

Die USA und der Wettkampf um globale KI-Standards

Ein Interview mit Joshua Meltzer, Experte für internationales
Handelsrecht und Handelspolitik bei der Brookings Institution



Auf einen Blick

KI besitzt eine hohe Priorität auf der politischen Agenda der US-Regierung. Die globale Führungsrolle der USA für Künstliche Intelligenz ist ein Ziel, das man dabei auf unterschiedliche Weise verfolgt. Die US-Regierung hat vor Kurzem KI-Grundsätze¹ erarbeitet, die auf internationalen Grundsätzen aufbauen, bspw. in Bezug auf die Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu Transparenz, Gleichbehandlung und Fairness. Ein weiteres Element ist die Entwicklung von geeigneten KI-Standards: das National Institute of Standards and Technology (NIST) übernimmt hier eine Führungsfunktion und beschäftigt sich aktuell sehr umfangreich mit diesem Thema.

Hinzu kommt der Einfluss des Privatsektors. US-Unternehmen werden für sich Anwendungsfelder identifizieren, in denen sie einen Großteil der möglichen Einnahmen aus der Forschung für sich nutzen können. Daraus werden dann viele wichtige, breiter gefasste soziale und wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Das betrifft Themen wie Datenverarbeitung, Entwicklungshilfe, Klimawandel und soziale Ungleichheit in den USA. Die Regierung spielt traditionell eine zentrale Rolle in vielen dieser Bereiche, weswegen die übergeordnete Frage für die USA lautet, wo greifen bestehende Regulierungen zu kurz und welche zusätzlichen Regulierungen werden benötigt.

Mit Blick auf das Weißbuch der Europäischen Kommission zu KI lässt sich feststellen, dass eine der zentralen Fragen darin besteht, wie die Europäische Union (EU) zukünftig KI-Anwendungen mit hohem Risiko identifiziert und mit welcher Zielstrebigkeit man diese Klassifizierung verfolgt. Die Rolle von Standards und inwieweit hierbei Überschneidungen zwischen den USA und der EU auftauchen, bleibt wichtig. Selbiges gilt für die Europäische Datenstrategie, die ohne Zweifel Auswirkungen auf KI haben wird.

China verfügt über eine starke Digitalbranche mit großen Unternehmen, die weltweit aktiv werden wollen. Deshalb wägt China seine nationalen Erfordernisse in Bezug auf die Regulierung von Daten und den Zugriff auf Daten gegen die Bedürfnisse dieser Technologieunternehmen für einen weltweiten Markteintritt ab. Hier wird eine Spannung entstehen, die China auszugleichen sucht. China ist ohne Frage eine wichtige globale Kraft im Bereich KI. Wahrscheinlich steht die Volksrepublik an zweiter Stelle, direkt hinter den USA. In manchen Anwendungsbereichen könnte China vielleicht auch schon führend sein.



Joshua Meltzer

Dr. Joshua P. Meltzer ist Experte für internationales Handelsrecht und Handelspolitik. Als Senior Fellow im Global Economy and Development Program der Brookings Institution in Washington D.C. (USA) leitet er das Digital Economy and Trade Project. Dieses beschäftigt sich u. a. mit dem Zugang und Management von Daten, grenzüberschreitenden Datenströmen und Künstlicher Intelligenz (KI).

¹ Executive Order on AI: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/ai/> (letzter Zugriff: 23.3.2021).

Interview

Herr Dr. Meltzer, in Ihrer Arbeit analysieren Sie die internationalen Entwicklungen von KI-Strategien. Können Sie bezüglich der Regulierung von KI beobachten, dass sich global ein gemeinsamer Ansatz herausbildet, oder stellen Sie eher das Gegenteil fest?

Joshua Meltzer: Beim Thema Regulierung fällt auf, dass viele Regierungen sich um Konvergenz bemühen. Dies hat auch Erfolge gezeigt, bspw. bei der Entwicklung gemeinsamer ethischer Grundsätze für KI in der OECD². Ergänzt wird diese Entwicklung durch die neu gegründete Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI)³, die eine Zusammenarbeit weiter ausbauen möchte. Die an dieser Initiative beteiligten Länder könnten eine Gruppe bilden, die gemeinsam auf eine regulative Konvergenz hinarbeitet. Doch der Teufel sitzt im Detail: Ein wichtiger Aspekt wird sein, welches Vorgehen die EU wählt, nicht zuletzt, weil sie ein großer Wirtschaftsraum ist. Zudem wird die EU früher als alle anderen eine umfassendere Regulierung erlassen. Die Beschaffenheit dieser Regulierung und die Erwartung, dass diese bindend und durch unterschiedliche Compliance-Mechanismen gestützt wird, führt zum Bedürfnis, auch andere, nachfolgende Ansätze auf ihre Kompatibilität hin zu prüfen. Inwieweit der europäische Ansatz mit anderen, andersgearteten Konzepten übereinstimmt, neben diesen bestehen kann oder aber in starkem Widerspruch zu diesen steht, entscheidet dann, ob wir tatsächlich über eine globale Konvergenz sprechen können.

Könnten Sie uns einen Einblick in die aktuellen Entwicklungen und Regulierungsvorhaben von KI in den USA geben?

Joshua Meltzer: KI hat allgemein eine hohe Priorität in der politischen Agenda der US-Regierung. Die internationale Spitzenposition der USA im Bereich KI ist ein Ziel, das man dabei auf unterschiedliche Weise verfolgt. Zum einen wird die Bedeutung von Forschung und Entwicklung, insbesondere auf der Bundesebene, immer wieder betont, auch um für diesen Bereich stetig mehr Ressourcen zu erhalten. Dabei setzt man gern auf die Mittel und Ressourcen der Regierung im Bereich Beschaffung, um gezielt das Forschungs- und Anwendungsfeld von KI voranzutreiben. Zum anderen treibt das US-Verteidigungsministerium die KI-Forschung auf signifikante Weise voran, wobei ein großer Teil der Förderung im Land natürlich auch im Privatsektor stattfindet.

Ein weiteres Element ist die Entwicklung von geeigneten KI-Standards: das National Institute of Standards and Technology (NIST) übernimmt hier eine Führungsfunktion und beschäftigt sich aktuell sehr umfangreich mit diesem Thema. Auch die Vermittlung von KI-Kompetenzen im Bereich Arbeit ist Teil der Strategie der US-Regierung. Eine Reihe von Staaten beschäftigt sich aktuell mit dieser Aufgabe: dazu gehören die Sicherstellung, dass notwendige Fachkompetenzen für die Entwicklung und Nutzung von KI zur Verfügung stehen. Auch die internationale Zusammenarbeit im Bereich KI ist ein Thema, wobei sich diese meiner Ansicht nach noch in einer frühen Phase befindet. Die US-Regierung hat außerdem vor Kurzem KI-Grundsätze⁴ erarbeitet. Diese bauen dabei auf den anderen internationalen Grundsätzen für KI auf, bspw. in Bezug auf die anfangs erwähnten Leitlinien der OECD zu Transparenz, Gleichbehandlung und Fairness.

Wie bewerten Sie das bisherige Vorgehen der USA bei der Entwicklung einer eigenen KI-Strategie?

Joshua Meltzer: Da so vieles im Privatsektor geschieht, ergeben sich neue Möglichkeiten, aber auch echte Herausforderungen. Ich denke, dass die US-Regierung bisher gute Arbeit geleistet hat, allerdings reicht das Geleistete ganz klar noch nicht aus. Es sind weitere Ressourcen für die Forschung und Entwicklung notwendig, gerade um auch mehr Grundlagenforschung zu fördern. Die Regierung spielt trotzdem weiterhin eine entscheidende Rolle, indem sie dafür sorgt, dass sie selbst einen großen Anteil der zentralen Forschung im Bereich KI vorantreibt. Klar, private Unternehmen werden für sich Bereiche identifizieren, in denen sie einen Großteil der möglichen Einnahmen aus der Forschung nutzen können. Daraus werden dann viele wichtige, breiter gefasste soziale und wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Doch es wird andere Bereiche geben, in denen Profite aus der Forschungsarbeit schwieriger zu realisieren sind und ihr Umfang bzw. ihre Komplexität zu suboptimalen Ergebnissen führte, wenn man sich allein auf den Privatsektor verlässt. Das betrifft Themen wie Datenverarbeitung, Entwicklungshilfe, Klimawandel und soziale Ungleichheit in den USA. Die Regierung spielt traditionell eine zentrale Rolle in vielen dieser Bereiche und sollte das auch weiterhin tun.

Die übergeordnete Frage für die USA – und das beschränkt sich nicht auf den Bereich KI – lautet, wo greifen bestehende Regulierungen zu kurz und welche zusätzlichen Regulierungen (und nicht regulative Ansätze) werden benötigt. Ein solcher Bereich ist bspw. der Schutz personenbezogener Daten. Es hat in den USA mehrere Versuche gegeben, ein Datenschutzgesetz auf Bundesebene zu erlassen. Darin zeigt sich eine wachsende Erkenntnis, die zum Teil auf den California Consumer Privacy Act und andere Entwicklungen in US-Bundesstaaten zurückgeht. Diese basieren auf dem Ansatz, dass der Schutz personenbezogener Daten unzureichend ist und ein neuer, umfassender Ansatz auf Bundesebene benötigt wird, um die KI-Entwicklung zu unterstützen und Risiken zu minimieren, die sich aus einer fehlenden Regulierung ergeben.

Ein US-Bundesdatenschutzgesetz wäre außerdem ein weiteres Modell, das die KI-Regulierung weltweit beeinflusst und eine Alternative zur EU und zu China bildet. Diese Unterschiede verdeutlichen auch die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit. Es gibt verschiedene Bereiche, in denen eine internationale Zusammenarbeit im Bereich KI stattfindet, die jedoch ausgeweitet werden könnte. Das betrifft die Bereiche Forschung und Entwicklung und KI-Regulierung sowie die Entwicklung von KI-Standards über Handelsvereinbarungen und in der OECD.

Wenn Sie den US-Ansatz nun mit dem der Europäischen Union vergleichen, an welchen Stellen erkennen Sie Synergien zwischen den Ansätzen und wo erkennen Sie Spannungen?

Joshua Meltzer: Es ist wahrscheinlich noch zu früh, um diese Frage vollumfänglich beantworten zu können. Die EU hat ihren Ansatz zur KI-Regulierung noch nicht final entschieden. Bestandteil ihrer Bemühungen ist, die Möglichkeiten der KI-Regulierung weiter zu untersuchen. Wenn wir uns jedoch das Weißbuch zu Künstlicher Intelligenz der Europäischen Kommission ansehen, stellen wir fest, dass eine der zentralen Fragen darin besteht, wie die EU zukünftig KI-Anwendungen mit hohem Risiko identifiziert und mit welcher Zielstrebigkeit man diese Klassifizierung verfolgt. Auch die Rolle von Standards bleibt wichtig und inwieweit hierbei Überschneidungen zwischen den USA und der EU auftauchen. Hinzu kommt die Europäische Datenstrategie, die ohne Zweifel Auswirkungen auf KI haben wird. Die EU ent-

wickelt gerade die Idee der regulierten Datenräume. Wie sich diese in der Praxis realisieren lassen, ist zwar noch unklar, doch sie könnten einen signifikanten Einfluss auf die Zugänglichkeit von Daten haben, was natürlich relevant für den Umgang mit KI ist.

Wie schätzen Sie den Erfolg eines risikobasierten Systems bei der Regulierung von KI ein?

Joshua Meltzer: Ich erachte es für sinnvoll, sich auf KI-Anwendungen zu konzentrieren, die ein hohes Risiko an Schäden bergen. Das ist auch die Grundlage für den Ansatz der EU, der mir vernünftig erscheint. Die Herausforderung ist jedoch, zu erkennen, was ein hohes Risiko ist. Nehmen wir als Beispiel das Gesundheitswesen. Es gibt Bereiche, in denen wir uns bestimmte KI-Anwendungen vorstellen können, wenn es darum geht, diagnostische Entscheidungen zu treffen, die signifikante Auswirkungen auf die Gesundheit haben und deshalb als hohes Risiko angesehen werden können. Doch es gibt andere KI-Anwendungen im Gesundheitswesen, bspw. im Bereich der Patientenverwaltung oder Krankenhausabrechnung, die nicht als hohes Risiko gelten können. Ein Branchenansatz allein wäre aus meiner Sicht zu breit gefasst und die Festlegung, was als hohes Risiko gilt und möglicherweise neue Regulierung erfordert, muss folglich sehr anwendungsspezifisch sein.

Inwiefern beeinflusst hierbei Chinas Herangehensweise und Strategie das Vorgehen der westlichen Länder?

Joshua Meltzer: Ich erwarte, dass auf absehbare Zeit die USA und China weiterhin auf verschiedenen Ebenen im Widerspruch zueinander und in einem Wettbewerb in Bezug auf die technologische Entwicklung stehen werden. Das schließt KI mit ein. Im Vergleich zu anderen Staaten liegen die Positionen der USA und China sicherlich am weitesten auseinander, doch auch die EU nimmt gegenüber China an unterschiedlichen Fronten härtere Positionen ein, ebenso wie Japan, Australien und weitere Länder. Dies ist also zunehmend nicht allein eine Frage der Beziehungen zwischen den USA und China, was wiederum einen bedeutenden Faktor im breiteren Kontext rund um die Wichtigkeit der Angleichung von Regulierungen darstellt. Erwähnenswert ist, dass China nicht zur Gruppe der Regierungen in der GPAI zählt. China ist ohne Frage eine wichtige globale Kraft im Bereich KI. Wahrscheinlich steht die Volksrepublik an zweiter Stelle, direkt hinter den USA. In manchen Anwendungsbereichen könnte China vielleicht auch schon führend sein.

Es gibt einige Punkte, die diese Frage jedoch sehr komplex machen. Dazu zählt der Umgang mit China im Wettbewerb und das damit einhergehende Risiko, die Beziehungen vollständig zu zerrütten und somit zu riskieren, dass eine weitere Verhärtung im Entwicklungs- und Wirtschaftssektor erhebliche Kosten verursacht. Wie kann man die Risiken managen und gleichzeitig Bereiche für eine Zusammenarbeit finden? Die Bedenken in den USA hierbei sind vielschichtig. So stehen einige der Entwicklungen und Anwendungen von KI in China im Widerspruch zu den Werten und ethischen Grundsätzen, die in Demokratien gelten. Eine häufig kommunizierte Sorge ist die Möglichkeit, dass China langfristig KI auf dystopische und autoritäre Weise einsetzen wird. Es wäre eine fundamental unterschiedliche Nutzung der Technologie, die sich meiner Meinung nach in der Zukunft nicht veränderte und dadurch die Beziehungen zwischen China und dem Westen bis zu einem gewissen Punkt strukturell beeinflusst. Doch nicht jede Form von KI und jede Technologie wirft solche Fragen auf. Genau hier sollten wir entsprechend sorgfältig nach Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit suchen.

Eine weitere Dimension der KI ist ihre Anwendung für militärische Zwecke. Wie KI entwickelt wird, wer sie entwickelt und wie sie eingesetzt wird, hat einen erheblichen Einfluss auf die nationale Sicherheit. Auch hier wird es einen Wettbewerb zwischen den USA und China geben. Gleichzeitig ist die Forschung im Bereich KI auf die internationale Zusammenarbeit unter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern angewiesen. In diesem Bereich ist China sehr aktiv und bleibt ein wichtiger Motor für Ideen, die letztendlich immer noch notwendig sind, um die Technologie voranzutreiben. Im Bereich Grundlagenforschung ist noch viel zu tun, um KI in ihrer vollständigen Kapazität zu realisieren. Es wäre also für alle Beteiligten zum Nachteil, diese Forschungszusammenarbeit als Folge der geopolitischen Spannungen zu beenden. Wie diese Art der Zusammenarbeit in Anbetracht der Spannungen in anderen Bereichen gelöst oder aufrechterhalten wird, macht einen Teil der Komplexität der Situation aus.

Es gibt weitere Spannungen, die in anderen Bereichen der Technologieregulierung aufkommen, die dann auch Einfluss auf den KI-Wettbewerb nehmen. Fragen bezüglich globaler Standards bleiben bspw. weiterhin relevant.

Könnten Sie uns diesbezüglich mehr über das Zusammenspiel zwischen KI-Regulierung und -Politik sowie Normungsorganisation und Initiativen erzählen?

Joshua Meltzer: Im Bereich KI findet aktuell viel Normungsarbeit statt, mit Auswirkungen auf digitale Technologien im Allgemeinen und KI im Besonderen. Diese Arbeit betreiben verschiedene internationale Normungsorganisationen wie das IEEE⁵ und die ISO/IEC⁶. Auch 5G-Standards und die Rolle von 3GPP⁷ haben Auswirkungen auf KI. China hat sich strategisch sehr stark in diesen Normungsorganisationen engagiert. Sowohl durch Regierungsvertreterinnen und -vertreter als auch durch Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft, wie z. B. Huawei, verfolgt China einen koordinierten Ansatz bei der Entwicklung dieser Standards. Das führt zu Bedenken, dass die unscharfe Grenze in China zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Regierung und der Privatwirtschaft die Normungsarbeit in Organisationen wie der ITU⁸ beeinflusst. Trotzdem bleibt das chinesische Engagement in anderen Normungsorganisationen wie der ISO/IEC, in denen jedes Mitgliedsland eine Stimme hat, und dem IEEE, in dem Expertinnen- und Expertengremien die Normungsarbeit übernehmen, weiterhin wichtig. Einerseits, um die Beziehungen zu stärken, andererseits, weil es für globale Unternehmen, auch aus China, starke Anreize gibt, sich auf weltweite Standards zu einigen.

Können Sie uns Beispiele nennen, wo wir Divergenzen bei der Umsetzung von Standards sehen können oder Fälle in denen China bzw. chinesische Unternehmen bestimmte Standards unterstützen, die westliche Unternehmen hingegen anders umsetzen?

Joshua Meltzer: Ich möchte den Umfang, in dem abweichende Standards ein rein geopolitisches Thema sind, nicht überbewerten. Bei Standards wie z. B. 3G, 4G und LTE haben wir erlebt, dass verschiedene Länder und Unternehmen in unterschiedliche Richtungen gedrängt haben, sich bei bestimmten Standards schließlich annäherten, wobei es natürlich Gewinner und Verlierer gab. Das macht einige der Vorteile deutlich, die der Wettbewerb zwischen Normungsorganisationen bietet. Diesen Wettbewerb und diesen Prozess werden wir vermutlich bei 5G und 6G sowie KI-Standards ebenfalls erleben. Dass hier Divergenzen existieren, die auf unterschiedlichen Normungsorganisationen beruhen, ist zunächst nichts Ungewöhnliches oder Problematisches. Nicht immer lassen sich diese Divergenzen auch auf Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen den USA und China zurückführen. Zwischen den USA und der EU gehen die Meinungen bei verschiedenen Technologien ebenfalls aus-

einander, was genauso für den Einfluss Japans und Südkoreas gilt. Trotz dieser Divergenzen hat schlussendlich stets eine Annäherung rund um bestimmte Standards stattgefunden, da Skalierbarkeit und Marktzugang davon abhingen. China beteiligt sich jedoch nicht nur aktiv an der Normungsarbeit für externe Märkte. Das Land verfügt auch über einen sehr geschlossenen und natürlich sehr großen Binnenmarkt, weshalb es berechtigterweise eigene Standards entwickelt, die national Anwendung finden. Diese Standards kann China dann strategisch in andere Länder exportieren. Womöglich nicht in die USA, Japan oder die EU, aber vielleicht in afrikanische Länder oder andere Teile Asiens, die stärker mit der chinesischen Wirtschaft verbunden sind. Dies gilt insbesondere für Nationen, die im Zusammenhang mit der Belt and Road Initiative und der Digital Silk Road zu nennen sind. Ein Risiko, das ich hierbei erkenne, ist eine potenzielle Spaltung der Welt zwischen den China-orientierten regionalen Standards und den westlichen Standards.

Können Sie Ansätze dieser Spaltung bereits bestimmten Ländern zuordnen?

Joshua Meltzer: Ich denke, dass Russland sicherlich eine Sicht auf das Internet vertritt, die stark mit China im Einklang steht. Russland wünscht sich ein stark kontrolliertes Internet, ähnlich zu dem, was die Kommunistische Partei für China entwickelt hat. Doch Russlands wirtschaftliche Macht reicht nicht aus, um neue Standards voranzutreiben, die außerhalb von Russland adoptiert würden. Deswegen könnte ich mir vorstellen, dass Russland stattdessen einfach auf unterschiedliche Weise chinesische Standards übernimmt.

Indien bspw. verhält sich hingegen ganz anders. Dort betrachtet man China generell eher unter Gesichtspunkten des strategischen Wettbewerbs. Das konnten wir kürzlich auch an der Entscheidung der indischen Regierung sehen, als Antwort auf Spannungen an der Grenze zu China eine Reihe chinesischer Apps zu verbieten. Diese Auswirkungen geopolitischer Spannungen auf das Verhalten Indiens bezüglich der Handels-, Digital- und Technologiepolitik gibt es also bereits. Indien verfügt außerdem über eine sehr gut entwickelte Dienstleistungs- und Digitalbranche, die eng mit den USA, der EU und Japan verknüpft ist. Hier sehe ich Indiens Entwicklung als Annäherung an westliche Standards.

Wie sehen Sie einige dieser Entwicklungen aus einer handelsrechtlichen und handelspolitischen Perspektive?

Joshua Meltzer: Die breiter gefassten, technologiebezogenen Spannungen mit China beschränken sich nicht auf diesen Bereich und zeigen sich in unterschiedlichen Ansätzen bei Handelsabkommen, Handelsgesprächen und so weiter. Wenn man sich die Verhandlungen über Regeln für den E-Commerce in der World Trade Organisation (WTO) ansieht, dann erkennt man schnell, dass China andere Prioritäten verfolgt als die USA und auch die EU. Die EU steht hier bei verschiedenen wichtigen Themen auch nicht ganz im Einklang mit den USA. So verlangen die USA in ihren Freihandelsabkommen robuste Zusagen zu grenzüberschreitenden Datenströmen und Datenlokalisierung. Das betrifft zwar ein breiteres Feld von Richtlinien als KI, bleibt aber definitiv relevant für die Technologie. Im Gegensatz dazu sind die Ziele Chinas bei seinen Freihandelsabkommen weniger ambitioniert. China verfügt über eine starke Digitalbranche mit großen Unternehmen, die weltweit aktiv werden wollen. Deshalb wägt China seine nationalen Erfordernisse in Bezug auf die Regulierung von Daten und den Zugriff auf Daten gegen die Bedürfnisse dieser Technologieunternehmen für einen weltweiten Markteintritt ab. Deshalb denke ich, dass hier eine Spannung entsteht, die China auszugleichen sucht. Als Folge hiervon darf China diese Themen in seinen Freihandelsabkommen also nicht gänzlich ignorieren, wobei im Vergleich zu den USA seine Ambitionen dabei deutlich geringer ausfallen.

Durch den Brexit hat sich gewissermaßen eine neue Konstellation an Akteurinnen und Akteuren in Europa ergeben. Welchem Partner bzw. welcher Partnerin wird sich das Vereinigte Königreich annähern, den USA oder der EU?

Joshua Meltzer: Das Vereinigte Königreich ist ein wichtiger Akteur im Bereich KI und zählt bei der Entwicklung von KI zu den Schlüsselländern. Für das Vereinigte Königreich ist deswegen noch nicht ganz klar, ob beim eigenen KI-Ansatz eher eine Orientierung an der EU oder eben an den USA überhaupt erforderlich ist. Auf horizontaler Ebene wird es sicherlich einige regulative Themen geben, die das Vereinigte Königreich im Verhältnis zur EU noch ausarbeiten muss, bspw. im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten und der Angemessenheit zur Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Doch wenn man die KI-Strategie des Vereinigten Königreichs und dessen Fokus auf Forschung und Entwicklung sowie Bildung betrachtet, kann das Land diese Bereiche in vielen Aspekten nicht nur unabhängig verfolgen und umsetzen, sondern dies auch auf eine Art tun, die mit dem Geschehen in der EU weiterhin im Einklang steht und darauf aufbaut. Einen Bereich, den man im Auge behalten sollte, sind die Entwicklungen in der EU rund um das Forschungsprogramm „Horizon Europe“ und die Fördermittel, die dort für KI-Forschung zur Verfügung stehen. Das Vereinigte Königreich besitzt auch weiterhin die Möglichkeit, daran teilzuhaben. Ich kann mir also gut vorstellen, dass es rund um die zentrale Forschung und Entwicklung von KI auch zukünftig programmübergreifende Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU geben wird.

Könnten Sie uns Ihren Eindruck zu den KI-Diskussionen auf UN-Ebene geben und inwieweit diese auch mit dem internationalen Handel in Konflikt stehen könnten?

Joshua Meltzer: Es gibt einige Passagen in den Zielen für nachhaltige Entwicklung der UN, die entweder recht explizit digitale Technologien selbst als Ziel definieren oder aber zur wichtigen Voraussetzung für diese machen. KI bekommt hier eine potenziell wichtige Rolle zugeordnet. Bei der „AI for Good“-Initiative⁹ ist KI für nachhaltige Entwicklung bereits ein Teil des Rahmenkonzepts. Für Entwicklungsländer gibt es eine Reihe von Hindernissen und Hürden, die sie überwinden müssen, um KI wirklich effektiv einsetzen zu können. Diese Länder müssen ein Umfeld schaffen, das KI fördert und ermöglicht. Man benötigt Daten, um die KI-Algorithmen so zu trainieren, dass sie auf die spezifischen Bedürfnisse und Besonderheiten jedes Landes zugeschnitten werden können. Eine KI-Anwendung für Daten aus dem Gesundheitswesen benötigt eine andere Art von Daten im Vergleich zu einer KI, die für bessere Erträge in der Landwirtschaft sorgen soll. In allen Fällen ist der Zugang zu Daten aber ganz sicher wichtig. Wenn man Handel als etwas betrachtet, das auch grenzüberschreitende Datenströme und Fragen rund um Standards und Compliance u. Ä. einbezieht, sollte eine entsprechend ausgearbeitete Handelspolitik die Nutzung und Entwicklung von KI in Entwicklungsländern fördern können.

Glauben Sie, dass die Handelspolitik dies derzeit tut?

Joshua Meltzer: Nein, zumindest nicht vollständig, weil es derzeit nur sehr eingeschränkt spezifische Regeln zu KI in Handelsvereinbarungen gibt. Für viele Entwicklungsländer gibt es eine Reihe von WTO-Verpflichtungen, die in Bezug auf KI hilfreich sind, doch ihre Anzahl ist begrenzt. Es gibt also keine offensichtlichen Barrieren in Handelsvereinbarungen, wobei ich glaube, dass hier nicht gezielt die Förderung von KI-Entwicklung verfolgt wird.

Also gibt es einen Bedarf, die bestehenden Gesetze zu überarbeiten, v. a. um die Implementierung von KI besser zu regeln und zu erleichtern?

Joshua Meltzer: Was wir brauchen ist eine vertrauenswürdige KI. Erst wenn ihr Einsatz im Einklang mit den ethischen Grundsätzen und Normen des jeweiligen Landes steht, entsteht eine breite gesellschaftliche Akzeptanz. Wie ich bereits sagte, findet eine Annäherung rund um diese breiter gefassten Fragen bezüglich der ethischen Grundsätze der KI bereits statt. Doch wie diese innerhalb der Länder umgesetzt werden, ist meiner Ansicht nach das, was wirklich zählt. Länder verfügen bereits über Gesetze, die auf KI anwendbar sind, z. B. im Bereich des Verbraucherschutzes, beim Schutz personenbezogener Daten oder bezogen auf Haftungsfragen. Doch es wird andere Bereiche geben, in denen vielleicht neue Gesetze und Regulierungen notwendig sind. Eine der Fragen, mit denen sich jedes Land auseinandersetzen muss, ist die Reihenfolge der Umsetzung. Auf der einen Seite ist KI noch immer sehr neu und man möchte ausreichend Raum für Experimente schaffen, damit die Technologie ordentlich weiterentwickelt werden kann. Aus regulatorischer Sicht darf man jedoch nicht zu weit vorgehen, weil man sonst riskieren würde, Gewinnerinnen und Gewinner auszuwählen und andere Wege, die möglicherweise Erfolg bringend sein könnten, zu unterbinden. Um ein Beispiel zu nennen: In Europa basiert ein starker Fokus in der KI-Regulierung auf der Annahme, dass die Sammlung großer Datenmengen auch weiterhin die entscheidende Antriebskraft für KI bleibt. Dabei ist noch gar nicht klar, ob sich dies notwendigerweise bewahrheitet, weil das Interesse an KI-Algorithmen auf Basis symbolischer Logik, die weniger datenintensiv sind, steigt. Klar, es gibt immer die Spannung, dass Regulierungsinstanzen verpassen, was tatsächlich in der neuesten Entwicklung der KI gerade geschieht. Andererseits birgt das Fehlen von Regulierung das Risiko, tiefes Vertrauen in KI zu untergraben.

Regierungen werden bei ihren Überlegungen, das richtige Gleichgewicht zu finden, unterschiedliche Wege gehen. In den USA verfolgt man traditionell einen sehr iterativen Ansatz, der eine starke Interaktion mit den tatsächlichen Interessenträgerinnen und -trägern voraussetzt, die die Forschung betreiben und die Investitionen tätigen sowie das Design entwickeln. Das führt zu weit mehr Selbstregulierung als es für Europa annehmbar wäre. Europa ist in viel größerem Maße bereit, vorab umfangreicher zu regulieren. Dann gibt es auch unterschiedliche kulturelle und andere rechtliche Gründe für diese Ansätze. Ich denke nicht, dass sich diese langfristig ändern.

Es gibt hier also keine offensichtlich richtige Antwort, und ich denke, dass es einfach Unterschiede geben wird. Genauer gesagt, glaube ich, dass der Schutz personenbezogener Daten für eine ganze Reihe von digitalen Fragestellungen zum Prüfstein wird, auch in Bezug auf KI. Aufgrund der DSGVO und der aktuellen Schrems-Entscheidung¹⁰ ist dies einer der konkretesten Punkte. Sie umfassen grenzüberschreitende Datenströme und den Umfang, in dem zu einem Zweck gesammelte Daten in einem anderen Bereich genutzt werden können, also alles wesentliche Aspekte, die zur Entwicklung von KI einzahlen. In den USA, wo Google über Gmail und die Suche gesammelte Daten genutzt hat, um KI-gestützte Spracherkennungsalgorithmen zu trainieren, ist das häufig geschehen.

Mit welchen Entwicklungen in der KI-Regulierung rechnen Sie in naher Zukunft?

Joshua Meltzer: Zurzeit wird an KI-Standards gearbeitet. Diese Arbeit ist wichtig und wird fortgeführt. Ich denke, wir müssen uns stärker bemühen, Bereiche für kooperative Projekte in der KI-Forschung und auf der Anwendungsebene zu finden, die gemeinwohlorientiert sind und sich mit Problemen wie dem Klimawandel und dem Erreichen verschiedener Ziele für nachhaltige Entwicklung beschäftigen. Außerdem denke ich, dass wir ein gemeinsames

Verständnis davon gewinnen müssen, welche Richtung China bezüglich der KI einschlägt, in welchem Maße wir mit China zusammenarbeiten können, auch um einen kooperativen Weg für eine gemeinsame Zukunft zu finden. Es kann natürlich sein, dass Chinas Weg den Grundprinzipien der Demokratie so stark entgegensteht, dass wir einen anderen Ansatz verfolgen müssen. Dazu werden neue Formen der Kooperation und Fokussierung erforderlich sein. Ob wir das über GPAI erreichen können oder ob wir über alternative Wege nachdenken müssen, ist eine andere Frage.

Rechtsstaatsprogramm Asien, Konrad-Adenauer-Stiftung und School of Law, Strathclyde:
Vielen Dank Herr Dr. Joshua Meltzer

Das Interview wurde von Dr. Angela Daly (Senior Lecturer of Law, Universität Strathclyde) und Frau Aishwarya Natarajan (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Rechtsstaatsprogramm Asien, KAS) auf Englisch geführt und nachträglich ins Deutsche übersetzt. Wir freuen uns auf Ihre Bemerkungen und Vorschläge. Bitte richten Sie ihr Feedback direkt an Dr. Daly (a.daly@strath.ac.uk) und Fr. Natarajan (aishwarya.natarajan@kas.de).

-
- 2 OECD Principles on Artificial Intelligence (AI), online unter: <https://www.oecd.org/going-digital/ai/principles/> [letzter Zugriff: 23.3.2021].
 - 3 Bengio, Y., Chatila, R.: An introduction to the Global Partnership on AI's work on Responsible AI, 1.9.2020, online unter: <https://oecd.ai/wonk/an-introduction-to-the-global-partnership-on-ais-work-on-responsible-ai> [letzter Zugriff: 23.3.2021].
 - 4 Executive Order on AI: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/ai/> [letzter Zugriff: 23.3.2021].
 - 5 Das IEEE ist ein weltweiter Berufsverband in den Bereichen Elektro- und Informationstechnik. Die Abkürzung steht für Institute of Electrical and Electronics Engineers.
 - 6 ISO/IEC bezeichnet eine internationale Norm: Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements, s. online unter: <https://www.iso.org/isoiec-27001-information-security.html> [letzter Zugriff: 23.3.2021].
 - 7 3GPP ist eine weltweite Kooperation zur Standardisierung des Mobilfunks. Die Abkürzung steht für 3rd Generation Partnership Project.
 - 8 Die ITU (International Telecommunication Union) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf. Sie ist u. a. Veranstalterin der Weltfunkkonferenz.
 - 9 AI für Good. Global Summit, online unter: <https://aiforgood.itu.int> [letzter Zugriff: 23.3.2021].
 - 10 Maximilian Schrems ist ein österreichischer Jurist, Journalist und Datenschutzaktivist. Er klagte vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen das sogenannte „EU-US Privacy Shield“- Abkommen zwischen den USA und Europa. In der Folge untersagte der EuGH Firmen persönliche Daten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern in die USA zu übermitteln (Schrems II). Zuvor erwirkte Schrems bereits, dass der EuGH den Vorgängerabschluss „Safe-Harbour“ aufgrund mangelnder Datenschutzbestimmungen kippte. S. dazu online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200091en.pdf> [letzter Zugriff: 23.3.2021].

Ansprechpartner

Sebastian Weise
Globale Innovationspolitik
Analyse und Beratung
sebastian.weise@kas.de

Jason Chumtong
Künstliche Intelligenz
Analyse und Beratung
jason.chumtong@kas.de

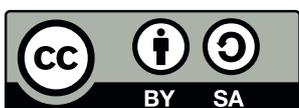
Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin

Titelbild: © AdobeStock/Philip
Gestaltung und Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR

ISBN 978-3-95721-922-0



Der Text dieser Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).