

# Zur Durchführung von EU-AI Act und EU Data Act

*Wie die deutsche Industrie von einer innovationsfreundlichen Durchsetzungspraxis europäischer Digitalgesetze profitieren kann.*

**Juni 2024**

## Executive Summary

Mit der „EU KI-Verordnung“ und „EU-Datenverordnung (VO [EU] 2023/2854) (im Folgenden: EU-AI Act und dem EU-Data Act) hat der EU-Gesetzgeber gleich zwei für die deutsche Industrie bedeutsame und tiefgreifende Rechtsakte verabschiedet. Schließlich sind Künstliche Intelligenz (KI) und Datenwirtschaft kritische Schlüsselfaktoren für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts. Damit die neuen EU-Digitalverordnungen ihre intendierte innovationspolitische Wirkung bei Hersteller- und Anwenderindustrien entfalten können, spielt die Durchsetzung der Rechtsakte in Deutschland eine zentrale Rolle. Eine harmonisierte, schlanke und nutzerorientierte Durchsetzungsstruktur ist nach Überzeugung des BDI deshalb notwendig, um die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu stärken.

## Gemeinsame Kernbotschaften zur Durchsetzung des EU-AI Act und des EU-Data Acts

- Die behördlichen Aufsichtsstrukturen zur digitalpolitischen Gesetzgebung ist bereits stark fragmentiert, weshalb eine zentrale Behörde als „Single Point of Contact“ für die Implementierung des EU-Data Act und des EU-AI Act sowohl im behördlichen Innenverhältnis in der Abstimmung mit weiteren zuständigen Behörden als auch im Außenverhältnis gegenüber Unternehmen fungieren und damit die verantwortliche Anlaufstelle für Unternehmen darstellen sowie selbstständig die Koordination mit weiteren zuständigen Behörden übernehmen sollte. Eine solche Kompetenzbündelung sollte zunächst bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) erfolgen. Hierbei sollten bestehende Strukturen genutzt und die Perspektive der Industrie – insbesondere im (Business-to-Business)-Bereich – berücksichtigt werden.
- Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen aus der Durchsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) verdient die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in den bevorstehenden Durchführungsgesetzen besondere Aufmerksamkeit. Eine größtmögliche Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene muss angestrebt werden, um unterschiedliche und sich widersprechende Rechtsauslegung tunlichst zu vermeiden. Sektorale zuständige Behörden sollten in der Entscheidungspraxis eng einbezogen werden, um ihr Domänenwissen zu nutzen. Es sollten effiziente Formen der Zusammenarbeit geschaffen werden, ohne die festgelegten Kompetenzen und Zuständigkeiten zu untergraben.

- Es ist besonders wichtig, ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen bereits im kommenden Haushalt bereitzustellen, um Unternehmen frühzeitig und vor Ablauf der Übergangsfristen kenntnisreiche Ansprechpartner in den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen.
- Technische Expertise und Verständnis für industrielle Produktionsprozesse und Anwendungen auf Seiten der zuständigen Behörde, wie z. B. Edge AI Anwendungen oder Standardisierungs- und Interoperabilitätsvorgaben, sind unerlässlich. Entscheidend ist hier der interdisziplinäre, kollaborative Ansatz für die innovationsfördernde Durchführung europäischer Gesetzgebung in Deutschland und die engagierte Repräsentation dieses Anliegens in Brüssel. Gleichwohl darf ein derartiges Ansinnen nicht zu Umsetzungsverzögerungen führen, welche schlussendlich zu Lasten der Industrie gehen würden.
- Die Förderung von Innovationen sollte als wichtige Säule der ermöglichenden Regulierung betrachtet und die Verhältnismäßigkeit bei der Durchführung der EU-Verordnungen stets berücksichtigt werden. Eine europäische Fragmentierung hinsichtlich der Interpretation der Digitalgesetze ist zu vermeiden, indem beispielsweise das AI Office oder das European Data Innovation Board (EDIB) eng einbezogen wird.
- Für die erfolgreiche Durchsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben ist eine zielgruppenspezifische Kommunikation der Aufsichtsbehörden entscheidend, da aufgrund der komplex verteilten Verantwortlichkeiten entlang der Wertschöpfungskette für Unternehmen, insbesondere für KMU, Unklarheiten über die Rolle eines Unternehmens als Provider, Deployer oder User von im EU-AI Act beziehungsweise als Data Holder, User oder Data Recipient im EU-Data Act bestehen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	<b>1</b>
<b>Zur Implementierung des EU-AI Acts in Deutschland und Europa</b> .....	<b>4</b>
Allgemeine Industriekriterien für gelungene nationale Aufsichtsstrukturen .....	4
Fragmentierung verhindern – einheitliche Umsetzung im föderalen System sicherstellen .....	4
Standards und harmonisierte Normen.....	5
Partizipation der Industrie in europäischen Governance-Gremien .....	6
<b>Zur Implementierung des EU-Data Acts in Deutschland</b> .....	<b>6</b>
Gestaltung der Aufsichtsstruktur .....	6
Ausgestaltung einer nationalen Sanktionsregelung .....	7
Anforderungen an für den Data Act zuständige Streitbeilegungsstellen .....	7
Einbezug der Verbände .....	7
<b>Impressum</b> .....	<b>8</b>

## Zur Implementierung des EU-AI Acts in Deutschland und Europa

Mit mehreren Dutzend delegierten Rechtsakten ist der EU-AI Act auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens weit davon entfernt, echte Rechtssicherheit für Unternehmen im Umgang mit KI zu bieten. Dabei ist der Einsatz von Künstlicher Intelligenz ein entscheidender Wettbewerbsfaktor, etwa wenn es um die Automatisierung der Industrieproduktion geht. Mithilfe des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz können Unternehmen dem Fachkräftemangel begegnen und Ressourcen sparen. Um derartige Innovationen voranzutreiben, müssen sowohl die Aufsichtsstruktur als auch die Ausgestaltung der nachgelagerten Rechtsakte im EU-AI Act transparent und stakeholderinklusiv ausgestaltet sein. Zudem ist eine einheitliche Auslegung in den EU-Mitgliedstaaten mit aller Kraft voranzutreiben.

### Allgemeine Industriekriterien für gelungene nationale Aufsichtsstrukturen

Eine nationale Aufsichtsbehörde sollte nicht nur Sanktionsfunktionen erfüllen. Die nationale Aufsicht über den EU-AI Act muss das Schaffen eines gemeinsamen Binnenmarktes für KI, Innovations- und Investitionsförderung sowie die Förderung der allgemeinen Nutzung von KI in Wirtschaft und Forschung sicherstellen.

- Notifizierung und Marktüberwachung sollten auf Bundesebene möglichst in einer federführenden Behörde gebündelt werden, die mit ausreichend Personal und Know-how ausgestattet werden muss. Bei der Benennung von zertifizierenden Institutionen sind sektorale Regulierungen zu berücksichtigen.
- Im Grundsatz sollte für die Umsetzung des EU-AI Acts jedoch nicht von den Gepflogenheiten im Rahmen des New Legislative Frameworks (NLF) abgewichen werden, welches bewährte Verfahren für die Herstellung einer Konformitätsvermutung für das Inverkehrbringen von Produkten bereitstellt. Wo es weiteren Bedarf gibt, sollte Unternehmen in Form von Trainings, Info-Veranstaltungen und Beratungsservices sowie verständlichem Informationsmaterial (sowohl von Seiten des AI Office als auch seitens der nationalen Aufsichtsbehörde) konkrete Anleitungen und Checklisten zur Erfüllung der im EU-AI Act festgelegten Pflichten geboten werden.
- Wenn Normen nicht rechtzeitig ausgearbeitet werden, werden externe Konformitätsbewertungen erforderlich. Personelle oder fachliche Engpässe in den Drittstellen können dann dazu führen, dass es bei der Drittzertifizierung zu Verzögerungen oder Verhinderungen kommt. Sofern notwendige delegierte Rechtsakte und einschlägige Normen nach Ablauf der Umsetzungsfristen noch nicht vorliegen, sollten Sanktionen entsprechend milde angewendet oder in begründeten Fällen ausgesetzt werden. Angemessene Behördenstrukturen verstärken die für die Anwendung und Herstellung von KI-Systemen benötigte Rechtssicherheit.

### Fragmentierung verhindern – einheitliche Umsetzung im föderalen System sicherstellen

Sowohl zwischen den europäischen Mitgliedstaaten als auch zwischen den deutschen Bundesländern darf es nicht zu gravierenden Auslegungsunterschieden und Verantwortungsdiffusionen bei der Umsetzung des EU-AI Acts kommen.

Das im Aufbau befindliche AI Office sollte daher als zentrale Anlaufstelle dienen, um eine kohärente und einheitliche Umsetzung des AI Acts zu gewährleisten. Es sollte verständliche Richtlinien und Best Practices entwickeln, die von allen Mitgliedstaaten und Bundesländern gleichermaßen angewendet werden können. Nur so kann eine effektive und effiziente Umsetzung des EU-AI Acts im gesamten föderalen System sichergestellt werden.

In Deutschland sollte eine bundesweite Zentralstelle für die KI-Regulierung implementiert werden, die beispielsweise bei der Bundesnetzagentur angesiedelt werden kann. Eine der Aufgaben einer solchen Zentralstelle ist es, eine einheitliche Rechtsauslegung sicherzustellen. Sie sollte ferner die Kompetenz haben, im Streitfall eine einheitliche Interpretation herbeiführen und durchsetzen zu können sowie zur Klärung unbestimmter Rechtsbegriffe und Wechselwirkungen mit anderen (EU-)Regulierungen beizutragen.

Überschneidungen mit horizontalen und vertikalen Regelungen im EU-AI Act konnten nicht verhindert werden, obwohl die Industrie im Gesetzgebungsprozess mehrfach auf dieses Risiko hingewiesen hatte. Exemplarisch existieren sowohl mit der überarbeiteten Maschinenverordnung als auch mit der Verordnung über Medizinprodukte Widersprüche, die für die Anwender und Hersteller Rechtsunsicherheit, mehr Bürokratie, zeitliche Verzögerungen beim Markteintritt und erhöhte Gesamtkosten bedeuten. Bestehende sektorale Regulierung (also beispielsweise MDR / IVDR) sollte vorrangig Anwendung finden oder es sollte zumindest in künftigen Guidelines klargestellt werden, wie sich die Regelungen des EU-AI Acts zu bestehenden Sektorregulierungsvorgaben verhalten. Die grundsätzliche Ausrichtung des Risikomanagements unter sektoralen Regulierungen sollte durch den EU-AI Act nicht verändert werden, da die Zertifizierungsprozesse heute schon aufwendig und langwierig sind, unter anderem, weil zu wenig Benannte Stellen für die zahlreichen Produkte zur Verfügung stehen. Müssen diese Benannten Stellen nun auch zusätzlich als zertifizierende Institutionen nach EU-AI Act qualifiziert sein, schränkt das die Zahl der Stellen möglicherweise weiter ein. Entsprechende Benennungs- und Klärungsprozesse sind daher dringend zu priorisieren.

Auch ungeklärte Rechtsbegriffe tragen zur Rechtsunsicherheit bei. Im Kontext des AI Acts spielen Safety Components eine wichtige Rolle. Sie fallen unter die Kategorie der Hochrisiko-KI-Systeme, sind aber ebenso wie die breiten Definitionen von Hochrisikosystemen aus industriepraktischer Sicht nicht eng genug definiert und drohen somit, zahlreiche risikolose Anwendungen einzuschließen. Die EU-Kommission sollte klare Richtlinien und Definitionen für Safety Components festlegen, um die Sicherheit und Zuverlässigkeit von KI-Systemen zu gewährleisten, ohne den Anwendungsbereich unnötig zu erweitern. Dies würde dazu beitragen, das Vertrauen in KI-Systeme zu stärken und ihre Anwendung zu fördern.

### **Standards und harmonisierte Normen**

Die Anforderungen im EU-AI Act müssen nun durch harmonisierte europäische Normen konkretisiert werden, damit Anbieter und Anwender von KI-Systemen, aber auch Prüforganisationen und Behörden Rechtssicherheit haben. Normungsorganisationen, Industrie und Bundesregierung müssen gemeinsam darauf hinarbeiten, dass zeitnah, idealerweise bis Ende 2025, die notwendigen Normen verabschiedet werden, damit eine Umsetzung zum Geltungsbeginn der Verordnung realistisch ist. Wenn harmonisierte Normen vorhanden sind, können Unternehmen auch ohne eine Zertifizierung durch externe Prüfstellen Hochrisiko-Systeme in ihre Geschäftsprozesse integrieren.

Die Entwicklung von Normen und Standards ist ein nicht zu unterschätzender Kraftakt, der in den Unternehmen viel Zeit, Expertise und personelle Ressourcen erfordert. Viele Unternehmen verfügen jedoch gar nicht über solche Ressourcen, weswegen die Bemühungen der Kommission, KMU bei der Mitarbeit in Normungsgremien zu unterstützen, begrüßenswert sind. Eine weitere Möglichkeit wäre eine steuerliche Normungsförderung, bei der Personal- und Sachaufwendungen für Aktivitäten in nationalen und internationalen Normungsgremien steuerlich geltend gemacht werden können.

## Partizipation der Industrie in europäischen Governance-Gremien

Eine Beteiligung der Industrie an der Entwicklung von Guidelines und Definitionen ist essenziell, um praxisnahe Regeln für KI-Systeme und KI-Anwendungen zu entwickeln. Hier reicht es nicht, die Industrie im angestrebten Advisory Forum in einem grundsätzlichen Repräsentationsprozess abzubilden. Die Bedarfe der Industrie müssen über institutionalisierte Kanäle in den Prozess einfließen. Daher sollte zusätzlich ein Industrie-Expertenrat geschaffen werden, um agile Feedbackstrukturen aufzubauen, die den Wissenstransfer aus der Praxis in die Regulierungslandschaft garantiert.

## Zur Implementierung des EU-Data Acts in Deutschland

Der EU-Data Act stellt deutsche Industrieunternehmen aufgrund seiner tiefgreifenden Auswirkungen auf das Produkt- und Dienstdesign sowie in die Vertragsfreiheit vor große Herausforderungen. Damit die gesetzgeberisch intendierten Dateninnovationspotenziale aus dem EU-Data Act entstehen können und nicht zu weiteren Wettbewerbsnachteilen führen, ist eine größtmöglich zentralisierte und eng zusammenarbeitende Struktur an zuständigen Behörden in Deutschland notwendig. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass die zuständige Behörde (insbesondere kleinen und mittleren) Unternehmen bei der Implementierung als zentraler Ansprechpartner beratend zur Seite steht. Der EU-Data Act sorgt für einen großen Compliance-Aufwand und eine weiterhin große Rechtsunsicherheit, der von den Unternehmen nur unter Einsatz großer finanzieller und personeller Ressourcen begegnet werden kann. Der Fokus der zuständigen Behörde muss deshalb auf dem Ermöglichen der bestehenden Chancen des EU-Data Acts liegen.

### Gestaltung der Aufsichtsstruktur

Neben den gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten der Datenschutzaufsichtsbehörden gem. Art. 37 (3) VO 2023/2854 sollte sich die Bundesregierung deshalb auf die Benennung einer weiteren zuständigen Behörde einsetzen, die zugleich die Rolle des Datenkoordinators gem. Art. 37 (2) VO 2023/2854 übernehmen sollte. Eine etwaige Zersplitterung von Zuständigkeiten hat sich bereits bei der Umsetzung der DSGVO als nicht praktikabel erwiesen. Aus den Fehlern sollten wir lernen. Daher plädiert der BDI dafür, dass die zuständige Behörde nach dem Prinzip des „Single Point of Contact“ (SPoC) für alle Fragestellungen rund um den EU-Data Act fungieren und etwaige inner-behördliche Abstimmungen eigenständig übernimmt, die unter Einbeziehung sektoraler Behörden gem. Art. 37 Abs. 4 a) VO 2023/2854 zu erfolgen haben. Wichtig ist dabei, dass behördliche Konsultationen und Entscheidungen transparent kommuniziert werden, um Orientierungshilfen für ähnlich gelagerte Fälle zu schaffen.

Die Benennung einer solch zentralen zuständigen Behörde muss sehr zeitnah erfolgen, damit bereits im Vorfeld des Geltungsbeginns der EU-Data Act-Regelungen am 12. September 2025 ein offizieller Ansprechpartner für die vielfach bestehenden Fragen bei der Implementierung zur Verfügung steht. Entsprechende haushälterische Mittel sind daher ebenfalls bereits für den Haushalt 2025 vorzusehen.

Durch ihre Zuständigkeit für den EU-Digital Services Act und ihrer designierten Zuständigkeit für den EU-Data Governance Act und aufgrund der Neuartigkeit der neuen behördlichen Aufgaben zur Umsetzung der vorgenannten EU-Digitalverordnungen erscheint zunächst eine Bündelung der Aufsichtskompetenzen in einer auf die Datenwirtschaft spezialisierten Organisationseinheit bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) als zielführend. Schließlich verfügt die BNetzA auch über die vom Verordnungsgeber in Art. 37 (4b) VO 2023/2854 in Anwendung und Durchsetzung von Kapitel VI und VIII geforderten Erfahrungskompetenzen „auf dem Gebiet Daten und elektronische Kommunikation“. Zu einem späteren Zeitpunkt ließe sich über eine schrittweise (Aus-)Gründung der behördlichen Aufsicht nebst

Kompetenzzentrum in eine Digitalagentur diskutieren. Wichtig ist dabei, dass die politische Diskussion über die (Aus-)Gründung einer Digitalagentur nicht zulasten der für Unternehmen notwendigen Geschwindigkeit in der Festlegung der zentralen Aufsichtsbehörde einhergeht.

### **Ausgestaltung einer nationalen Sanktionsregelung**

Damit der EU-Data Act zu einer Erfolgsgeschichte für Dateninnovationen in Deutschland werden kann, ist ein verhältnismäßiger Sanktionsrahmen von entscheidender Bedeutung. Insbesondere vor dem Hintergrund und den Erfahrungen jüngster EU-Digitalgesetze – allen voran der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) – ist deutlich geworden, welcher innovationshemmenden Effekt ein hoher Bußgeldrahmen erzeugt. Hinzuweisen ist dabei, dass beim national festzulegenden Sanktionsrahmen nur nicht-personenbezogene Daten erfasst sind, für die kein der DSGVO-adäquater grundrechtlicher Schutz von Persönlichkeitsrechten als Rechtfertigung existiert. Vermieden werden sollte zudem ein drohendes Forum Shopping innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, sodass ein europäisch koordinierter Sanktionsmechanismus unter enger Einbeziehung der Empfehlungen des European Data Innovation Boards (EDIB) sinnvoll erscheint.

Ein chancenorientierter Ansatz bei der Implementierung des EU-Data Acts muss sich insofern auch in einem maßvollen Sanktionsrahmen ausdrücken, der sich an den Regelungen des deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts (OWiG) orientieren sollte. Dabei sollte auch im Blick behalten werden, dass aufgrund des Charakters als horizontale Regulierung jedenfalls eine hinreichend sachlich differenzierte Betrachtung (B2C-/B2B-Konstellationen) im Sanktionsapparat möglich bleibt. Aufgrund der Neuartigkeit nahezu aller Regelungen des EU-Data Acts sollte ein Sanktionsmoratorium für Verstöße unterhalb von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit für die ersten 36 Monate nach Geltungsbeginn der EU-Data Act Regelungen vorgesehen werden.

### **Anforderungen an für den Data Act zuständige Streitbeilegungsstellen**

Insgesamt bleibt fraglich, welcher Mehrwert von Streitbeilegungsstellen erzielt werden soll, zumal die Bindungswirkung der Entscheidung der Streitbeilegungsstelle gem. Art. 10 (12) VO 2023/2854 von der beiderseitigen Zustimmung vor Verfahrensbeginn abhängig ist. Unabhängig davon erscheint eine Streitbeilegung nur dann sinnvoll, wenn mit echten Fachexpertinnen und -experten das konkrete Anliegen verhandelt werden kann. Aufgrund der großen thematischen Reichweite und inhaltlichen Komplexität von möglichen Streitbeilegungsverfahren (Geschäftsgeheimnisschutz, sämtliche Fragen zu Kapitel III, IV und VI) ist insofern eine große fachliche Expertise durch Zertifizierung sicherzustellen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des anhaltenden Fachkräftemangels und der verschärften Wettbewerbsbedingungen, ist auch nicht davon auszugehen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen die notwendige Expertise an eine Streitbeilegungsstelle entsenden können, noch die Streitbeilegungsstelle selbst betreiben.

### **Einbezug der Verbände**

Aus Sicht des BDI ist die enge Einbeziehung der Verbände ein wichtiger (Erfolgs-)Faktor, um die Potenziale der neuen gesetzlichen Vorgaben in die Anwendungspraxis zu überführen. Insbesondere aufgrund der europäischen Dimension und den Aufgaben des European Data Innovation Board bei der Koordinierung des EU-Data Acts auf Unionsebene sollte die Koordination zwischen zuständiger Behörde und Verbänden regelmäßig erfolgen, um bestehende Herausforderungen in der Implementierungs- und Anwendungspraxis frühzeitig zu spiegeln und auf diesem Wege die notwendigen behördlichen Orientierungshilfen zur Umsetzung des EU-Data Acts auf nationaler und europäischer Ebene zu unterstützen.

## Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
[www.bdi.eu](http://www.bdi.eu)  
T: +49 30 2028-0

### Redaktion

Dr. Michael Dose  
Referent Digitalisierung und Innovation  
T: +49 30 2028-1560  
[m.dose@bdi.eu](mailto:m.dose@bdi.eu)

Polina Khubbeeva  
Referentin Digitalisierung und Innovation  
T: +49 30 2028-1586  
[p.khubbeeva@bdi.eu](mailto:p.khubbeeva@bdi.eu)

BDI Dokumentennummer: D 1930