

Positionspapier

Die Forderungen der deutschen Wirtschaft zur Umsetzung der KI-VO

.B.A.H Bundesverband der
Arzneimittel-Hersteller e.V.
Gesunde Perspektiven. Für Deutschland.

BDA
DIE ARBEITGEBER

bankenverband

bdew
Energie. Wasser. Leben.

BVR

DIHK
Deutsche Industrie- und
Handelskammer

Finanzgruppe
Deutscher Sparkassen- und Giroverband

GDV

HDE
Handelsverband
Deutschland

vdp Die deutschen
Pfandbriefbanken

**Verband der Privaten
Bausparkassen e.V.**

VÖB die
öffentlichen
Banken

ZAW
Die Werbewirtschaft

ZDH

Die Forderung der Deutschen Wirtschaft zur weiteren Regulierung von künstlicher Intelligenz und zur Umsetzung der KI-VO

Die KI-VO ist nach einem langen und holprigen Legislativverfahren kurz vor den Neuwahlen zum Europäischen Parlament verabschiedet worden. Damit ist Europa Vorreiter bei der ersten umfassenden Regulierung von künstlicher Intelligenz (KI). Das ist gut so, denn der geschaffene regulatorische Rahmen gibt Verbrauchern und Unternehmen Sicherheit beim Einsatz von KI und schafft Vertrauen in diese zukunftsweisende Technologie.

Das ist wichtig, denn KI gehört zu den Schlüsseltechnologien des 21. Jahrhunderts und bietet enorme wirtschaftliche Anwendungsmöglichkeiten. Während ein traditionelles KI-System insbesondere Daten analysiert und Ergebnisse vorhersagt, erschafft die generative KI eigenständig neue Inhalte. Hier muss auf bestehende Texte, Bilder und Werke anderer zurückgegriffen werden.

KI bietet ein großes Potenzial für die Steigerung von Innovation, Wachstum, Produktivität und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dennoch setzen deutsche Unternehmen KI nur sehr zögerlich ein. Nach einer aktuellen Studie des Branchenverbandes Bitkom spielt beispielsweise der Einsatz von Generativer KI für 54 Prozent der deutschen Firmen heute und auch in Zukunft keine Rolle. Diese Zurückhaltung beim Einsatz von KI darf nicht durch bürokratische Hürden, die für Unternehmen eine hohe Kostenbelastung darstellen, verstärkt werden. Der technische Fortschritt sollte nicht ohne unsere Unternehmen stattfinden! Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass bei Generativer KI nicht geistiges Eigentum missbräuchlich verwertet wird.

Daher wäre bei der KI-VO ein wenig mehr Rücksicht bei der Frage, was man Unternehmen zumutet, ratsam gewesen.

Damit das Innovationspotential nicht an einer zu strikten Regulierung scheitert, ist auch nach Verabschiedung der KI-VO auf europäischer und nationaler Ebene noch einiges zu tun. Vor allem bei der KI-Definition, der Schaffung der Behördenstrukturen, der Konkretisierung der regulatorischen Anforderungen und insbesondere bei der Zusammenführung der Anforderungen der KI-VO mit den bestehenden Regelungen. Die KI-VO gilt direkt in den Mitgliedstaaten, dennoch wird es ein nationales Durchführungsgesetz für die Festlegung der Behördenstruktur und auch der Sanktionen geben. Auch wird es Leitlinien der Europäischen Kommission und des KI-Office geben, welche die Regelungen der KI-VO konkretisieren werden. Zudem wurden die europäischen Normungskomitees mit der Erarbeitung von Standards beauftragt. Wichtig ist bei all diesen künftigen Umsetzungsmaßnahmen, dass die Innovationskraft von KI nicht durch Überregulierung gehemmt wird. Daher ist vor allem eine einheitliche, innovationsfreundliche und rechtssichere Umsetzung der neuen Vorgaben in der gesamten EU von großer Bedeutung. Es darf nicht passieren, dass durch verschiedene Auslegungen der Vorgaben Unternehmen je nach Standort in der EU vor unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. Einen „Flickenteppich“ wie bei den datenschutzrechtlichen Vorgaben darf es nicht geben. Zudem sollte es auch kein „Goldplating“, also die Übererfüllung der Verordnung durch nicht vorgeschriebene Regelungen, geben. Der nationale Gesetzgeber sollte keine verschärfenden Regelungen treffen, die Unternehmen zusätzlich belasten würden.

Im Einzelnen empfehlen wir folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. Definition von KI

Wir haben bereits im Gesetzgebungsverfahren deutlich gemacht, dass die KI-Definition für den Anwendungsbereich der künftigen Regulierung entscheidend sein wird. Die nun verabschiedete Definition orientiert sich an der international anerkannten OECD-Definition und ist im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission deutlich enger gefasst. Das ist zu begrüßen. Dennoch lässt die Definition noch Auslegungsspielraum. Wichtig ist nun, dass die Kommission in ihren Leitlinien nach Art. 96 eine ausgewogene Präzisierung der KI-Definition vornimmt. Konventionelle IT-Systeme dürfen nicht unter die KI-Definition fallen. Insbesondere Algorithmen, die keine Form des maschinellen Lernens oder der Selbstoptimierung beinhalten, sollten von der KI-Definition ausgenommen werden. Dasselbe gilt für lineare Modelle, unterstützende Methoden aus dem Bereich der erklärbaren KI und etablierte statistische Methoden (z. B. logistische Regression).

2. Risikodefinition unter Berücksichtigung des Einsatzzweckes

Die Berücksichtigung des konkreten Einsatzzweckes einer KI-Anwendung und der Risikofilter nach Art. 6 Abs. 3 ist eine gute und richtige Entscheidung des Gesetzgebers. Wird die KI nur unterstützend oder vorbereitend eingesetzt, sind die Pflichten des Anbieters auf Dokumentation und Registrierung der KI-Anwendung beschränkt. Auch hier ist es wichtig, dass die konkrete Ausgestaltung dieses Risikofilters das bestehende Risiko der Anwendung berücksichtigt. Hier ist vor allem eine innovationsfreundliche Auslegung von großer Bedeutung.

3. Doppelregulierung vermeiden

Gerade im Bereich der Anforderungen an hochriskante KI-Anwendungen hat der Gesetzgeber bereits Erleichterungen vorgesehen, wie beispielsweise für KI-Anwendungen im Banken- und Versicherungsbereich, so z. B. beim Risikomanagement oder der Einrichtung des Qualitätsmanagementsystems. Die Verzahnung der neuen Regelungen der KI-VO mit den bestehenden Regelungen sollte berücksichtigen, dass den Unternehmen keine unnötigen bürokratischen Hürden auferlegt werden. Eine Kohärenz mit bestehenden Vorschriften und Aufsichtsstrukturen ist unbedingt herzustellen. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der bereits normierten Anforderungen aus der DSGVO für die Datenschutz-Folgeabschätzung, die Grundlage für die Grundrechte-Folgeabschätzung der KI-VO ist und damit eine Doppelung der Anforderungen verhindert.

Darüber hinaus sollte „Goldplating“ durch den deutschen Gesetzgeber verhindert werden. Über die Anforderungen der KI-VO hinausgehend sollten nationale Regelungen keine zusätzlichen Anforderungen für den Einsatz von KI vorsehen.

4. Einheitlichkeit der Regulierung in Europa sicherstellen

Von zentraler Bedeutung ist eine einheitliche, innovationsfreundliche und rechtssichere Umsetzung der neuen Vorgaben in der gesamten EU. Es darf nicht passieren, dass Unternehmen – je nach Standort in der EU – aufgrund von unterschiedlichen Auslegungen der Vorgaben vor unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. Ein „Flickenteppich“ wie bei der EU-

Datenschutzgrund-Verordnung würde vor allem die Innovationskraft von kleinen und mittelständischen Unternehmen hemmen. Dies muss auch den nationalen Parlamenten ein wichtiges Anliegen sein.

Es muss insbesondere sichergestellt werden, dass es keine nationalen Sonderregelungen für die Verwendung von Trainingsdaten gibt, die die Verwendung der trainierten KI-Modelle über Ländergrenzen hinweg erschweren oder gar unmöglich machen würde.

5. Angemessene Governance-Struktur gewährleisten

Die Behördenstruktur zur Überwachung der KI-VO wird erheblichen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der KI-VO haben. Die in Deutschland grundsätzlich zuständige Behörde benötigt eine gut funktionierende Struktur und vor allem fachkundiges Personal. Diese Behörde sollte zentral für alle Fragen zur KI-VO zuständig sein, es sei denn es stehen bereits bestehende sektorale Aufsichtsbehörden zur Verfügung.

Zur Gewährleistung einer angemessenen Governance-Struktur ist der im Kommissionsvorschlag vorgesehene Rückgriff auf bereits bestehende Aufsichtsstrukturen und nationale Zuständigkeitsverteilungen zu begrüßen und entsprechend umzusetzen. Dadurch werden Doppelungen der Aufsichtstätigkeiten vermieden. Insbesondere in bereits regulierten und unter besonderer Aufsicht stehenden Branchen wären Doppelstrukturen nicht zielführend. Dies betrifft vor allem die bestehenden sektoralen Aufsichtsbehörden, bei denen die KI-VO vorsieht, dass diese als zuständige nationale Aufsichtsbehörden benannt werden können. Das nationale Umsetzungsgesetz sollte daher die sektoralen Besonderheiten unbedingt berücksichtigen und bei der Benennung der national zuständigen Behörde mit Umsicht vorgehen. Eine Situation wie bei der DSGVO mit 17 unterschiedlichen Behörden auf Bundes- und Länderebene muss unbedingt vermieden werden, um eine möglichst harmonisierte und effiziente Umsetzung zu gewährleisten.

Bestehende Behörden für die Aufsicht in speziellen Sektoren wie Banken und Versicherungen sowie eine allgemein zuständige Behörde gewährleisten eine zukunftsfähige Marktüberwachung ohne unnötige Doppelstrukturen und zusätzliche Bürokratie für die Unternehmen. Da die KI-VO im Gegensatz zu z. B. DORA oder FIDA nicht nur für bestimmte Sektoren wie den Finanzbereich gilt, wird es unterschiedliche zuständige Marktaufsichtsbehörden geben, die je nach KI-Anwendung zuständig sind. Wünschenswert wäre deshalb eine einheitliche Sicht auf die grundsätzlichen Punkte der KI-VO, da z. B. Anwendungen im Personalbereich unabhängig vom Unternehmenszweck sind.

6. Aufbau einer sinnvollen europäischen Governance

Die Aufgaben des AI-Office (KI-Amt) wurden mit dem Einsetzungsbeschluss der EU-Kommission festgelegt. Es soll das Zentrum für KI-Expertise in der gesamten EU sein. Wichtig wird vor allem dessen personelle Ausstattung und die Zusammenarbeit mit den Institutionen, Experten und Stakeholdern sein.

Das AI-Board (KI-Ausschuss) als weitere wichtige und kompetente Einrichtung der europäischen Governance wird sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Zu seinen Aufgaben zählen unter anderem die Koordination der nationalen Aufsichtsbehörden sowie die Bereitstellung von Expertenwissen und best practices. Hier wird es wichtig sein, dass eine kohärente

Umsetzung der KI-VO zwischen den zuständigen nationalen Behörden sichergestellt wird. Es wäre auch hier anzuraten, weitere Stakeholder institutionell z. B. über Beiräte oder zumindest über regelmäßige Austauschformate ergänzend in die Arbeit einzubinden.

7. Leitlinien für die Anwendung der KI-VO

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die EU-Kommission beauftragt wurde, Leitlinien für die Anwendung der KI-VO zu erlassen. Wichtig ist, dass die Regelungen praxisnah und einfach verständlich für Entwickler von KI „übersetzt“ werden, z. B. mit entsprechenden Checklisten und Step-by-Step-Anleitungen. Die Leitlinien könnten Entwickler beispielsweise bei der Beantwortung der Fragen unterstützen, wann von einer KI-Anwendung ein hohes Risiko ausgeht oder wie sichergestellt werden kann, dass Datensätze keine Bias enthalten.

Es ist erforderlich, dass die kommenden Leitlinien der EU-Kommission zeitnah vorliegen und noch offene Rechtsfragen für alle Beteiligten, etwa bei der Einordnung von Hochrisiko-KI-Systemen, geklärt werden.

8. Schutz von Urheberrechten

Medien- und Kreativinhalte tragen erheblich zu der Entwicklung und Funktionalität generativer KI bei. Entscheidend ist daher, das geistige Eigentum und die Urheberrechte der Schöpfer dieser Inhalte zu schützen. Die Umsetzung sollte nicht hinter den in der KI-VO festgelegten Regelungen zurückbleibt. Insbesondere die in Art. 53 Abs. 1 lit. b, c KI-VO normierte Nachweispflicht ist entscheidend. Hierdurch ist es den Rechteinhabern möglich, ihre Verfügungsrechte zu wahren, sofern diese für die Entwicklung und den Ausbau generativer KI genutzt wurden. Die Nachweispflicht sollte zudem in den durch das Amt für künstliche Intelligenz geförderten Verhaltenskodizes festgehalten werden.