INTERVIEW VON **CORINNE M. FLICK**

Wie regulieren wir die künstliche Intelligenz?

Die Gründerin der Convoco-Stiftung spricht regelmäßig mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Diese Woche: Wirtschaftsjurist **Gerhard Wagner** über Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz

Die künstliche Intelligenz gilt als der nächste große Schritt, bedeutsam mindestens wie die Erfindung des Internets. Doch schon heute, im Frühstadium einer rasanten Entwicklung, ist klar, dass ihr Einsatz reguliert werden muss. Convoco-Gründerin Corinne Flick sprach dazu in ihrem Podcast mit Gerhard Wagner, Lehrstuhlinhaber für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Ökonomik an der Berliner Humboldt-Universität. Ein Auszug:

Europa, die USA und China verfolgen jeweils eigene Ansätze bei der Regulierung künstlicher Intelligenz. Welche Strategie verfolgt die USA?

Die USA stehen für eine Art „Techno-Libertinage", eine Selbstregulierung der großen Internetunternehmen durch den Markt und nicht durch Ordnungsrecht vom Typ AI Act oder Haftung. Der Communications Decency Act nimmt seit 1997 die großen Internetunternehmen vor der Haftung für Nutzerinhalte in Schutz. Dass Unternehmen wie Facebook und Google sich praktisch unberührt von haftungsrechtlichen Anreizen und ordnungsrechtlichen Vorgaben entwickeln konnten, hat maßgeblich zu ihrer heutigen Größe beigetragen. Hinzu kommt, dass die USA schon vor Beginn der Digitalisierung das Kartellrecht weitgehend zurückgenommen hatten. Heute machen sieben Unternehmen circa 34 Prozent des organisierten amerikanischen Kapitalmarkts aus. Zwar wird diese Entwicklung auch in den USA zunehmend skeptisch gesehen, doch gerade im Bereich der künstlichen Intelligenz setzt man weiter darauf, die technologische Entwicklung durch die Rücknahme rechtlicher Vorgaben zu fördern.

Glauben Sie, dass die USA diesen Ansatz weiterverfolgen werden? Es gibt ja immer wieder Stimmen, die die großen Technologieunternehmen zerschlagen wollen.

Bisher hat keine US-Regierung in diesem Bereich wirksame Maßnahmen ergriffen. Die Administration Biden hatte sich das zwar vorgenommen, aber nach wie vor gibt es keine Verordnung wie den Digital Markets Act der EU. Die aktuellen Entwicklungen, gerade im Bereich AI, weisen eigentlich in eine andere Richtung. Angesichts der Vermachtung dieser digitalen Märkte ist es ein aus meiner Sicht zum Beispiel ein Unding, dass man zugesehen hat, wie Microsoft, das heute von der Marktkapitalisierung größte dieser Digitalunternehmen, bei OpenAI eingestiegen ist, einem wesentlichen Player des AI-Markts. Microsoft hat OpenAI zwar nicht übernommen, weil das kartellrechtliche Schwierigkeiten gemacht hätte, aber der Einfluss scheint riesig zu sein. Die Rückkehr von Sam Altman auf den Chefposten von OpenAI soll maßgeblich auf Druck von Microsoft erfolgt sein. Das finde ich sehr beunruhigend, weil sich so bestehende Machtstrukturen der Digitalindustrie mit dem nächsten Innovationsschritt künstliche Intelligenz fortsetzen können.

Wie unterscheiden sich hierzu die Strategien Chinas und der EU?

Wie die USA hat auch China ihre Internetunternehmen über Jahre gewähren lassen, und das ganz bewusst in der Erwartung, dass diese sich zu den großen Akteuren entwickeln würden, die sie heute sind. Aber dieser Markt blieb stets unter der Kontrolle des Staates. Der Staat ist eine Art Symbiose mit den Internetunternehmen eingegangen, um deren Zugang zu den Daten und Profilen ihrer Nutzer für die Etablierung eines – plakativ formuliert – digitalen Überwachungsstaates einzusetzen.

Die EU unterscheidet sich von den USA und China dadurch, dass sie bisher keine großen Digitalunternehmen hervorgebracht hat. Sie ist ein Regulierer ohne Technologieunternehmen, die sie regulieren will. Die Frage ist, wie erfolgreich dieser Ansatz sein kann.

Unter welchen Bedingungen hat die EU eine Chance, sich als globaler Regulierer durchzusetzen?

Es gibt zwei Wege, auf die die EU-Kommission hoffen kann. Der eine ist der der Überzeugung, also dass sich andere Länder an Europa orientieren werden, wenn wir exemplarisch gute Regeln schaffen. Spannender ist aber der zweite Weg, über den die EU auch dann zum globalen Standardsetzer werden kann, wenn andere Länder keine europäischen Werte teilen oder nicht von der Regulierung überzeugt sind. Diese Wirkung nennt man Brussels Effect und beruht auf einem wirtschaftlichen Kalkül, das zunächst als California Effect beschrieben worden ist. Innerhalb der USA ist Kalifornien nämlich der fortschrittlichste Staat in Sachen Regulierung, insbesondere von Produkten. Gleichzeitig ist er mit knapp 40 Millionen Einwohnern so groß, dass kein bundesweit tätiges Unternehmen es sich leisten kann, nicht in Kalifornien präsent zu sein. Autohersteller zum Beispiel stehen vor der Frage, ob sie sich für alle Produkte an den strengsten Standards Kaliforniens orientieren oder ob sie unterschiedliche Autos mit verschiedenen Sicherheitsstandards bauen. Das betriebswirtschaftliche Kalkül ist aber normalerweise so, dass eine einheitliche Produktgestaltung kostengünstiger ist. Deshalb werden die hohen Standards Kaliforniens

Was ist CONVOCO?
Die Convoco-Stiftung bietet unterschiedliche Plattformen, die einen freien und interdisziplinären Gedankenaustausch zu gesellschaftlich relevanten Fragen ermöglichen und die Debatte beflügeln: Es gibt Lectures in Berlin und London, eine Konferenz (das Convoco-Forum) in Salzburg. Im Convoco-Podcast spricht Corinne Flick, Gründerin und Vorstand der Stiftung, alle zwei Wochen mit wichtigen Vertretern der Gesellschaft. Das aktuelle Gespräch lässt sich hier hören:

de facto überall in den USA von Unternehmen eingehalten. So entsteht ein race to the top – wer den höchsten Standard setzt, setzt den Standard für alle.

Das ist auch das Kalkül der EU im Bereich AI, nämlich dass es für alle großen AI-Entwickler zu teuer wäre, separate Produkte für Europa herzustellen, man die europäischen Standards deshalb überall anwendet. Die zentrale Frage ist, ob dieses Kalkül für Digitalprodukte wirklich funktioniert. Für Finanzprodukte zum Beispiel gilt es nicht. Sie können Anleihen oder Derivate nicht nur in Deutschland kaufen, sondern auch in Luxemburg, der Schweiz oder in Singapur, wo ganz andere Standards gelten. Und bei der Inkorporation von Aktiengesellschaften gibt es den Delaware-Effekt: Unternehmen gehen in die Jurisdiktion mit den niedrigsten Standards und bewirken so ein race to the bottom. Mit Bezug auf die AI-Regulierung ist also die Frage, welches Modell zutrifft: California oder Delaware.

Staaten wie Kanada versuchen, mit Verweis auf den AI Act junge Unternehmen aus Europa wegzulocken. Geht das Ziel, globaler Regulierer zu sein, also zulasten der europäischen Wirtschaft?

Das führt zu der wirklich großen Frage, warum wir es in Europa nicht nur in Sachen AI, sondern in der Digitalwirtschaft allgemein nicht geschafft haben, vorne mit dabei zu sein. Alle großen Unternehmen, mit denen wir als Konsumenten jeden Tag interagieren, sitzen in den USA oder China. Solange man nicht weiß, woran das liegt, kann man nur schwer argumentieren, dass der AI Act jetzt das Problem ist. Ich glaube eher, dass das mit dem generellen Forschungsumfeld zu tun hat und auch mit der Fragmentierung der europäischen Digitalmärkte anhand von Sprachgrenzen, die ein Skalieren von Geschäftsmodellen viel schwerer macht als in China oder in den USA.

Gerhard Wagner ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht und Ökonomik an der Humboldt-Universität zu Berlin und akademischer Leiter des Masterstudiengangs International Dispute Resolution. Er ist Mitherausgeber der Zeitschrift für Europäisches Privatrecht

Schafft der AI Act denn eine gewisse Rechtssicherheit, die für Unternehmen attraktiv ist?

Wer juristisch arbeitet, weiß, dass die Rechtslage immer unsicher ist, sobald es interessant wird. Je detaillierter die Regeln, desto unklarer ist es am Ende. Der Ruf nach Rechtssicherheit sollte daher meines Erachtens deutlich reduziert werden. Das gilt vor allem auch in Bezug auf den AI Act. Wann ist ein System „robust", „verlässlich" und „sicher" wie es der AI Act verlangt? Also, ich kann Ihnen das nicht erklären und ich bezweifle, dass irgendjemand das kann, bevor nicht etwas passiert ist, das man nicht in Ordnung findet. Der AI Act gibt keine Rechtssicherheit in dem Sinne, dass ich als Entwickler darin genau lesen kann, was ich tun darf und was nicht.

Es wird auch oft so getan, als gäbe es ohne den AI Act überhaupt keine rechtlichen Vorgaben für die künstliche Intelligenz. Dabei haben wir Ordnungsrecht en masse, gerade in der EU. Wir haben zum Beispiel eine über 100 Seiten lange Verordnung für Medizinprodukte wie Herzschrittmacher, Dialysemaschinen etc. Die Sicherheitsvorschriften dieser Verordnung gelten selbstverständlich auch, wenn Medizinprodukte AI-Elemente haben, zum Beispiel einen AI-gestützten Operationsroboter. Oder denken Sie an die großen Mengen Regulierungsrecht für Kraftfahrzeuge, die natürlich auch dann gelten, wenn Autos Software-Komponenten beinhalten. Man kann sagen, je gefährlicher ein Produkt ist, desto mehr und strengere Regulierung gibt es schon heute. Und die gilt immer auch für die in den Produkten enthaltenen AI-Elemente. Daher frage ich mich immer wieder: Wo war eigentlich die Riesenlücke, die man mit dem AI Act füllen wollte? Ich kann sie nicht ausmachen, und ich habe das Gefühl, der EU-Gesetzgeber hat sie auch nicht gesehen, sonst hätte er mehr anbieten können als diese sehr allgemeinen, auf Sicherheitsziele verpflichtenden Vorschriften.

Es ist nicht so, dass mit jeder neuen Technologie neues Recht geschaffen werden muss. Die allgemeinen Vorschriften, mit denen wir seit Jahrhunderten leben, sind technologieneutral. Egal welche Technologie: Sie sind niemals dazu berechtigt, fahrlässig andere zu schädigen oder ihre Rechtsgüter wesentlichen Gefahren auszusetzen. Dafür brauche ich keinen AI Act.

Wie ließe sich die Digitalwirtschaft effektiv regulieren?

Meine Empfehlung wäre gewesen, auf Haftung zu setzen. In anderen Worten: Regulierung ex post. Wenn Probleme auftreten, reagiere ich dadurch, dass ich die Unternehmen verantwortlich mache.

Bei Regulierung ex ante muss der Gesetzgeber entscheiden, welche Risiken bestehen, bevor Schäden überhaupt entstanden sind. Das Problem ist, dass die Ziele und die Anforderungen an die Regulierung von AI zum jetzigen Zeitpunkt kaum klar definiert werden können. Das sieht man dem AI Act auch an. Es gibt zwar eine Reihe von Verboten über Social Scoring, Gesichtserkennung und so weiter, aber im Übrigen werden die Anforderungen sehr allgemein gehalten. Es geht um Risikomanagement, um die Gewährleistung menschlicher Aufsicht, um Genauigkeit, Robustheit und Cybersicherheit. Wie bereits erwähnt, generieren diese allgemeinen Ziele keine rechtssicheren Verhaltensanweisungen. Haftung ex post wartet hingegen erst einmal ab und interveniert nur dann, wenn es wirklich zu Schäden gekommen ist. Die Überlegung ist, dass Unternehmen diese Haftung antizipieren und versuchen, Schäden zu vermeiden, da deren Kosten höher sind als zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen. Das Haftungsrecht wirksam zu machen zum jetzigen Zeitpunkt, wo man noch nicht genau weiß, welche Risiken es gibt, hätte ich für die bessere Strategie gehalten.

Tatsächlich hat die EU parallel zum AI Act eine Reform der Produkthaftungsrichtlinie auf den Weg gebracht. Das halte ich für genau richtig und hätte meines Erachtens auch erst einmal gereicht. Wenn man dann zusätzlich zu Kartellrecht und Haftung im Stile des AI Act reguliert, würde ich mir wünschen, dass man das zielgenau macht, mit wenigen klaren Vorschriften, und sich im Übrigen raushält. ■