



Leitfragen der Bundesregierung an die Datenethikkommission

Stand: 5. Juni 2018

Koalitionsvertrag:

„Wir werden zeitnah eine Daten-Ethikkommission einsetzen, die Regierung und Parlament innerhalb eines Jahres einen Entwicklungsrahmen für Datenpolitik, den Umgang mit Algorithmen, künstlicher Intelligenz und digitalen Innovationen vorschlägt. Die Klärung datenethischer Fragen kann Geschwindigkeit in die digitale Entwicklung bringen und auch einen Weg definieren, der gesellschaftliche Konflikte im Bereich der Datenpolitik auflöst.“

Leitfragen an die Datenethikkommission:

Die Digitalisierung verändert unsere Gesellschaft grundlegend. Neuartige datenbasierte Technologien können zu einem Nutzen für den Alltag des Einzelnen, für Wirtschaft, für Umwelt und Wissenschaft und für die Gesellschaft als Ganzes führen und bergen große Potentiale.

Gleichzeitig werden auch die Risiken der Digitalisierung wahrgenommen. Es stellen sich zahlreiche ethische und rechtliche Fragen, in deren Mittelpunkt die Auswirkungen dieser Entwicklungen und die gewünschte Rolle der neuen Technologien stehen. Wenn der digitale Wandel zum Wohl der gesamten Gesellschaft führen soll, müssen wir uns mit möglichen Folgen der neuen Technologien befassen und ethische Leitplanken definieren.

Eine Herausforderung besteht darin, das Recht für das 21. Jahrhundert so fortzuentwickeln, dass die Menschenwürde („ein Mensch darf nicht zum bloßen Objekt werden“) gewahrt bleibt und Grund- und Menschenrechte wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Privatsphäre, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Diskriminierungsfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, die unternehmerische Freiheit und die Meinungs- und Informationsfreiheit garantiert und zu einem Ausgleich gebracht

werden. Dabei bestehen vielfältige Spannungsverhältnisse zwischen Gemeinwohlorientierung, Fortschritt, Innovation und Solidarprinzip.

Diese Kommission soll – unter Berücksichtigung des Diskussions- und Regelungsstandes auf europäischer und internationaler Ebene, nationaler Gestaltungsmöglichkeiten und besonderer Berücksichtigung sensibler Bereiche – ethische Maßstäbe und Leitlinien für den Schutz des Einzelnen, die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und die Sicherung und Förderung des Wohlstands im Informationszeitalter entwickeln. Die Kommission soll der Bundesregierung auch Empfehlungen oder Regulierungsoptionen vorschlagen, wie die ethischen Leitlinien entwickelt, beachtet, implementiert und beaufsichtigt werden können. Die Vorschläge sollen jeweils auch eine Beschreibung des zugrunde gelegten Begriffsverständnisses und Einschätzungen zu möglichen Folge- und Nebenwirkungen umfassen.

Die Öffentlichkeit soll in geeigneter Weise an der Arbeit der Kommission teilhaben können.

Für ihre Arbeit gibt die Bundesregierung der Datenethikkommission Leitfragen in drei Bereichen zur Hand:

I. Algorithmenbasierte Prognose- und Entscheidungsprozesse („algorithmic decision making“ = ADM)

Fortgeschrittene Automatisierungssysteme prägen in immer stärkerem Maße das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben und den Alltag des Einzelnen. Datenerfassung und -analyse ermöglichen die Entwicklung neuartiger Deutungsmodelle, die auch dazu genutzt werden, algorithmenbasierte Entscheidungen zu treffen oder vorzubereiten. Algorithmen ermöglichen es beispielsweise, Verhaltensmuster und Unterschiede im Verhalten verschiedener Gruppen zu erkennen. Ob bei der individuellen Preisgestaltung im Onlinehandel, der Einschätzung der Kreditwürdigkeit oder der Bewerberauswahl bei Einstellungsverfahren: Menschen werden in immer mehr Lebensbereichen von technischen Verfahren bewertet. Die Datenauswertung und die Prognosen über individuelles Verhalten können Chancen bieten (z.B. für die Forschung, die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft, die Effizienzsteigerung von Datenverarbeitungsprozessen), bergen aber auch Risiken (z.B. für die individuelle Handlungsfreiheit und Selbstbestimmung, Teilhabe und Chancengleichheit einzelner Menschen wie gesellschaftlicher Gruppen). Gesellschaftliche Ungleichheit und Diskriminierung von Individuen oder Personengruppen kann fortgeschrieben werden, wenn in die Programmierung des Algorithmus oder seine Trainingsdaten tendenziöse Vorfestlegungen („biases“) oder Diskriminierungen eingeflossen sind. Diese Risiken beste-

hen vor allem bei teilhaberelevanten und persönlichkeitsensiblen ADM-Prozessen. Vor diesem Hintergrund stellen sich insbesondere mit Blick auf den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern folgende Fragen:

- Welche ethischen Grenzen gibt es für den Einsatz von ADM-Prozessen bzw. sollte es geben?
- Kann es ethisch geboten sein, ADM-Prozesse einzusetzen?
- Gibt es Merkmale, Kriterien oder Datenpunkte, die - beispielsweise aufgrund ihres Alters oder ihrer Herkunft - nicht in ADM-Prozesse einfließen sollten?
- Wie kann ermittelt werden, welche Vorurteile und Verzerrungen in welchen Bereichen ethisch unerwünscht sind? Welche Auswirkungen kann der Einsatz von ADM-Prozessen auf gesellschaftliche Gruppen haben?
- Welche Regulierungsansätze sind denkbar, um Manipulationen, Ungleichbehandlung und Diskriminierung zu verhindern?
- Empfiehlt sich ein abgestufter Regulierungsrahmen abhängig vom Risiko für soziale Teilhabe bzw. dem Diskriminierungspotential?
- Wie kann Verlässlichkeit, Reproduzierbarkeit und Überprüfbarkeit von ADM gewährleistet werden?
- Gibt es Grenzen des Einsatzes von ADM, wenn Einsatz und Kriterien den betroffenen Menschen nicht erklärt werden können?
- Sind Testmethoden möglich, die selbstlernende ADM überprüfbar machen?

II. Künstliche Intelligenz (KI)

Mit der Entwicklung von KI werden in Industrie und Verwaltung immer mehr Systeme mit einem hohen Grad an Automatisierung eingesetzt, die Methoden der KI verwenden und etwa über die Fähigkeit verfügen, durch den Einsatz von Trainingsdaten zu „lernen“. Darüber hinaus wird an einer Nachbildung der kognitiven Funktionen im menschlichen Gehirn gearbeitet. Die Entwicklungen im Bereich Künstliche Intelligenz werfen die Frage auf, wie die Würde, die Autonomie und die Selbstbestimmung des Einzelnen gewahrt bleiben und gefördert werden kann. In dem Zusammenhang stellen sich unter anderem folgende Fragen:

- Welche ethischen Grundprinzipien müssen bei der Entwicklung, Programmierung und Nutzung von KI eingehalten werden?
- Wo verlaufen ethische Grenzen für den Einsatz von KI und Robotern, insbesondere in besonderen Lebensbereichen wie Pflege und Betreuung und bei besonders schutzbedürftigen Gruppen (Kinder, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen)? Kann es ethisch geboten sein, KI einzusetzen?

- Kann es bei KI „Ethics by Design“ geben? Wenn ja, wie ließe sie sich implementieren und kontrollieren?
- Wie kann sichergestellt werden, dass Maschinen, die auf KI-Basis arbeiten, kontrollierbar sind?
- Wem sind die mit KI generierten Schöpfungen/Erfindungen zuzuordnen? Wer sollte die Verantwortung für fehlerhaft arbeitende Systeme tragen? Wie kann die Verantwortlichkeit der an der Entwicklung und am Einsatz von KI-Systemen beteiligten Akteure (Programmierer, Datenwissenschaftler, Auftraggeber, usw.) transparent gemacht?
- Was wird darüber hinaus zukünftig nötig sein, um die für unsere Gesellschaft konstitutiven Freiheiten und Grundrechte nachhaltig zu gewährleisten?

III. Daten

Die Digitalisierung ist gekennzeichnet durch eine Zunahme der Datenmenge (Big Data), durch eine enorme Datenakkumulation bei einzelnen Akteuren, durch die Geschwindigkeit der Datenverarbeitung (Echtzeit), durch Vernetzung (Internet, komplexe Akteursnetzwerke, Internet der Dinge), durch zunehmende Ubiquität und Permanenz von Daten und durch die Weiterentwicklung verschiedener Methoden der Datenanalyse. Dabei steigt mit der Menge der verfügbaren Daten auch die Möglichkeit von immer granulareren Analysen. Durch Daten werden neue Geschäftsmodelle entwickelt und Wertschöpfungsketten sowie Arbeitsprozesse verändert. Daten werden zum Teil als Wirtschaftsgut angesehen, das Wertschöpfung ermöglicht („Datenwirtschaft“).

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gibt es geltendes Recht (u.a. Datenschutz-Grundverordnung, Open Data) und zahlreiche gesetzgeberische Initiativen, die den Umgang mit Daten betreffen (u.a. e-Privacy-Verordnung, Free Flow of Data). Sie sollen einerseits Grundrechte wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wahren und andererseits in diesem Rahmen nützliche und innovative Datenverarbeitungen ermöglichen. Diskutiert werden weitere Vorschläge, ob und wie der Zugang zu Daten, die Nutzung von Daten, der Handel mit Daten und Rechte an Daten erstmals oder besser reguliert werden könnten.

Dabei können sich folgende Fragen zum Umgang mit Daten allgemein, zum Datenzugang und zur Datennutzung stellen:

- Welche ethischen Grenzen der Ökonomisierung von Daten gibt es?
- Wer darf den ökonomischen Nutzen aus Daten ziehen?
- Sollte es eine Pflicht zum Angebot von Bezahlmodellen geben?

- Sind einheitliche Regelungen, die für alle Daten gleichermaßen gelten, empfehlenswert? Oder sollten bereichsspezifische Regelungen (z.B. für Gehirndaten) bevorzugt werden? Was sollte der Anknüpfungspunkt für bereichsspezifische Regelungen sein?
- Welche Folgen haben bestehende Zugriffs- und Ausschließlichkeitsrechte an Daten für Wettbewerb und Innovation und welche Folgen hätten zusätzliche Zugriffs- und Ausschließlichkeitsrechte an Daten?
- Bedarf es staatlicher Angebote als Teil der Daseinsvorsorge, damit die Bürgerinnen und Bürger sich verantwortlich, kompetent und souverän im Internet und in den sozialen Netzwerken bewegen können und den Umgang mit Daten beherrschen? Kann die Bereitstellung von Daten, insbesondere offener Daten, ein Teil der staatlichen Daseinsvorsorge werden?
- Wieviel Transparenz ist notwendig und angemessen, um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu wahren und Bürgerinnen und Bürgern eine selbstbestimmte Teilhabe am Wirtschaftsleben zu ermöglichen?
- Erfordern besondere Lebenslagen spezielle Schutzkonzepte für einzelne Nutzergruppen?
- Sind die bestehenden Institutionen in sensiblen Bereichen ausreichend, um eine ethisch vertretbare Nutzung von Daten sicherzustellen? Wie kann eine ausreichende Vertretung der jeweiligen Stakeholder nachhaltig sichergestellt werden?
- Welche Auswirkungen können umfassende Datensammlungen auf das Funktionieren der Marktwirtschaft (z.B. Wettbewerbsfähigkeit, Informationsasymmetrie zwischen Anbietern und Verbrauchern, Möglichkeit, innovative Produkte zu entwickeln) und der Demokratie (z.B. Erfassung und Auswertung des Verhaltens in sozialen Netzwerken) haben? Wie kann erforderlichenfalls gegen Datenmacht/Datensilos (insbesondere Intermediäre) vorgegangen werden?
- Sollten Daten oder der Zugang zu ihnen in bestimmten Fällen zum Allgemeinut erklärt werden? In welchen Fällen und unter welchen ethischen Kriterien?
- Die Nutzung von nicht-personenbezogenen Daten kann kollektive Wirkungen haben. So können zum Beispiel Einzelne oder bestimmte Bevölkerungsgruppen schlechter gestellt werden, weil die Datenanalyse ergibt, dass in einem bestimmten Stadtviertel die Zahlungsmoral geringer ist. Welche Regelungsinstrumente wären hierfür notwendig? In welchen Sektoren?

- Ist eine gesetzliche Regelung zur Verbesserung des Zugangs zu Daten möglich, erforderlich und sinnvoll?
- Muss es aus ethischen Gründen Datenverarbeitungsverbote geben, etwa bei bestimmten Datenarten (z.B. politische Einstellung; Gehirndaten) oder bestimmten Verwendungsbereichen (z.B. Profiling für politische Zwecke oder zur Verwendung bei Wahlen)?
- Unter welchen Voraussetzungen kann es eine ethische Pflicht zur Datennutzung geben?
- Wird ein möglicher Gemeinwohlnutzen der Datenverarbeitung von der Rechtsordnung in hinreichender Weise anerkannt? Wenn nein, wie kann dies erreicht werden?
- Ist es möglich und sinnvoll, Experimentierklauseln zur Erprobung neuer Anwendungen oder neuer Regulierungsinstrumente zu schaffen?
- Ist es sinnvoll, in Dateninfrastrukturen zu investieren? Wenn ja, in welche?
- Wie können die grundrechtlich geschützten Interessen des Einzelnen, der Unternehmen, der Wissenschaft und Kunst und das Gemeinwohlinteresse an der Datennutzung in Einklang gebracht werden?