

AI Act: vereinfachen und harmonisieren

Positionspapier

Auf einen Blick

Mit dem Artificial Intelligence Act (AI Act) hat sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, vertrauenswürdige Künstliche Intelligenz (KI) und deren Innovation zu fördern. In der Umsetzungsphase des AI Acts wird jedoch zunehmend klar, dass er durch seine Komplexität und rechtlichen Unklarheiten die KI-Innovation und -Nutzung in europäischen Unternehmen erheblich ausbremsen kann. Dem gilt es entgegenzuwirken: Europa kann es sich nicht leisten, im deutlich dynamischer gewordenen internationalen KI-Wettbewerb weiter abzufallen.

Dazu braucht die Wirtschaft gezielte rechtliche Vereinfachungen und Harmonisierung mit bestehenden EU-Regularien. Um einen innovationsfreundlichen sowie klareren, einfacheren regulatorischen Rahmen zu erzielen, fordern wir folgende Maßnahmen:

- Fokus auf Innovation und Kooperation statt Regulierung legen
- AI Act mit Klarheit und Unterstützung umsetzen
- Digitalgesetze und AI Act harmonisieren
- Sektorale Regulierung und AI Act besser verzahnen
- Grundlegende Prämissen des AI Acts überprüfen

Vorschläge für eine Verschlankeung und Vereinfachung der KI-Verordnung

Fokus auf Innovation und Kooperation statt Regulierung legen

Obwohl der AI Act sich neben einer vertrauenswürdigen KI auch zum Ziel gesetzt hat, in Europa KI-Innovation zu unterstützen, fokussiert das Gesetz selbst fast ausschließlich auf die Minderung der Risiken. Im Ergebnis müssen Unternehmen verfügbare Ressourcen in die regulatorische Compliance stecken, statt ihren Fokus auf innovative Vorhaben legen zu können. Hier braucht es eine deutliche Verlagerung des Fokus der KI-Aktivitäten der EU:

- **Innovationsfokus:** Statt umfassender weiterführender Detaillierung der Regulierung sollen vorhandene Ressourcen mehr auf Maßnahmen für Innovation gelegt werden – zur Stärkung der Entwicklung von KI-Systemen ebenso wie in der breiten Anwendung dieser. Die vorgesehenen Maßnahmen des AI Continent Action Plans, bspw. die geplante Apply AI Strategie, müssen zielführend ausgestaltet und schnell wirksam werden sowie für die Wirtschaft niedrigschwellig nutzbar sein.
- **Kooperationsfokus:** Innovationsmaßnahmen müssen viel mehr als bisher auf die Kooperation zwischen den EU-Mitgliedsstaaten wie auch mit vertrauenswürdigen internationalen Partnern setzen, um ausreichend Wirkung entfalten zu können. So sollten z.B. Sandboxes oder KI-Fabriken durch mehrere EU-Länder gemeinsam aufgebaut werden, um Standards und Nutzung in einem funktionierenden digitalen Binnenmarkt sicher zu stellen.

Diese Position ergibt sich aus den von der Vollversammlung der IHK für München und Oberbayern verabschiedeten Beschlüssen:

- IHK-Positionspapier „AI Act umsetzen“ (2024)
- Bundestagswahl 2025 „Forderungen für die Bundesebene“ (2024)
- Wirtschaftspolitische Positionen der DIHK (2025)
- IHK-Positionspapier „Künstliche Intelligenz – Chancen für die Wirtschaft nutzen“ (2019)

AI Act mit Klarheit und Unterstützung umsetzen

Viele Begriffe wie z.B. die Definitionen von KI, Hochrisiko-KI, verbotene KI und den daraus resultierenden Maßnahmen des AI Acts sind weiterhin uneindeutig und warten auf Konkretisierung und Standardisierung. Erste vorliegende Leitfäden zur Konkretisierung wie auch die vorgeschlagenen Normen sind jedoch sehr umfassend und erhöhen den bürokratischen Aufwand für Unternehmen.

- **Klarheit schaffen:** Bei der Konkretisierung in Leitfäden und Standards muss auf Einfachheit, Klarheit und Umsetzbarkeit gesetzt werden. Dabei müssen die horizontal geltenden Leitfäden und Standards auch für spezifische KI-Produkte eindeutig anwendbar sein. Gesetzliche Vorgaben, Standards und Normen müssen zu den Regeln anderer EU-Rechtsakte konsistent, kohärent und komplementär sein. Eine geringe Anzahl sollte die wichtigsten Anforderungen abdecken.
- **Unsicherheiten ausräumen:** Bestehende rechtliche Fragen zu konkreten Anforderungen sollten eindeutig geklärt werden, ohne den bürokratischen Aufwand für Unternehmen zu erhöhen. So braucht es z.B. Klarheit darüber, ab welchem Grad von Finetuning ein Rollenwechsel von Betreiber zu Anbieter stattfindet. Ebenso fehlt eine klare Auslegung des vorgesehenen Grandfathering bzw. des Bestandsschutzes für bereits in Verkehr oder in Betrieb genommene Hochrisiko-KI-Systeme basierend auf Art.111 Abs. 2 des AI Acts. Hier ist zu klären, was als wesentliche Konzeptionsänderung verstanden wird, die den festgelegten Bestandsschutz auflöst.
- **Einfache, verbindliche Unterstützung:** Vor allem kleine und mittlere Unternehmen haben keine eigenen Rechtskompetenzen und benötigen pragmatische Unterstützung in der Umsetzung des AI Acts. Hierfür müssen das AI Office und der AI Act Service Desk praxisnahe, interdisziplinäre Kompetenzen aufbauen. Umfassendere, komplexere Konkretisierungen sollen durch eigene oder zertifizierte externe unterstützende digitale Tools – wo möglich passende KI-Lösungen – dabei helfen, schnell, verständlich und insbesondere verbindlich die für sie relevanten Vorgaben zu erkennen.
- **Praxisbeispiele statt theoretische Guidelines:** Das „Living repository to foster learning and exchange on AI literacy“ zeigt, wie konkrete Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen aussehen kann. Diese Beispiele sollten kontinuierlich erweitert und für Unternehmen verbindliche Rechtssicherheit schaffen.

Digitalgesetze und AI Act harmonisieren

Die in den letzten Jahren entstandenen Digitalgesetze der EU sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Unterschiedliche Zielrichtungen sowie Lücken und Überlappungen führen zu rechtlichen Unsicherheiten bei Unternehmen. Darüber hinaus sind diverse Begriffe und Maßnahmen in den verschiedenen Regulierungen ähnlich, aber nicht einheitlich und generieren damit Doppelarbeit bei Unternehmen. Hier gilt es schnell Klarheit zu schaffen und die Verpflichtungen aus den verschiedenen Regulierungen effizienter ineinandergreifen zu lassen:

- **Datennutzung:** Der Grundsatz der Datenminimierung aus der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) steht dem Bedarf von KI entgegen. Es braucht Rechtssicherheit für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten mit KI in allen Verarbeitungsstufen. So fordern z.B. die Performanzanforderungen des Art. 15 des AI Acts für Hochrisiko-KI-Systeme ein angemessenes Maß an Genauigkeit. Dazu können auch sensible Daten notwendig sein, deren Nutzung nicht im Einklang mit der DSGVO steht. Hierfür braucht es neue Ansätze wie z.B. rechtssichere Datenräume. Das Verhältnis zu Art. 5 Abs. 1 lit. b) HS 2 (Alt.2) „wissenschaftliche Zwecke“ soll geklärt und hierbei auch privatwissenschaftlichen Unternehmen eine gesicherte Datenverarbeitung ermöglicht werden.
- **Trainingsdaten gegen Diskriminierung:** Der AI Act will Diskriminierung beim Einsatz von KI-Systemen reduzieren. Hierzu braucht es entsprechende Trainingsdaten. Gemäß Art. 9 der DSGVO dürfen besonders geschützte Daten nur mit expliziter gesetzlicher Ausnahme verarbeitet werden. Art. 10 Abs. 5 des AI Acts stellt eine solche Ausnahme dar – allerdings nur für Hochrisiko-KI-Systeme. Diese Ausnahme soll mit entsprechenden Schutzmaßnahmen auf KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck (GPAI-Modelle) und Nicht-Hochrisiko-Systeme ausgeweitet werden.
- **Automatisierte Entscheidungen:** Art. 22 Abs. 2 DSGVO eröffnet Gestaltungsmöglichkeiten für allgemeine wie sektorspezifische Ausnahmen auf EU- wie auf nationaler Ebene für automatisierte Entscheidungen. Diese Möglichkeiten sollten umfassend ausgeschöpft werden.
- **Maßnahmen modular angleichen:** Die DSGVO und der AI Act fordern z.B. für teilweise überlappende Situationen ähnliche Maßnahmen. Um erheblichen Aufwand zu reduzieren, sollen diese möglichst deckungsgleich und modular integrierbar gestaltet werden. Dies gilt z.B. für die Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO und die Risikoabschätzung bei Hochrisikoanwendungen des AI Acts oder für die Anforderungen zur IT-Sicherheit in Art. 32 DSGVO und Art. 15 AI Act.

- **Unterschiedliche Verantwortlichkeiten:** Zwischen KI-Anbietern (AI Act) und Betreibern (DSGVO) sollten mit Blick auf Haftungs-pflichten Verantwortlichkeiten eindeutiger abgestimmt werden.
- **Ganzheitliche Risikoanalyse:** Der Digital Service Act (DSA) erfordert ebenso wie der AI Act Risikoanalysen. Bei gleichzeitigem Anwendungsbereich beider Verordnungen sollten die Möglichkeiten einer ganzheitlichen Risikoanalyse geprüft werden, um auf einmal Anforderungen des AI Acts sowie des DSAs abzudecken.
- **Nationale Verzahnung:** Ohne Gold-Plating sollen auf nationaler Ebene die Durchführungsgesetze zu den EU-Digitalakten (AI Act, DSGVO, DSA...) verknüpft werden, um Synergieeffekte und eine deutliche Arbeiterleichterung für Unternehmen zu schaffen.

Sektorale Regulierung und AI Act besser verzahnen

Der AI Act als horizontale Regulierung gilt auch für KI-Systeme in Bereichen, die bereits durch sektorale Regulierung auf klassische Gefahren z.B. auf Gesundheit und Sicherheit eingehen. Dabei bestehen sektorspezifische Regeln und der AI Act mit ähnlichen aber oft nicht gleichen Anforderungen nebeneinander und führen zu unnötigen Doppelarbeiten und Unklarheiten. So ist bspw. Art. 10 des AI Acts weitgehend identisch mit Art. 174 der Capital Requirements Regulation (CRR), jedoch legt keine Normung da, welche Elemente von Art. 10 als durch Art. 174 CRR abgedeckt gelten sollen. Eine Harmonisierung und Klärung des Zusammenspiels sektoraler Regulierungen mit dem Act ist dringend erforderlich. Hierfür können unterschiedliche Ansätze aufgegriffen werden:

- **Lex Specialis präzisieren:** Im Falle eines Konflikts zwischen EU-Rechtsvorschriften soll die Empfehlung aus dem Draghi Competitiveness Report umgesetzt werden, wonach die sektorale /spezifischere Vorschrift automatisch Vorrang hätte.
- **Konkrete Ausweisung Lead Act:** Damit würde die Einhaltung der sektoralen Regulierung, z.B. die Medizinprodukteverordnung (MDR), auch alle Anforderungen aus dem AI Act automatisch mit umfassen. Wo nötig können einzelne Vorgaben aus dem AI Act, die signifikant über die sektorale Regulierung hinausgehen, explizit als verpflichtend benannt werden. Das kann das AI Office mit einer Durchführungsverordnung direkt umsetzen.
- **Konkrete Ausweisung einzelner Anforderungen:** In Art. 17 Abs. 4 des AI Acts wird klar geregelt, welche Ansprüche des AI Acts durch die Einhaltung des Finanzdienstleistungsrechts abgedeckt sind und welche zusätzlichen Anforderungen aus dem AI Act noch zu erfüllen sind. Eine solche Regelung braucht es für alle betreffenden sektoralen Regelungen und überlappenden Anforderungen.
- **KI in sektorale Regulierung integrieren:** Alternativ könnten KI-Themen in sektorale Regulierungen integriert werden. Ein zentraler Koordinator sollte dazu die Einheitlichkeit der KI-Behandlung zum AI Act sicherstellen.

Grundlegende Prämissen des AI Acts überdenken

Der aktuell vorliegende AI Act könnte an einigen Stellen einfacher und reduzierter gestaltet werden, ohne seine grundsätzliche Zielsetzung zu verlieren. In der Diskussion zum geplanten Omnibusgesetz zur Digitalgesetzgebung sollten Möglichkeiten hierzu erörtert werden:

- **Asymmetrische Regulierung:** Die Möglichkeiten einer nach Größe des Unternehmens abgestuften Regulierung sollten geprüft werden, um Chancen zu nutzen, KMUs und Startups weniger zu belasten.
- **Haftung statt Regulierung:** Eine kritische Prüfung der vorliegenden Regulierung sollte abwägen, welcher Regelungsumfang Bestand haben sollte und wo ein Weglassen bereits über andere vorhandene Gesetze ausreichend geregelt wäre. So könnte man z.B. erwägen, Haftungsregeln in Verbindung mit Verboten, Regeln für GPAI und Transparenzanforderungen zu belassen, aber spezifische prozedurale und substantielle Regelungen für Hochrisiko-KI (Art. 8 – 27) zu streichen.

¹ Der AI Act im Spannungsfeld von digitaler und sektoraler Regulierung (2024): Bertelsmann Stiftung

- **Moratorium erwägen:** Das gestaffelte Vorgehen des AI Acts erweist sich als Herausforderung in der Umsetzung. Es wird erwartet, dass die festgelegte Zeitschiene durch die Europäische Kommission nicht gehalten werden kann und wichtige Guidelines, Normen und Standards sich teilweise erheblich verspäten. Dies hätte Auswirkung auf die Vorbereitungsphase für Unternehmen und auf die Aufsichts- und Vollzugsvorschriften des AI Acts, die ab 3. August 2026 gelten. Es ist davon auszugehen, dass durch das Omnibuspaket zur europäischen Digitalpolitik, das für Ende 2025 angekündigt wurde, weitere Änderungen zu erwarten sind. Deshalb sollte eine Aussetzung des AI Acts oder zumindest der Bußgelder in Erwägung gezogen werden.

Ansprechpartner/-in

Chantal Berier  089 5116-0

[@berier@muenchen.ihk.de](mailto:berier@muenchen.ihk.de)

Franziska Neuberger  089 5116-0

[@neuberger@muenchen.ihk.de](mailto:neuberger@muenchen.ihk.de)

Armin Barbalata  089 5116-0

[@barbalata@muenchen.ihk.de](mailto:barbalata@muenchen.ihk.de)



[ihk-muenchen.de](https://www.ihk-muenchen.de)



[/company/ihk-muenchen](https://www.linkedin.com/company/ihk-muenchen)



[/ihk.muenchen.oberbayern](https://www.facebook.com/ihk.muenchen.oberbayern)



[ihk-muenchen.de/newsletter](https://www.ihk-muenchen.de/newsletter)



[/pages/ihk-muenchen](https://www.x.com/pages/ihk-muenchen)



[@IHK_MUC](https://www.x.com/IHK_MUC)