

Stellungnahme

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz

Berlin, 10.10.2025

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) ist die Dachorganisation für Handwerkskammern und Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten und 340.000 Auszubildenden.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung für den Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz Stellung nehmen zu können, wovon wir nachfolgend Gebrauch machen.

Einführende Anmerkungen

Die KI-Verordnung gilt seit dem 1. August 2024 und hat die Mitgliedstaaten der EU dazu verpflichtet, bis zum 2. August 2025 eine zur Beaufsichtigung und Marktüberwachung zuständigen Behörde zu benennen. Angesichts des vorliegenden Verzugs ist eine zeitnahe Umsetzung der KI-Vorordnung in Bezug auf Planungs- und Investitionssicherheit dringend notwendig.

Künstliche Intelligenz hat das Potenzial, das Handwerk durch konkrete Erleichterungen im Alltag grundlegend zu verändern. Besonders verbreitet sind Anwendungen in der Kundenkommunikation, der Angebotskalkulation sowie in der Termin- und Auftragsplanung. Für die Zukunft bietet KI enorme Möglichkeiten zur Ressourceneinsparung und Ablaufoptimierung. Doch bislang ist der Zugang zu KI-Systemen für viele Handwerksbetriebe nicht nur zu teuer und zu komplex, sondern auch nicht passgenau für KMU. Die am Markt angebotenen Lösungen sind i.d.R. nicht auf Handwerksunternehmen

ausgerichtet. Eine wesentliche Herausforderung für das Handwerk ist es, passgenaue KI-Angebote zu identifizieren bzw. zu entwickeln und dadurch die strukturellen Nachteile der Betriebe gezielt abzumildern. Die europäische Förderung darf daher nicht nur auf Hochtechnologieentwicklung fokussieren, sondern muss auch die Förderung von anwendungsnaher KI mit Fokus auf Lösungen für Prozessoptimierung, Fachkräfteentlastung in KMU im Blick haben.

Zuständige Behörden

Der ZDH begrüßt die Benennung der Bundesnetzagentur als zentrale Marktüberwachungsbehörde. Der Ansatz, Doppelstrukturen zu vermeiden, ist essenziell, um eine bürokratiearme und innovationsfreundliche Durchführung der KI-Verordnung zu gewährleisten. Daher ist auch die Nutzung bereits existierender Marktüberwachungsstrukturen sinnvoll. Auch in Bezug auf andere Durchführungsgesetze der europäischen Digitalgesetzgebung ist es von Vorteil, die Bundesnetzagentur als zentrale Anlaufstelle zu bestimmen.

Auch der bei der Bundesnetzagentur eingeführte KI-Service Desk ist durch die Bereitstellung umfassender Leitlinien und Unterstützungen von großer Bedeutung. Künstliche Intelligenz bedeutet für das Handwerk nicht nur eine große Chance, sondern stellt es auch vor grundlegende strukturelle Herausforderungen. Die meisten Betriebe sind klein und familiengeführt und haben daher weniger Kapazitäten, sich den gesetzlichen Anforderungen von KI-Systemen zuzuwenden. Daher bedarf es einer KI-Politik, die Interoperabilität und Standards durchsetzt und sich an der Realität von KMU orientiert. Beim AI-Act muss eine technologieoffene Auslegung der DSGVO gefördert werden: Datenschutz darf den KI-Einsatz nicht pauschal behindern, sondern muss verhältnismäßig, risikobezogen und praxisnah ausgelegt werden.

KI-Reallabore

Die KI-Reallabore müssen für Mikro- und Kleinunternehmen so ausgestaltet werden, dass ein niedrigschwelliger Zugang ohne Antragshürden möglich ist, diese explizit auch für nicht-digitale Sektoren vorgesehen werden und der Fokus auf anwendungsnahe KI im Kontext von Produktion, Bau, Mobilität, Gesundheit etc. gelegt wird. Auch sollten Digitalförderprogramme weniger auf die Entwicklung neuer KI-Technologien, sondern gezielt auf den Einsatz und die Integration von KI in KMU ausgerichtet werden.

Die in §13 erwähnte Errichtung des bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Reallabors muss in der Umsetzung praxisnah und effizient sein. So gibt es in den einzelnen Bundesländern bereits verschiedene Orte, an denen KMU besonderer Zugang zur Erprobung von KI-Anwendungen und Vertiefung von KI-Kenntnissen eröffnet wird. In Baden-Württemberg sind hier u.a. die landesgeförderten [16 KI-Labs](#) zu nennen, die EU-geförderte [KI-Werkstatt Mittelstand](#) oder der IPA Innovationscampus. Selbst wenn diese im Unterschied zu den EU-seitig geforderten Reallaboren nicht explizit oder in erster Linie die Erprobung die Schaffung von Rechtssicherheit zum Ziel haben (vgl. EU KI-Verordnung § 57 (9a)), bieten sie eine Infrastruktur, an der auch diese Ziele verwirklicht werden und von weitaus mehr KMU genutzt werden könnten als an einem zentralen Reallabor an einem Ort in Deutschland. Der in §13 (3) geregelte vorrangige Zugang für KMU zu dem KI-Reallabor ist zu begrüßen. Des Weiteren soll die Möglichkeit für KMU, neue Software und Tools unter realen Bedingungen zu testen, gegeben sein, als auch ein schneller unbürokratischer Zugang ermöglicht werden. Auch sehen wir die Notwendigkeit, Resultate aus

Reallaboren als Nachweis der Gesetzeskonformität anzuerkennen, um Doppelbürokratie zu vermeiden.

Innovationsfördernde Maßnahmen

Die in § 12 angesprochenen innovationsfördernden Maßnahmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Start-ups, sind zwingend notwendig und müssen die betrieblichen Strukturen im Handwerk berücksichtigen. Das vorgelegte Gesetz muss Innovation und den Umgang mit künstlicher Intelligenz fördern und dabei Rechtssicherheit garantieren.

Zusammenspiel aus KI-Verordnung und DSGVO

Die Verzahnung zwischen KI-Verordnung und DSGVO birgt einige Probleme. Eine zielgerichtete Abstimmung der beiden Gesetzgebungsprozesse muss hier für Klarheit sorgen, um Rechtssicherheit zu garantieren. Die Bundesregierung sollte sich dafür im kommenden Digital-Omnibus Verfahren auf der EU-Ebene einsetzen. Im Folgenden werden die Unklarheiten dargestellt:

Es muss sichergestellt werden, dass der kommende Digital-Omnibus Unklarheiten zwischen KI-Verordnung und DSGVO umfassend beseitigt, gerade für KMU darf keine Unsicherheit in der Anwendung von beispielsweise Open-Source KI-Modellen entstehen, da sonst eine Nutzung für Betriebe nicht in Frage kommen kann. Ein wichtiger Faktor hierbei ist die Ausgestaltung der in Art. 96 der KI-Verordnung angekündigten Guidelines, welche von der Kommission zu erstellen sind und sich mit der Implementierung von KI-Systemen befassen. Sie müssen für KMU sinnvoll umsetzbar sein und müssen sicherstellen, dass keine zusätzlichen oder unerwarteten Verpflichtungen insbesondere für Handwerksbetriebe auftreten können. Ein Beispiel dieser potenziellen Unklarheiten ist in Art. 3 (23) der KI-Verordnung zu finden, da es hier um „wesentliche Änderungen“ an einem KI-System geht.

Fehlende Klarstellungen im Entwurf zur Umsetzung der KI-Verordnung:

- Benennung der konkreten Arten von Änderungen, die *nicht* als wesentliche Änderungen gelten
- Handlungsspielräume für Anbieter von KI-Systemen durch Prüfungs- / Konformitätsverfahren
- Handlungsspielräume, die für den Praxisbetrieb und die Weiterentwicklung des Systems nötig sind, ohne jedes Mal eine neue und aufwendige Bewertung auszulösen
- Die Leitlinien nach Art. 96 sollten das „fine-tuning“ von KI-Systemen durch die Eingabe von eigenen Betriebs- und Kundendaten zur Systemoptimierung im Rahmen der vorgesehenen Zweckbestimmung als bestimmungsgemäße Nutzung erlauben. Betriebe, die etwa betriebseigene Daten nutzen, um KI-Systeme an ihre Arbeitsabläufe anzupassen, dürfen durch diesen Schritt nicht selbst in die Rolle des Anbieters fallen. Die Verantwortung für Konformitätsbewertungen bleibt bei den Herstellern. Nur wenn ein Handwerksbetrieb eine grundlegende Zweckänderung oder eigenständige, also substanzielle Weiterentwicklung vornimmt, kann er rechtlich zum Anbieter werden.

Eine weitere Unsicherheit für Verwender (modifizierter oder nicht modifizierter) Open-Source KI-Modelle wurde durch die Stellungnahme 28/2024 des Europäischen Datenschutzausschusses (vgl. EDPB Opinion 28/2024) aufgezeigt. Nach der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzausschusses kann die datenschutzrechtliche Rechtswidrigkeit des Trainings von KI-Modellen auf die rechtliche Zulässigkeit der Verwendung des Modells durch einen anderen Betreiber durchschlägen. Das bedeutet: Wenn ein Modell rechtswidrig trainiert wurde, kann auch die spätere Nutzung problematisch sein – selbst wenn der Nutzer selbst gar nichts falsch gemacht hat. Behörden entscheiden also von Fall zu Fall – was für Anwender zu rechtlicher Unsicherheit führt. Diese Rechtsauffassung führt insbesondere für mittelständische Unternehmen zu massiven Wettbewerbsnachteilen und schwächt die Möglichkeit der Nutzung von Open-Source-Modellen.

Wenn die Beurteilung der datenschutzrechtlichen Rechtmäßigkeit Ergebnis einer Einzelfallprüfung ist, wird die damit zwangsläufig einhergehende Unsicherheit dazu führen, dass keine größeren Investitionen in die Anpassung von Open-Source-Modellen oder auch nur in die Investitionen für die notwendige Hardware für den lokalen Betrieb gesteckt werden können. Open-Source-Modelle zeichnen sich dadurch aus, dass sie oft durch deutlich kleinere Anbieter als OpenAI oder Anthropic entwickelt werden und durch die Community weiterentwickelt modifiziert werden. Damit geht jedoch strukturell eine schlechtere Dokumentation der verwendeten Trainingsdaten einher, so dass spätere Verwender des Modells gegebenenfalls nicht nachvollziehen können, ob während des Trainings möglicherweise gegen datenschutzrechtliche Vorgaben verstößen wurde.

Diese Rechtsunsicherheit könnte zum Beispiel dadurch behoben werden, dass klargestellt wird, dass die Rechtswidrigkeit des Trainings von Open-Source-KI-Modellen nur dann auf die spätere Nutzung des Modells durchschlägt, wenn sich dem Anwender die Rechtswidrigkeit aufdrängen musste. Alternativ wäre es denkbar – entsprechend den Thesen im Diskussionspapier des Hamburger Datenschutzbeauftragten – klarzustellen, dass Large Language Models (LLMs), also Modelle, die darauf ausgelegt sind, menschliche Sprache zu verstehen und zu generieren, in der Regel keine personenbezogenen Daten enthalten und daher der Betrieb eines LLM für sich genommen kein Datenverarbeitungsvorgang ist (vgl. https://datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user_upload/HmbBfDI/Datenschutz/Informationen/240715_Diskussionspapier_HmbBfDI_KI_Modelle.pdf).

Entsprechend dem risikobasierten Ansatz muss zudem die Hürde für KI-Datenverarbeitungen mit minimalem Risiko verringert werden. Zum einen sollte das „berechtigten Interesse“ als Rechtfertigungsgrund für die Verarbeitung personenbezogener Daten für wichtige KI-Anwendungsfälle gestärkt werden. Auch bei risikoarmen Datenverarbeitungen, die zudem durch Techniken wie Pseudonymisierung angemessen abgesichert sind, sollte auf das berechtigte Interesse abgestellt werden können. Wenn eine Re-Identifizierung nicht möglich ist, sollte klargestellt werden, dass es sich nicht um personenbezogene Daten handelt.

Ansprechpartner: Pius Geier

Bereich: Wirtschaftspolitik

+49 30 20619-265

geier@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Anton-Wilhelm-Amo-Straße · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de