019 legte die Datenethikkommission (DEK) der Bundesregierung Ihr [Gutachten](#) mit 75 Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Daten und algorithmischen Systemen vor. Das Gutachten ist ein wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Debatte über ethische Fragen im Umgang mit Daten und der Automatisierung von Prozessen und Entscheidungen mit Hilfe von Algorithmen. Die Frage, wie wir unseren Wertekanon in der digitalen Gesellschaft erhalten und zur Geltung bringen, bedarf eines vertieften gesellschaftlichen Dialogs, der durch die Arbeit der DEK vorangebracht wird.

Das Gutachten enthält viele richtige Empfehlungen und bedenkenswerte Impulse - insbesondere in Bezug auf den Umgang mit Daten. Sehr bedenklich ist jedoch die Einschätzung, zur Datenverarbeitung eingesetzte Algorithmen, also die Technik selbst, seien generell riskant und daher in der Breite regulierungsbedürftig. Eine allgemeine Regulierung führt zu Überregulierung und der Schaffung von Bürokratie, die niemandem nützt, aber die Ziele der KI-Strategie der Bundesregierung, die Entwicklung und den Einsatz von KI hierzulande zu fördern, konterkarieren könnte.

Die Chancen des KI-Einsatzes kommen im Gutachten durch den Schwerpunkt auf dem Risiko und dessen Regulierung zu kurz. Das ist angesichts der ohnehin schon mehrheitlich angstgetriebenen Debatte um Künstliche Intelligenz in Deutschland nicht zielführend. Es wäre für die weitere gesellschaftliche Debatte hilfreich und wichtig gewesen, mit aussagekräftigen Beispielen und Erklärungen das Thema in jede Richtung zu beleuchten und aufzuzeigen, dass mit KI in vielen Bereichen erhebliche Verbesserungen der Ist-Situation erzielt werden können.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Rebeka Weiß, LL.M.
Leiterin Vertrauen & Sicherheit
T +49 30 27576 161
r.weiss@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

II. Zusammenfassung der Bitkom Position – die 20 wichtigsten Punkte

Daten

1. Kein Dateneigentum

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die DEK in Ihrem Abschlussbericht die Idee des Dateneigentums ablehnt und sich für bessere Nutzarmachung von Daten über Open Data Initiativen ausspricht. Eine allgemeine Verpflichtung für Unternehmen, eigene Daten allgemein zur Verfügung stellen zu müssen, lehnen wir ebenso wie die Datenethikkommission ab.

2. Weitere Regulierung

Wo die DEK aber eine weitergehende Regulierung im Bereich des Datenschutzes und der nicht-personenbezogenen Daten vorschlägt, ist aus unserer Sicht Zurückhaltung geboten. Werden bei der Datennutzung Marktungleichgewichte festgestellt, die in unakzeptabler Weise durch marktmächtige Unternehmen ausgenutzt werden, sollte der Gesetzgeber vorrangig im Kartellrecht gegensteuern. Auch sollte vor der Einführung neuer Regelungen für Scoring und Profilbildung zunächst die weitere Fallpraxis auf Basis des geltenden Rechts, insbesondere der DS-GVO abgewartet werden.

3. Ausstattung der Aufsicht

Die Forderung nach besserer Ausstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden begrüßen wir. Die personelle Aufstockung sollte zugleich auch für mehr individuelle Beratung und Unterstützung der Verantwortlichen genutzt werden. Eine möglichst einheitliche und kohärente Anwendung und Interpretation der Vorschriften unterstützen wir ausdrücklich und nachdrücklich.

4. Rechtsunsicherheiten

Bestehende Rechtsunsicherheiten und unterschiedliche Interpretationen der DSGVO hemmen im Bereich der personenbezogenen Daten noch zu stark die Datenteilung, Datenzugang und Datenerhebung. Diese müssen schnellstmöglich auf europäischer Ebene reduziert werden. Die Klärung offener Fragen im Bereich Anonymisierung und Pseudonymisierung wird insbesondere für die Datenbereitstellung und die bessere Nutzarmachung von Gesundheitsdaten maßgeblich sein. Im Bereich Open Data fehlt es hinsichtlich dem „Mehr“ an Datennutzung insbesondere an einheitlichen Standards, interoperablen Portalen und kohärentem Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern.

■

5. Harmonisierung und Gesundheitsdaten

Wir begrüßen die Initiative zur Harmonisierung des Rechtsrahmens, insbesondere im Bezug zu Gesundheitsdaten und Forschung. Die unterschiedlichen Landesgesetze stellen Anwender und Forschungsstellen vor große Herausforderungen und es sollte dringend größere Harmonisierungsanstrengungen geben. Bei dem Einsatz von neuen Technologien nimmt das Datenschutzrecht gerade in der Verarbeitung von Gesundheits- bzw. Patientendaten eine Schlüsselrolle ein. Übergeordnet halten wir Bestrebungen einen gemeinsamen europäischen Datenraum für Gesundheitsdaten für Forschungszwecke zu etablieren für sinnvoll. Die Rechtszersplitterung zwischen den Mitgliedstaaten der EU führt zur Zeit dazu, dass praktisch keine größeren übergreifenden Projekte aufgesetzt bzw. durchgeführt werden können.

6. Datenmanagement und Datentreuhänder

Wir begrüßen den Fokus der DEK auf Datenmanagement- und Datentreuhandmodelle. Hierzu sollten zeitnah gemeinsam mit der Wirtschaft Praxisbeispiele etabliert werden bzw. die gerade im Aufbau befindlichen Datentreuhandmodellen, wo sie in neue praktikable Ansätze bieten, gefördert werden. Hierbei sind auch vorhandene Marktlösungen, die den Verbraucher in der Rechte- und Zugriffszuweisung, dem Handling seiner Daten unterstützen, zu beachten und ggf. auf sie aufzusetzen.

7. Datenportabilität

Wir begrüßen Ansätze zur Förderung von Datenportabilität. Für wichtig erachten wir dabei auch die Dimension der nicht-personenbezogenen Daten (Open Data und offene Schnittstellen). Insbesondere im Kontext von Open Data sollten die Dimensionen von Datenportabilität und Interoperabilität stets mitgedacht und konkrete politische Maßnahmen gestartet werden, um die Auffindbarkeit und Nutzbarkeit der vorhandenen Datensätze zu verbessern. Open Data müssen über offene, interoperable Formate und über offene Schnittstellen (Open API) bereitgestellt werden, um den maximalen Nutzen aus Open Data zu ziehen.

8. Datenzugangsrechte und Vertragsrecht

Jeder Eingriff in das geltende Vertragsrecht zur Neugestaltung von Datenzugängen sollte sehr behutsam durchgeführt werden. Dabei darf es nicht zu einer allgemeinen Datenteilungspflicht kommen. Sektorspezifische Datenzugangsrechte dürfen nicht im allgemeinen Vertragsrecht geregelt werden. Vielmehr sollte der Gesetzgeber den insoweit schon eingeschlagenen Weg der begrenzten spezialgesetzlichen Regulierung (z.B. im Messstellenbetriebsgesetz oder im Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz) weiter verfolgen.

Stellungnahme Abschlussbericht der Datenethikkommission

Seite 4|8

9. Open Government Data

Wir begrüßen die Aussagen der DEK zu Open Government Data und unterstützen ausdrücklich, dass die darin liegenden Potenziale durch konkrete Maßnahmenpakete gefördert werden müssen.¹ Wir unterstützen Public-Private Kollaboration sowie Partnerschaften und die Zielsetzung, darüber eine Vereinfachung/Unterstützung der Veröffentlichung und Nutzbarmachung von öffentlichen Daten zu erreichen. Aufnahme von Open Government Data und entsprechende Förderung befürworten wir. Insbesondere die Verzahnung der Novellierung des Open Data Gesetzes und der PSI Richtlinie ist dabei wichtig.

10. Zugangsmöglichkeiten

Grundsätzlich begrüßen wir neue Zugangsmöglichkeiten für Daten im Verhältnis B2G. Im Detail sind diese jedoch zu prüfen und vor allem ist darauf achten, dass nicht umgekehrt ein Anspruch des Staates auf privatwirtschaftliche Daten geschaffen wird.² Zugangsgewährungspflichten privater Unternehmen zugunsten gemeinwohlorientierter Zwecke sind aus unserer Sicht deutlich zu unbestimmt. Es darf keine Generalklausel für den Staat geben, unter der er in das Eigentumsrecht von Unternehmen eingreift, zumal hier auch kollidierende Güter in Frage stehen, zB Datenschutz oder Geschäftsgeheimnisse. Es ist auch nicht ersichtlich, wieso ein Unternehmen (unabhängig von der Branche) dem Staat seine Daten offenlegen sollte.

Algorithmische Systeme

11. Horizontale Regulierung

Eine horizontale Algorithmenregulierung sehen wir kritisch. Es ist fraglich, welcher Mehrwert generiert wird, wenn die von der DEK genannten Grundprinzipien in einer europäischen Verordnung flächendeckend für die Entwicklung und den Einsatz von Softwaresystemen vorgeschrieben werden – in der Allgemeinheit sind sie schwer umzusetzen (das sehen wir auch bei Prinzipien der DS-GVO) und teilweise ohnehin in geltenden Regelungen enthalten. Es wäre sinnvoller konkrete Handreichungen zu entwickeln, wie diese Prinzipien verwirklicht werden können (aber nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern eher als Verwaltungsvorschriften im öffentlichen Bereich und als Handreichungen für Unternehmen).

¹ Siehe hierzu auch die Bitkom Stellungnahme zu den Eckpunkten der Datenstrategie: <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publicationen/Stellungnahme-zu-den-Eckpunkten-einer-Datenstrategie-der-Bundesregierung> sowie den 10-Punkte Plan für Open Data; <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publicationen/10-Punkte-fuer-Open-Government-Data>

² Siehe hierzu auch die Ausführungen in der Kommentierung der Eckpunkte der Datenstrategie: <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publicationen/Stellungnahme-zu-den-Eckpunkten-einer-Datenstrategie-der-Bundesregierung>

12. Risikoadaption des 5-Stufen Modells

Wir unterstützen, dass die DEK von einer Risikoadaption bei der Bewertung von algorithmischen Systemen ausgeht, raten jedoch zu Vorsicht wenn bereits in dieser frühen Phase der Entwicklung reguliert wird. Regulierungsansätze müssen zwingend vertikal, nicht horizontal die Risikobewertung vornehmen. Das hier aufgezeigte 5-stufige Risikomodell ist in sich widersprüchlich und die einzelnen Klassen zT schwer voneinander abzugrenzen (insb. Klasse 3 und 4). Die Schwellen sind darüber hinaus zu ungenau/unvollständig definiert, sodass selbst einfachste algorithmische Anwendungen (Waschmaschine, Warenautomat) nicht mehr „risikofrei“ und damit nach Auffassung der DEK regulierungsbedürftig wären. Die technologische Entwicklung darf weder horizontal noch zu früh eingeschränkt werden – es müssen Freiräume für Weiterentwicklung und Experimentierräume bleiben. Die risikobasierte Betrachtung als Basis für Überlegungen zur Notwendigkeit einer (sektorspezifischen) Regulierung kann sinnvoll sein, aber die hier beschriebene Umsetzung in eine generelle Regulierung mit den zusätzlich aufgeführten Prinzipien würde fast unweigerlich zu Überregulierung und Bürokratie auch in unkritischen Bereichen führen. Das vorgeschlagene Modell ist daher auch in sich widersprüchlich.

13. Praktikabilität des 5-Stufen Modells

Hinsichtlich des 5-Stufen Modells der DEK stellen sich hinsichtlich aller Stufen praktische Fragen. Wer legt die Kritikalität genau fest? Können integrierte, sich verändernde Systeme und sich weiter entwickelnde Einsatzszenarien adäquat abgebildet werden? Ist das Modell hinreichend Entwicklungs- und innovationsoffen? Das risikobasierte Prinzip ist aus unserer Sicht eher zu begrüßen als ein generelles Verbotsprinzip; daraus sollte aber nicht reflexartig neue Regulierung entstehen (konkreter Regelungsbedarf ist stets vorab zu prüfen).

14. Erklärbarkeit

Anforderungen an die Erklärbarkeit algorithmischer Systeme sind bereits in der DS-GVO angelegt. Hierbei gilt es jedoch, die technischen Möglichkeiten, die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit für den Betroffenen und die Interessen der Algorithmeninhaber an Geschäftsgeheimnisschutz zu beachten. Eine parallele Algorithmenverordnung mit gesonderten Vorgaben könnte sowohl zu Doppelungen als auch zu Widersprüchen mit den Datenschutzvorgaben führen. Der Abschlussbericht ist diesbezüglich aus unserer Sicht auch noch zu unklar formuliert, da nicht deutlich wird, wie weitreichend die Erklärbarkeit zu verstehen ist – hier können Ansätze von (verständlichem) generellem Produktverständnis bis hin zu (zu weitreichender) exakter Kriterienwiedergabe oder Open Code Anforderungen reichen. Aus unserer Sicht ist eine Risiko-Matrix sinnvoller, die die Risikoein-

Stellungnahme Abschlussbericht der Datenethikkommission

Seite 6|8

schätzung auch nach Einsatzgebieten und Weiterentwicklungsmöglichkeiten differenzieren, Einsatzgebiete unterscheiden kann (s.o.).

15. Diskriminierungsschutz

Wirksamer Schutz gegen Diskriminierung ist für uns wichtig und selbstverständlich. Im neuen Medienstaatsvertrag der Länder befindet sich eine Vorgabe zur Diskriminierungsfreiheit, sowohl für Medienplattformen als auch für Medienintermediäre.³ Natürlich darf es nicht zu unzulässigen Diskriminierungen kommen. Zwischen den jeweiligen Regulierungsobjekten ist in jedem Fall aber eine differenzierte Betrachtung und Einzelfallbewertung erforderlich, denn es bestehen erhebliche funktionale Unterschiede. Generell ist festzustellen, dass es absolute Neutralität und objektiv korrekte Darstellung nicht geben kann: Die schiere Masse der Inhalte macht eine gewisse Ungleichbehandlung im Interesse des Nutzers zwingend erforderlich. Insoweit bemühen sich die Anbieter jedoch bereits im eigenen wirtschaftlichen Interesse darum, das subjektiv beste Ergebnis zu liefern, um den Nutzer nicht an die Konkurrenz zu verlieren. Den Medienintermediären sollte bei der Gestaltung ihrer Algorithmen ein weiter Entscheidungsspielraum zugestanden werden.

16. Aufsicht und Ressourcen

Die bessere Ausstattung von Aufsichtsbehörden begrüßen wir. Die erforderlichen finanziellen, personellen und technischen Ressourcen sind dann sinnvoll, wenn es einem angemessenen und hochwertigen Verständnis der zu regulierenden Materie dient. So kann eine sachgerechte Regulierung (oder eben ggf. keine Regulierung) mit Augenmaß erreicht werden. Das Anknüpfen an sektoral ausgebildeten Kompetenzen und bestehenden Strukturen von Aufsichtsinstitutionen ebenfalls sinnvoll. Insgesamt halten wir die Stärkung vorhandener Instrumentarien für sinnvoll und zielführender zur Durchsetzung existierender Regulierung. Es ist aber zu berücksichtigen, dass bei der Breite der angedachten Regulierung für Algorithmen auf jeden Fall auch Sachverhalte erfasst würden, die momentan keiner speziellen Aufsicht unterliegen. Damit würde erheblicher Mehrbedarf an behördlicher Kontrolle geschaffen. Es könnte außerdem zu unterschiedlichen Beurteilungen der eingesetzten Tools im Rahmen von kontextbezogenen, sektorspezifischen Prüfungen kommen, die sich nicht nur auf die sektorspezifischen Einsatz, sondern auch auf generelle Transparenz und Designvorgaben beziehen. Das würde u.U. für die Hersteller widersprüchliche Anforderungen an die Grundkonzeption bedeuten.

³ Siehe hierzu auch die Bitkom Stellungnahme zum Medienstaatsvertrag:
<https://www.bitkom.org/Stellungnahme-Medienstaatsvertrag>

Stellungnahme Abschlussbericht der Datenethikkommission

Seite 7|8

17. Kennzeichnungspflicht

Eine allgemeine Kennzeichnungspflicht für Algorithmen halten wir für wenig praktikabel und nicht zielführend. Es wäre ohnehin vorab zu klären, wie eine solche Kennzeichnungspflicht in der Praxis aussehen könnte.⁴ Neben der eigentlichen Kennzeichnung könnte man die Frage stellen, ob es nicht im Kern darum gehen muss zu wissen, ob eine belastende (!) Entscheidung auf einer jedenfalls automatisierten Verarbeitung beruht? In diesen Fällen könnte man darüber nachdenken, Betroffenen eine Art Recht auf manuelle Prüfung einzuräumen. Welcher Mehrwert entstünde sonst aus dem bloßen Wissen über manuelle oder automatisierte Entscheidung, wenn das Anliegen vollumfänglich erfüllt wurde.

18. Freiwillige Kennzeichnung

Die Digitalwirtschaft steht freiwilligen Kennzeichnungen zur Erhöhung der Transparenz und als vertrauensstiftende Maßnahme grundsätzlich positiv und offen gegenüber. Transparenz ist für den Verbraucher ein notwendiger Baustein der Vertrauensbildung - dies unterstützen wir. Kennzeichnungspflichten, sofern sie für einzelne Anwendungen/Produktgruppen tatsächlich notwendig sind, können darüber hinaus nur europäisch adressiert werden (nationale Kennzeichnungspflicht wäre Marktzugangsbeschränkung, die eine verpflichtende Kennzeichnung auf nationaler Ebene wohl ausschließen dürfte).⁵

19. Algorithmenbeauftragter

Die Forderung nach einem Beauftragten für algorithmische Systeme wirft unserer Meinung nach Fragen auf. Beauftragte mit besonderer Expertise im Unternehmen zu benennen kann ein probates Mittel darstellen. Allerdings stellt sich die Frage, was die konkreten Rechten und Pflichten eines solchen Beauftragten in der Praxis wären? Es sollte außerdem geprüft werden, ob die Einführung einer zusätzlichen Stelle hierfür wirklich sinnvoll und praxistauglich ist und ob nicht eine Funktionsbündelung mit bereits etablierten Rollen oder Abteilungen im Unternehmen (zB dem DSB) möglich ist. Anstelle eines beauftragten mit eigenen Kompetenzen könnte so ein interner Ansprechpartner (oder auch Abteilung) aufgebaut und mit bisherigen Aufgaben verknüpft werden. Dies erleichtert die Sachkompetenz und schafft Vertrauen und Standardisierung, ohne dabei mehr überbordende Bürokratie zu schaffen. Außerdem muss in jedem Fall der entste-

⁴ Zur Kennzeichnung sich dynamisch entwickelnder Produkte siehe hier: <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Bitkom-Stellungnahme-zum-IT-Sicherheitskennzeichen>

⁵ Bitkom Position zum Thema (bezüglich Sicherheitskennzeichen): <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Bitkom-Stellungnahme-zum-IT-Sicherheitskennzeichen>

Stellungnahme Abschlussbericht der Datenethikkommission

Seite 8|8

hende Bürokratieaufwand, insbesondere für KMU und Startups im Blick behalten werden.

20. Haftungsrecht

Änderungen des Produktsicherheits- und des Produkthaftungsrechts werden derzeit auf verschiedenen Ebenen diskutiert (vor allem auf EU-Ebene). Die Ergebnisse dieser Diskussionen sollten abgewartet werden. Grundsätzlich ist das geltende Haftungsrecht für die Belange der Datenökonomie gut aufgestellt und muss nicht grundlegend geändert werden. Insbesondere sind bisher keine gravierenden Haftungslücken entstanden. Die Einführung eines allgemeinen Gefährdungshaftungstatbestandes für algorithmische Systeme ist jedenfalls nicht gerechtfertigt und würde die Entwicklung solcher Systeme in Europa empfindlich zurückwerfen. Die Gefährdungshaftung ist in der Rechtsordnung nur für außergewöhnlich gefährliche Tätigkeiten reserviert. Bei den allermeisten Applikationen wird das nicht zutreffen. Eine pauschale Erhöhung des Haftungsmaßstabes würde für Unternehmen ein riesiges, zusätzliches Wirtschaftsrisiko mit sich bringen. Dies könnte sowohl die Entwicklung als auch die Verwendung nützlicher Applikationen verhindern.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.900 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.