

ESMT Berlin · Schlossplatz 1 · 10178 Berlin

Bundesministerium des Innern

Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

-- per E-Mail --

**Martin Schallbruch**  
Ministerialdirektor a.D.  
Deputy Director of DSI  
Senior Researcher Cyber  
Innovation and Cyber Regulation

Tel.: +49 30 21231-1652  
Fax: +49 30 21231-9  
[martin.schallbruch@esmt.org](mailto:martin.schallbruch@esmt.org)

18. Februar 2020

**Betr.: Fachforum „Ordnungsrahmen für den menschenzentrierten Einsatz von KI in Arbeit und Gesellschaft“ am 26. Februar 2020**

hier: Vorbereitende Stellungnahme

**Bezug: Ihre E-Mail vom 12. Februar 2020**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Mitwirkung an dem Fachforum bedanke ich mich und nehme gerne vorbereitend nachfolgend Stellung. Entsprechend meiner fachlichen Schwerpunkte beschränke ich die Stellungnahme auf die allgemeinen Leitfragen und den Bereich „Ordnungsrahmen KI“.

**Allgemeine Leitfragen, die Gegenstand aller Fachforen sind:**

1. **Feedback zur Umsetzung der KI-Strategie: Was hat die Bundesregierung mit ihren Maßnahmen aus den Kapiteln 3.5 „Arbeitswelt und Arbeitsmarkt - Strukturwandel gestalten“ und 3.9 „Ordnungsrahmen anpassen“ erreicht? Was ist gut? Was könnte besser werden?**

Bislang sind im Bezug auf das Kapitel 3.9 „Ordnungsrahmen anpassen“ außer Forschungsförderung keine Maßnahmen bekannt.

2. **Was fehlt in der Strategie in diesen beiden Kapiteln? Welche neuen (seit Verabschiedung der Strategie) relevanten Entwicklungen (z.B. technologisch, gesellschaftlich, politisch) gibt es?**

**ESMT**  
**European School of Management**  
**and Technology GmbH**

Schlossplatz 1  
10178 Berlin  
Tel.: +49 30 21231-0  
Fax: +49 30 21231-9

Betriebsstätte  
Schloss Gracht  
Fritz-Erlor-Str. 1  
50374 Erftstadt  
Tel.: +49 2235 406-204  
Fax: +49 2235 406-235

[inforequest@esmt.org](mailto:inforequest@esmt.org)  
[www.esmt.org](http://www.esmt.org)

Vorsitzender des Aufsichtsrates:  
Prof. Dr. Clemens Börsig

Geschäftsführung:  
Prof. Jörg Rocholl, PhD (Präsident)  
Georg Garlichs (CFO)

Registergericht:  
Berlin-Charlottenburg, HRB 87005  
Bankverbindung: Deutsche Bank AG  
Konto: 077 304 400, BLZ: 100 700 00  
IBAN: DE91 1007 0000 0077 3044 00  
BIC DEUT DEBB XXX

USt-Id.: DE814050117

**Welche zwischenzeitlich veröffentlichten Handlungsempfehlungen sind aus Ihrer Sicht relevant? Wie können Nachhaltigkeitsaspekte (wie z.B. die 17 SDG) besser berücksichtigt werden?**

Seit Verabschiedung der KI-Strategie der Bundesregierung eingetretene Entwicklungen mit wesentlichem Einfluss auf die weitere Umsetzung der Strategie insbesondere im Kapitel 3.9 „Ordnungsrahmen anpassen“ sind aus meiner Sicht insbesondere:

- Allgegenwärtigkeit der KI: Anwendungen der Künstlichen Intelligenz (im Sinne der sehr breiten Definition der KI-Strategie der Bundesregierung) werden zunehmend allgegenwärtig in vorhandene IT-Systeme integriert. Im Hinblick auf die zunehmende Virtualisierung von Anwendungen und die Nutzung cloudbasierter Dienste ergibt sich bei nahezu jeder professionellen Anwendung eine Möglichkeit zur Effektivitätssteigerung durch KI, die auch praktisch umsetzbar ist. Viele Anwender von IT-Systemen nutzen KI, ohne das zu wissen.
- Klimaschutz: Mit der Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele der Bundesregierung wird die weitere Digitalisierung von Schlüsselbereichen verbunden sein (wie z.B. Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Produktlebenszyklen). Hier werden in erheblichem Umfang neue Daten anfallen und – zur Umsetzung von Klimaschutzzielen – mit Hilfe von KI ausgewertet werden müssen. Auch Verwaltungsvollzug schärferer Klimaschutzgesetze wird auf KI angewiesen sein.

Seit Verabschiedung der KI-Strategie sind eine Vielzahl querschnittlicher und sektoraler Handlungsempfehlungen zu Kapitel 3.9 „Ordnungsrahmen gestalten“ veröffentlicht worden. Neben dem schon in den Leitfragen erwähnten Bericht der Datenethikkommission ist der Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 zu nennen, der für den Ordnungsrahmen bedeutsame Vorschläge zur Regulierung von Plattformen und Daten sowie zur übergreifenden Gestaltung des Ordnungsrahmens für die Digitalisierung enthält.

**3. Was sollte die Bundesregierung bis 2021 am dringendsten angehen (konkrete Handlungsempfehlungen)?**

Der Ordnungsrahmen für die künstliche Intelligenz ist untrennbar verbunden mit dem Ordnungsrahmen für die Digitalisierung insgesamt. Die Bundesregierung sollte diese Frage ganzheitlich betrachten und dabei insbesondere drei Aspekte aufgreifen:

- (a) Intensivieren der Arbeiten an einer Zukunftsfähigkeit des Datenschutzrechts im Kontext der Weiterentwicklung der Datenschutzgrundverordnung
- (b) Aufsetzen eines längerfristig angelegten Vorhabens zur Systematisierung der Regulierung digitaler Technologie und ihrer Anwendungen, mit der der derzeitige Wildwuchs an Regulierungen (z.B. im Bereich der Plattformen oder der IT-Sicherheit) überwunden wird.
- (c) Vorbereitung der Gründung einer ressortübergreifenden Digitalagentur sowie der Einrichtung eines Digitalministeriums auf Bundesebene

### Leifragen zu „Ordnungsrahmen KI“

Vorbemerkung zum „Ordnungsrahmen KI“: Unter „Ordnungsrahmen“ wird die gesamtheitliche staatliche Ordnung dieses Sachbereichs verstanden, also die regulatorische, politische, administrative und fiskalische Staatstätigkeit. Vorhandene und geplante Regulierung, politische Rahmenbedingungen, behördliche Aufsichten, Beschaffungsverhalten etc. bilden gemeinsam den Rahmen, in dem sich Entwicklung und Einsatz der Technologie abspielen. Entsprechend der politischen Zielsetzungen der Bundesregierung soll dieser Ordnungsrahmen so weiterentwickelt werden, dass der Einsatz von KI in breiten Anwendungsfeldern ermöglicht und gleichzeitig die Risiken adäquat gemanagt werden.

Die Definition von KI in der Strategie der Bundesregierung ist so weit gefasst, dass über kurz oder lang jedes informationstechnische System in diesem Sinne als „Einsatz von KI“ zu qualifizieren wäre. Eine Diskussion über einen „Ordnungsrahmen KI“ wird damit de facto zu einer Debatte über den Ordnungsrahmen für digitale Transformation insgesamt und umfasst Fragen der IT-Sicherheit, des Datenschutzes, der Datennutzung und der digitalen Plattformen. Welche spezifischen Fragestellungen durch den Einsatz von KI-Technologien hinzukommen, wird zwar breit diskutiert, ist aber empirisch alles andere als abgesichert.

Daher wird empfohlen, die Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens im Hinblick auf KI vor allem so anzulegen, dass neue Erkenntnisse gewonnen, das Verständnis der Wirkung von KI-Technologien verbessert, Einzelfragen des Einsatzes sektorspezifisch und vorläufig zu regeln und Verfahren wie Experimentierräume und Reallabore zu nutzen. Für eine generell-abstrakte Weiterentwicklung eines Ordnungsrahmens ist es noch zu früh.

- 1. Reichen die bestehenden Regulierungen für den Einsatz von KI aus? Wenn nein, wie sollten diese angepasst werden? Braucht es darüber hinaus zusätzliche KI-spezifische Regulierungen? Wenn ja, welche und auf welcher Ebene (national/supranational/europäisch/völkerrechtlich)?**

Die in der Frage enthaltene Annahme, „Einsatz von KI“ als solcher könne reguliert werden, ist irreführend. Die Definition von KI in der Strategie der Bundesregierung ist so weit gefasst, dass über kurz oder lang jedes informationstechnische System in diesem Sinne als „Einsatz von KI“ zu qualifizieren wäre.

Mit einer Debatte über die pauschale „Regulierung des Einsatzes von KI“ ist das Risiko verbunden, dass die Nutzung von KI-Technologien wie dem maschinellen Lernen in der Entwicklung und Weiterentwicklung von Produkten wegen vorgeblich bestehender rechtlicher Risiken gebremst wird. Eine solche Debatte wird zwangsläufig dazu führen, dass das von der Bundesregierung beschlossene Ziel „Wir wollen Deutschlands und Europa zu einem führenden KI-Standort machen“ verfehlt wird.

Ein Regulierungsansatz, der den Einsatz von IT (einschließlich KI) erleichtert und fördert und gleichzeitig die Risiken adäquat managt, wird – jenseits bestehender Regelungen des Datenschutzes, der IT-Sicherheit und der Haftung – auf einer allgemeinen Ebene nicht gelingen. Stattdessen sollte eine Debatte über die Frage geführt werden, welche konkreten Hindernisse dem Einsatz neuer Verfahren entgegenstehen und welche konkreten Risiken einer ergänzenden Regulierung bedürfen.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Schutzgüter und Risiken in den verschiedenen Sektoren muss diese Debatte vor allem sektorspezifisch geführt werden. Aus dem Einsatz der KI im Bereich der Finanzmärkte ergeben sich veränderte Risiken für das internationale Finanzsystem, denen sektoral begegnet werden muss. Aus dem Einsatz der KI bei automatisierten und vernetzten Fahrzeugen oder Medizingeräten ergeben sich veränderte Risiken für Leib und Leben der Nutzerinnen und Nutzer, die sektoral adressiert werden müssen. Aus dem Einsatz von KI im Bereich des Militärs – z.B. in Form autonomer Waffensysteme – ergeben sich Risiken für die internationale Stabilität und den Weltfrieden, die in internationaler Diplomatie und internationalem Recht adressiert werden müssen.

**2. Wie kann ein Ordnungsrahmen für KI ausgestaltet werden? Halten Sie einen horizontalen Regulierungsansatz oder vertikale, sektorspezifische Regulierungen für sinnvoller oder eine Kombination aus beidem?**

Wie beschrieben halte ich vor allem eine Weiterentwicklung der sektorspezifischen Regulierung für erforderlich. Sie sollte verbunden werden mit dem systematischen Beobachten, Sammeln und Auswerten von Einsatzszenarien und Risiken, um den Boden zu bereiten für spätere horizontale Maßnahmen.

Allerdings enthält die bestehende horizontale Regulierung im Bereich der Digitalisierung – Datenschutzrecht, IT-Sicherheitsrecht, Wettbewerbsrecht, Haftungsrecht, Medienrecht – bereits zahlreiche allgemeine Verhaltensregeln für die Betreiber/Anwender von IT-Systemen. Zwischen diesen Verhaltensregeln besteht schon jetzt eine starke Wechselwirkung. Besonders deutlich ist dies bei digitalen Plattformen, die nahezu allen querschnittlichen Verhaltensregelungen sowie weiteren sektorspezifischen Regelungen unterliegen.

Die mit diesen Verhaltensregeln adressierten Risiken werden durch Nutzung von KI-Techniken beeinflusst. Dies muss bei Weiterentwicklung der bestehenden querschnittlichen Regulierung bei Datenschutz, Wettbewerb, IT-Sicherheit, Haftung etc. berücksichtigt werden. Vor allem aber sollte daran gearbeitet werden, die verschiedenen querschnittlichen Regulierungen des bestehenden Ordnungsrahmens in geeigneter Form zu systematisieren und zusammenzuführen.

3. **Braucht es verbindliche gesetzliche Regelungen für grundrechtsrelevante bzw. persönlichkeitsensible Einsatzbereiche von KI? Wenn ja, welche?  
Welche Empfehlungen der Datenethikkommission hierzu unterstützen Sie?**
4. **Wie kann die konkrete Umsetzung des von der Datenethikkommission vorgeschlagenen risikobasierten Regulierungsansatzes konkret ausgestaltet werden? (Empfehlung der Datenethikkommission, S.173)**

Ich halte es für sinnvoll, zum Umgang mit Risiken des Einsatzes informationstechnischer Systeme – wie schon bei IT-Sicherheit und Datenschutz – stets einen risikobasierten Ansatz zu wählen, der angemessene Schutzmaßnahmen abhängig von der Größe des Risikos und dem zu schützenden Rechtsgut verlangt. Gerade in dynamischen Technologiefeldern sollte die hierfür nötige Abwägung nicht unmittelbar durch den Gesetzgeber erfolgen. Regulierung ist möglichst dynamisch und entwicklungs offen auszugestalten.

Die von der Datenethikkommission entwickelten Ansätze zur Bestimmung der „Kritikalität algorithmischer Systeme“ halte ich nicht für überzeugend. Es wird nicht gelingen, das dort angedachte übergreifende Modell zu entwickeln. Schon der im ersten Schritt relevante Begriff der „algorithmischen Systeme“ ist so weit gefasst, dass jede Anwendung der Informationstechnik erfasst wird. Auch das nach Auffassung der Datenethikkommission im zweiten Schritt zu bestimmende „Schädigungspotential algorithmischer Systeme“ ist grundsätzlich unbegrenzt. Jedes auch nur denkbare Schutzgut könnte durch algorithmische Systeme geschädigt werden. Entsprechend würde die im dritten Schritt vorgesehene Abstufung ein bürokratisches, kaum handhabbares und innovationsfeindliches Modell hervorbringen, das die Schutzziele gleichwohl verfehlen würde.

Dies zeigt auch ein Blick auf die IT-Sicherheit, die – der weiten Definition der Datenethikkommission folgend – nahezu vollständig in das Modell der „Kritikalität algorithmischer Systeme“ einbezogen werden müsste. Dort ist es in langjähriger Forschungsarbeit nicht gelungen, die Risiken für die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit informationstechnischer Systeme in ein einheitliches Modell zu überführen. Allgemeine sektorübergreifende Regelungen zur Bewältigung der Risiken für die IT-Sicherheit rekurrieren daher auf ein dynamisches Schutzkonzept ohne weitere Klassifizierung (z.B. durch Verweis auf risikoangemessene Maßnahmen nach dem Stand der Technik etwa in § 8a BSIG oder Art. 32 DSGVO).

Eine konkretere Bestimmung der Risiken und entsprechende Skalierung von Schutzmaßnahmen erfolgt sektor- bzw. anwendungsspezifisch, etwa durch die Regelungen für Kritische Infrastrukturen im BSIG oder sektorspezifische Regulierung (TKG, SGB V, EnWG etc.).

Die Auswirkungen der Risiken durch den Einsatz von KI entziehen sich daher einem übergreifenden Klassifizierungs- und Regulierungsansatz und sollten daher – wie unter 1. beschrieben – der sektorspezifischen Regulierung vorbehalten bleiben.

**5. Wie können Prinzipien wie Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Nicht-Diskriminierung in einen Ordnungsrahmen KI und/oder technische Standards überführt werden?**

Prinzipien wie Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Nicht-Diskriminierung sind – entsprechend der sehr unterschiedlichen Schutzgüter und Risiken – vor allem sektorspezifisch umzusetzen. Hierzu ist die sektorspezifische Regulierung anzupassen sowie die darauf basierende oder diese konkretisierende Entwicklung technischer Standards.

Zur Stärkung des Vertrauens in KI-Systeme und auf Grundlage der sich stark entwickelnden Forschung zu Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Diskriminierung im Bereich KI bietet es sich an, ergänzend querschnittliche Leitlinien zu erarbeiten, welche Instrumente zur Erhöhung von Nachvollziehbarkeit und Transparenz sowie zur Erkennung und Reduzierung von Diskriminierung grundsätzlich zur Verfügung stehen. Sektorale Regulierungen und Aufsichtsbehörden könnten diese in ihrer Arbeit berücksichtigen, die – unter 7. skizzierte – zentrale Unterstützungseinheit eben diese Instrumente weiterentwickeln und Vorschläge zur Fortschreibung querschnittlicher Leitlinien machen. Normungsansätze wie sie zum Beispiel mit der Normungsroadmap KI des DIN verfolgt werden, können hierbei unterstützen.

Technische (bzw. organisationsbezogene) Standardisierung könnte sich auch auf sektorübergreifende Instrumente, etwa zur Erhöhung von Nachvollziehbarkeit oder zur Reduzierung von Diskriminierungsrisiken beziehen, so dass von Betreibern informationstechnischer Systeme auch die Einhaltung standardkonformer Verfahrensweisen im Hinblick auf diese Ziele demonstriert (und ggf. bewertet) werden kann.

**6. Gibt es Bedarf für eine behördliche Aufsichtsstruktur, z.B. zur Prüfung, Zertifizierung und Zulassung von KI-Systemen? Wie sollte eine solche Aufsichtsstruktur ausgestaltet bzw. institutionell umgesetzt werden? In welchem Verhältnis sollen etwaige neue Strukturen zu bereits vorhandenen sektoralen Aufsichtsbehörden stehen?**

Es gibt keinen Bedarf für eine querschnittliche Aufsichtsstruktur speziell für KI. Die bestehenden querschnittlichen Aufsichtsbehörden in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit und Wettbewerbsrecht werden die Veränderung von Risiken durch KI in ihrer Aufsichtstätigkeit zu berücksichtigen haben. Gleiches gilt für die sektoralen Aufsichtsbehörden. Wegen der erheblichen Bezüge zwischen den verschiedenen Querschnittsmaterien und -schutzgütern – Persönlichkeitsrechte, Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen, Wettbewerb – und auch zwischen Querschnitts- und sektoralen Materien muss die Aufsicht enger verzahnt werden, insbesondere durch eine gemeinsame Unterstützungseinrichtung (s. Frage 7).

Eine zusätzliche Einrichtung einer querschnittlichen Aufsichtsstruktur für KI oder die Zuweisung einer solchen querschnittlichen Aufsichtsaufgabe an eine bestehende Einrichtung würde zu einer weiteren

Bürokratisierung führen und die Entwicklung und Nutzung von KI in Deutschland und Europa behindern.

**7. Bedarf es einer zentralen Unterstützungseinheit, die die Aufsichtsbehörden bei ihren Aufsichtsaufgaben unterstützt (vgl. Empfehlung der Datenethikkommission, S. 199)?**

Die Einrichtung einer zentralen Unterstützungseinheit, die die Aufsichtsbehörden bei ihrer Aufsicht im Bereich digitaler Anwendungen unterstützt, ist sinnvoll. Allerdings sollte dies nicht nur auf den Einsatz von KI beschränkt bleiben, sondern umfassender die Regulierung und Aufsicht im Bereich informationstechnischer Systeme unterstützen. Zudem sollte die Einheit nicht bloß als „Kompetenzzentrum“ ausgestaltet sein, sondern als Behörde mit Befugnissen im Bereich der Informationserhebung ausgestaltet sein. Eigenständige Regulierungs- und Aufsichtskompetenzen sind allerdings nicht sinnvoll; dies sollte den jeweiligen Aufsichtsbehörden vorbehalten bleiben.

Als Grundlage kann der Vorschlag der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 genommen werden, der eine Europäische Digitalagentur und eine spiegelbildliche nationale Einrichtung umfasst. Sie sollte zur Unterstützung der Datenschutz-, Wettbewerbs-, IT-Sicherheits-, Medien- und sektoralen Aufsichtsbehörden folgende Aufgaben haben:

- „Die beständige Beobachtung von Plattform-Geschäftsmodellen, -Diensten, -Marktentwicklung als Service für die jeweils operativ zuständigen Aufsichtsbehörden;
- die Prüfung von Interoperabilitätsstandards im Kontext von Zusammenarbeits- und Öffnungs-, Datenschutz- oder Herausgabepflichten;
- ein Marktüberblick, ggf. Dokumentation von Datenbeständen zum Zwecke einer Unterstützung von (verbraucherrechtlichen oder datenschutzrechtlichen) Datenzugangsanordnungen;
- die Dokumentation des Einsatzes und der Auswirkungen der Künstlichen Intelligenz, etwa im Zusammenhang mit automatisierten Einzelentscheidungen, Wettbewerbs- oder Meinungsmanipulationen.“ (Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, S. 83)

Eine solche Agentur sollte losgelöst von den bestehenden Aufsichtsbehörden (in den Bereichen Datenschutz, Wettbewerb, IT-Sicherheit, Medien etc.) organisiert werden, um kein einseitiges Regulierungs-/Aufsichtsinteresse zu verfolgen.

**8. Welche Beratungsstruktur sollte zu Fragen rund um die Qualitätssicherung von KI-Systemen und deren Prüfung, Zertifizierung und Zulassung für Unternehmen und/oder Behörden aufgebaut werden?**

Für Qualitätssicherung, Prüfung, Zertifizierung und Zulassung informationstechnischer Systeme existiert ein im wesentlichen funktionierendes Modell, insbesondere das New Legislative Framework der EU. Dies sieht ein Zusammenspiel von Regulierung, Behörden und Marktakteuren vor. Die Beratung wird hierbei im Wesentlichen durch Akteure am Markt erbracht. Es ist kein Grund ersichtlich, hiervon für KI-Systeme abzuweichen.

Um das Ziel der Bundesregierung zu erreichen, Deutschland zu einem führenden KI-Standort zu machen, sollte allerdings erwogen werden, Anbietern und Anwendern von KI-Systemen staatliche Unterstützung bei der Inanspruchnahme von Beratungsangeboten zu den genannten Fragen zukommen zu lassen. Damit könnten die durch die Diskussion über rechtliche Risiken des Einsatzes von KI-Systemen entstehende Verunsicherung reduziert und Entwicklung und Einsatz von KI gefördert werden.

9. Sollte sich im Bereich der Produktsicherheit hinsichtlich KI etwas verändern? Wenn ja, was?
10. Sollte sich im Bereich Haftung hinsichtlich KI etwas verändern? Wenn ja, was?

Produktsicherheit und Haftung sind im Bereich der IT-Produkte und IT-Dienste unzureichend geregelt. Dies ist eine der zentralen Ursachen für die mangelnde Sicherheit zahlreicher auf dem Markt verfügbarer IT-Angebote. Insbesondere die Beschränkung der Haftung auf bestimmte, schwer bestimmbare Rechtsgüter sowie Beweis- und Darlegungsprobleme behindern eine angemessene Verantwortungsübernahme durch Hersteller von IT-Produkten bzw. Anbieter von IT-Diensten. Die gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre adressieren fast durchweg die Verantwortung der Betreiber oder Nutzer informationstechnischer Systeme (z.B. IT-Sicherheitsgesetz, DSGVO) statt die Verantwortung der für Qualitätsmängel und Sicherheitslücken verantwortlichen Hersteller und Anbieter.

Dieses Defizit muss unabhängig von der Nutzung von KI-Techniken behoben werden. Die Risiken unsicherer und/oder qualitativ schlechter IT-Systeme werden mit dem Einsatz von KI verschärft, weshalb die Notwendigkeit entsprechend weiterentwickelter Produktsicherheits- und Haftungsregelungen für IT-Produkte besteht.

Spezielle Regelungen für Produktsicherheit und Haftung im Hinblick auf KI-Technologien, wie zum Beispiel bei autonomen Fahrzeugen, sollten sektorspezifisch getroffen werden. Wo besondere Gefahren drohen, kann beispielsweise eine sektorspezifische Gefährdungshaftung ausgebaut oder neu eingeführt werden.

11. Wie kann die Zivilgesellschaft bei der Entstehung eines KI-Ordnungsrahmens frühzeitig eingebunden werden?

Die bestehenden Mechanismen der Einbindung der Zivilgesellschaft sind ausreichend.