

Berlin, 21. Juli 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Zu den Trilogverhandlungen zum Entwurf eines Gesetzes über Künstliche Intelligenz (AI-Act)

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

Die DIHK hat sich im bisherigen Gesetzgebungsverfahren bereits aktiv eingebracht. Die folgende Position knüpft an die [DIHK-Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für ein Gesetz über Künstliche Intelligenz vom 5. August 2021](#) an. Viele der dort genannten Forderungen haben sich im Entwurf des Europäischen Parlaments wiedergefunden. Im Rahmen der Trilogverhandlungen zum AI Act sollten aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft die folgenden Punkte besondere Beachtung finden:

Das Wichtigste in Kürze

Die Gewährleistung von Rechtssicherheit für die Unternehmen muss bei den weiteren Verhandlungen zum AI Act eine besondere Priorität einnehmen. Dies betrifft sowohl den Anwendungsbereich der Verordnung als auch Einstufung in die Risikoklassen sowie die damit einhergehenden Anforderungen. Die Hochrisiko-Klassifizierung muss weiter spezifiziert werden, so dass Unternehmen ihre Betroffenheit rechtssicher zuordnen können. Pflichten sind pragmatisch auszugestalten, so dass der bürokratische Aufwand für Unternehmen möglichst gering bleibt. Auch kleinere und mittlere Unternehmen müssen in die Lage versetzt werden, die Vorschriften umsetzen zu können. Insgesamt müssen die vorgeschlagenen Vorschriften des AI Act weiter vereinfacht und spezifiziert werden, so dass europäische Unternehmen keinen Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu ausländischen Unternehmen haben und die Innovationsfähigkeit der Unternehmen nicht gehemmt wird. Governance Prozesse sollten zügig geklärt werden, denn sie sind maßgeblich für die erfolgreiche Umsetzung des AI Acts.

A. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Künstliche Intelligenz (KI) als Technologie ist ausschlaggebend für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen. Laut [DIHK-Digitalisierungsumfrage](#) (Februar 2023) sind die Potenziale in allen Branchen der gewerblichen Wirtschaft bereits heute enorm und werden weiterwachsen. Die Unternehmen bewerten laut Umfrage KI als wichtigste digitale

Zukunftstechnologie. Viele Betriebe stehen aktuell unter großem Druck, sich Herausforderungen wie der Transformation Richtung Klimaneutralität sowie dem Fachkräftemangel zu stellen. KI-Technologien können bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine große Hilfe sein. Neben der Optimierung von Prozessen und Produkten steckt ebenso enormes Potenzial in neuen Geschäftsmodellen und Services, die auf KI-Technologie basieren oder durch KI-Systeme unterstützt werden. Betriebe sollten bei der Entwicklung und Anwendung von KI-Technologien daher nicht unnötig eingeschränkt werden. Gleichermaßen befürwortet die Mehrheit der Unternehmen, Rechtssicherheit im Umgang mit der Technologie zu schaffen und das Vertrauen und die Sicherheit im Sinne der Wirtschaft zu stärken. Die KI-Verordnung muss innovative Unternehmen der EU im internationalen Wettbewerb durch die Herstellung von Rechtssicherheit, einem Minimum an Bürokratie sowie Unterstützungsmaßnahmen stärken und darf diese nicht ausbremsen oder abschrecken.

B. Im Einzelnen

1. KI-Systeme rechts- und zukunftsicher definieren

Eine geeignete Begriffsbestimmung von KI-Systemen ist grundlegend für eine erfolgreiche Regulierung, da sie den Anwendungsbereich der Vorschriften bestimmt. Diese Unterscheidung ist schon auf Ebene des Anwendungsbereichs dringend notwendig, da es unverhältnismäßig ist, umfangreiche Prüf- und Compliancepflichten bereits für niederschwellige, unselbstständige Anwendungen einzuführen. Ebenso wichtig ist es, die Definition so auszugestalten, dass diese auch langfristig geeignet ist und somit eine Planungssicherheit schafft.

Positiv an der vorgeschlagenen Definition von Rat und EP in Art. 3 Abs. 1 ist, dass der Grad an Autonomie Berücksichtigung findet. Darüber hinaus sollte auch die Eigenschaft der Lernfähigkeit der Systeme einbezogen werden. Der Vorschlag des EP ist aus mehrheitlicher Sicht der Unternehmen besser verständlich. Wir schlagen daher vor, die Definition des EP zu verwenden und um folgenden Einschub zu erweitern:

„System der künstlichen Intelligenz“ (KI-System): ein maschinengestütztes System, das so konzipiert ist, dass es mit unterschiedlichem Grad an Autonomie lernen und operieren kann und das für explizite oder implizite Ziele Ergebnisse wie Vorhersagen, Empfehlungen oder Entscheidungen hervorbringen kann, die das physische oder virtuelle Umfeld beeinflussen.“

Die Definition des KI-Begriffs im Kommissionsvorschlag ist zwar konkreter, aber aus Sicht vieler Unternehmen zu weit gefasst. Die ungefilterte Aufnahme aller Systeme, die Techniken wie maschinelles Lernen, logikgestützte Konzepte und insbesondere statistische Ansätze enthalten, birgt die Gefahr, dass einfache statistische Verfahren oder herkömmliche Softwarelösungen als KI-System eingestuft werden. Dies sollte unbedingt vermieden werden.

2. Hochrisikosysteme weiter präzisieren

Der von der Kommission gewählte risikobasierte Ansatz ist grundsätzlich nachvollziehbar. Diese Differenzierung ermöglicht einen regulatorischen Eingriff, wo dies in sicherheitsrelevanten Bereichen sinnvoll ist. Maßstab dafür sollten jedoch ausschließlich die konkreten Risiken sein, die durch die bestimmungsgemäße Verwendung bzw. die konkrete Anwendung der KI-Systeme selbst entstehen. Dies sollte insoweit Berücksichtigung finden, dass die im Anhang III aufgeführten Hochrisikobereiche keinem generellen Verdacht der Gefährlichkeit unterliegen. Die von einem solchen Verdacht ausgehende abschreckende Wirkung hat besonders in Branchen wie Bildung, Human Resources oder Dienstleistung zur Folge, dass KI unverhältnismäßig in der Entwicklung eingeschränkt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund ist die Erweiterung um das Kriterium „erhebliches Risiko für Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte von natürlichen Personen“ aus dem EP-Vorschlag in Art. 6 Abs. 2 zu unterstützen. Auch der Ansatz des Rates in Art. 6 Abs. 3 setzt diesen Gedanken um. Nichtsdestotrotz schafft auch diese Erweiterung nicht ausreichend rechtliche Klarheit für Unternehmen. Insgesamt sind die Pauschalklassifizierungen in Annex III nach wie vor zu weit gefasst. Dies könnte zu rechtlichen Unsicherheiten, Fehlinterpretationen und Graubereichen für Unternehmen führen.

Die Hochrisiko-Klassifizierung muss daher deutlich weiter spezifiziert werden, so dass Unternehmen ohne größeren Aufwand ihre Betroffenheit schnell und einfach zuordnen können. Ein Ansatz könnte sein, Ausnahmetatbestände explizit aufzulisten. Ebenso sollte berücksichtigt werden, ob eine KI-Anwendung für eine autonome Entscheidungsfindung eingesetzt wird oder lediglich Vorschläge für eine menschliche Entscheidung liefert. Eine Orientierungshilfe oder ein Tool kann die Unternehmen bei der Einordnung unterstützen.

Weiterhin ist zu betonen, dass eine dynamische Erweiterung der im Anhang III gelisteten Systeme und der grundlegenden Begriffsbestimmungen für diese Systeme, die langfristige Planungs- und Investitionssicherheit in Bezug auf KI-Technologien von Unternehmen erheblich hemmt. Gleichzeitig ist der Ansatz nachvollziehbar, damit der Regulierungsrahmen für weitere Entwicklungen offen ist und der Entwicklungsdynamik beim Thema KI und den sich daraus ergebenden Anforderungen gerecht wird. Damit Betriebe mögliche Erweiterungen frühestmöglich antizipieren können, sollten auch die Schlussfolgerungen der in Artikel 84 Abs. 1 vorgesehenen jährlichen Evaluierung bzw. Bewertungen transparent kommuniziert werden bzw. öffentlich gemacht werden. Dies kann eine bessere Planbarkeit für Unternehmen herbeiführen. Gleichzeitig sollte Artikel 7 Absatz 1 so formuliert werden, dass eine Anpassung in beide Richtungen erfolgen kann, d.h. Hochrisiko-KI-Systemen nicht nur hinzugefügt, sondern nachträglich auch wieder aus dem Anhang entfernt werden können - sollte sich in der Praxis erweisen, dass die Risikoeinstufung unangemessen war bzw. ist.

3. Governance Prozesse zügig klären und Prüfverfahren konkretisieren

Aus den Vorschlägen ergeben sich Erfordernisse zur Einführung von Infrastrukturen, zu deren Nutzung die Unternehmen verpflichtet sein werden. So fordert der Vorschlag des EP in Art. 43 die Beteiligung notifizierter Stellen im Konformitätsbewertungsverfahren von Hochrisiko-KI-Systemen, in Art. 56 die Einführung eines europäischen „Amtes für künstliche Intelligenz“ und in Art. 60 die Einführung einer europäischen Datenbank für Hochrisiko-KI-Systeme, Basismodelle und weitere Einträge.

Zur Herstellung von Transparenz bzw. zur Erleichterung von Rückverfolgbarkeit erachten wir es grundsätzlich als sinnvoll, solche Infrastrukturen einzurichten. Es muss aber sichergestellt werden, dass diese Infrastrukturen mit ausreichenden Kapazitäten bereitstehen. Dies gilt selbst vor dem Hintergrund des bestehenden, hohen Bedarfs an Fachexperten zur Entwicklung, Einrichtung und des Betriebs solcher Infrastrukturen auch in den Unternehmen.

Das Negativbeispiel der Kapazitätsengpässe bei notifizierten Stellen für Medizinprodukte und In vitro-Diagnostika, der verzögerten Einführung der Europäischen Datenbank für Medizinprodukte (EUDAMED), usw. darf sich im Fall des AI Acts nicht wiederholen, denn Innovationen müssen gefördert, nicht durch bürokratische Hürden behindert, verzögert oder gar unterbunden werden.

Die im EP-Vorschlag (Art. 6, Abs. 2a) eingerichtete Möglichkeit, dass Anbieter die Gelegenheit bekommen, Einspruch gegen die Hochrisiko-Einordnung zu erheben, ist zu befürworten und sollte in den Trilogverhandlungen weiterverfolgt werden. Der Erfolg dieses Ansatzes hängt aber stark von der Eindeutigkeit der geforderten Leitlinien sowie den fachlichen Fähigkeiten und der Objektivität der über den Antrag der entscheidenden Einrichtung ab.

Die erheblichen Kosten für Unternehmen für die Prüfung und Beantragung der Herabstufung eines initialen Hochrisiko-Systems bedeuten einen klaren Wettbewerbsnachteil für europäische KMU, und insbesondere Startups gegenüber großen ausländischen Unternehmen. Bei der Festlegung der Prozesse und Kriterien sollte hoher Wert auf die Klarheit der Definition und bürokratiearme Beantragung gelegt werden. Wichtig sind zudem schnelle Prüfverfahren, damit Unternehmen Klarheit haben und Markteinführungen nicht verzögert werden. Der im EP-Vorschlag angestrebte Prüf- bzw. Antwortzeitraum von drei Monaten ist begrüßenswert. Offen bleibt bislang im EP-Vorschlag, was passiert, wenn die zuständige Prüfstelle nicht innerhalb von drei Monaten antwortet. Sollte die Frist seitens der Prüfstelle nicht eingehalten werden, so sollte eine Genehmigungsfiktion greifen. Dies sollte jedoch keinesfalls zur Regel werden, da ein unrechtmäßiger „Übergangs-Einsatz“ im Hochrisikobereich unbedingt verhindert werden sollte.

Insgesamt unterstützen wir eine zentralisierte Lösung zur Prüfung der Systeme, um die vollharmonisierte Umsetzung zu ermöglichen. Es sollte geprüft werden, ob die Aufgaben bzw. Prüfungen über zugelassene privatwirtschaftliche Einheiten stattfinden können. Eine EU-

zentrale Behörde, wie vom EP vorgeschlagen, ist ein weiterer Lösungsweg. An dieser Stelle ist erneut zu betonen, dass die Einrichtung mit entsprechender Kompetenz und Kapazität ausgestattet werden muss. Langwierige Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren oder administrative Prozesse dürfen der erfolgreichen Umsetzung des AI Act nicht im Wege stehen.

4. Anforderungen an das Risikomanagement konkret und klar formulieren

Die vorgesehenen Anforderungen an das Risikomanagement in Art. 9 werden grundsätzlich als sinnvoll bewertet. Der EP-Vorschlag ist insgesamt am konkretesten von den drei Vorschlägen, allerdings schwierig zu verstehen, was für Unternehmen große Hürden aufbauen könnte. Die vielen Iterationen erhöhen die Auslegungsfähigkeit der Anforderungen. Vor allem für KMUs und Startups bedeuten die Anforderungen enorme Kosten und steigenden Bürokratieaufwand. Hinzukommt die rechtliche Unsicherheit der schwer verständlichen Vorgaben. Generell sollten die Anforderungen konkret und klar formuliert sein. Der Kommissions- bzw. Ratsvorschlag ist in dieser Hinsicht eindeutiger, allerdings müssten hier einige Anforderungen deutlich abgeschwächt werden.

Die im EP-Vorschlag vorgesehene Möglichkeit nach Art. 9 Abs. 1, das erforderliche Risikomanagementsystem in bereits bestehende Systeme zu integrieren, ist zu unterstützen, da dadurch Doppelbelastungen bzw. Mehraufwand vermieden werden können.

5. Datenanforderungen auf Praxistauglichkeit prüfen

Alle drei Vorschläge formulieren ähnliche Anforderungen an Daten und Datengovernance (Art. 10), die insgesamt nachvollziehbar, jedoch in der Praxis nur schwer oder realistisch nicht umsetzbar sind und einer Reduktion bedürfen. Vor allem die Anforderungen rund um mögliche Verzerrungen sind kritisch zu betrachten, denn nicht nur die Trainingsdaten, sondern auch die Anwendungsfälle trainieren ein System. Ein Bias ist für Menschen nicht immer ersichtlich, er kann sich auch erst im Laufe der Zeit einschleichen. Auch die Aufstellung von Annahmen lässt sich nur schwer vorhersagen, denn ein KI-System macht das, was ein Mensch nicht kann: Anhand großer Mengen von Daten komplexe Korrelationen finden und abschätzen. Bedenken gibt es auch bei der Anforderung, vollumfänglich Datenerfassungsprozesse zu kommentieren und zu kennzeichnen. Viele Unternehmen, vor allem KMU, schrecken vor Data Governance Projekten zurück, da diese mit großen Aufwänden verbunden sind. Darüber hinaus ist anzumerken, dass durch die Anforderungen ein erheblicher Zugriff auf das Know-how der jeweiligen Unternehmen möglich wird.

Der Vorschlag des EP schwächt einige Anforderungen des Kommissionsvorschlag sinnvoll ab, erhöht damit aber auch die Auslegungsfähigkeit der Anforderungen. Begrüßenswert ist, dass im EP-Vorschlag der Verstoß gegen die Regelungen klar erkennbar adressiert wird (Art. 10 Abs. 6a).

6. Transparenz stärken

Die Schaffung von Transparenz im Umgang mit KI hat für viele Unternehmen hohe Priorität. Jede Person, die mit KI interagiert und potenziell einer Beeinflussung ausgesetzt ist, hat ein berechtigtes Interesse daran, dies erkennen zu können – nicht zuletzt auch, um die Ergebnisse angemessen interpretieren und verwenden zu können. Die Einführung von Transparenzmaßnahmen ist daher aus mehrheitlicher Sicht der Unternehmen zu unterstützen. Der bürokratische Aufwand muss bei der Umsetzung der Transparenzmaßnahmen für Unternehmen geringgehalten werden. Es sollte eine möglichst einfache, intuitive Kennzeichnung angestrebt werden.

7. Umgang mit Basismodellen klären

Basismodelle bieten viele Chancen für die Wirtschaft – nicht zuletzt die Aussicht auf hohe Effizienzgewinne. Angesichts der potenziell positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft darf ein überhastetes regulatorisches Regelwerk das Potenzial von Basismodellen nicht im Keim ersticken. Gleichmaßen gehen mit dem Einsatz von Basismodellen neue Rechtsfragen, Risiken und Herausforderungen einher. Viele Unternehmen wünschen sich daher klare rechtliche Rahmenbedingungen im Bereich der Basismodelle.

Artikel 28b des EP-Vorschlags und die festgelegten Anforderungen stellen hohe regulatorische Forderungen an Entwickler von Basismodellen. Die Anforderungen müssen auf Umsetzbarkeit geprüft werden. Es ist fraglich, ob Anbieter von Basismodellen in der Lage sein werden, den dadurch verursachten Aufwand und die Mehrkosten zu tragen. Insbesondere die Anforderungen in Art. 28b Abs. 2b und 2c werden von einigen Unternehmen als nicht realistisch eingestuft. Für kleinere Unternehmen und KI-Startups könnten die Regelungen zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil werden und bedeuten, dass Basismodelle nicht mehr in Deutschland zur Verfügung gestellt bzw. entwickelt werden können.

8. Ausnahmen für Open-Source-Anwendungen ermöglichen

Insgesamt bietet der Vorschlag des EP in Art. 2. Abs. 5e Potenziale für Unternehmen, von freien und quelloffenen KI-Komponenten zu profitieren und gleichzeitig Innovation und Wettbewerb zu fördern. Dieser Vorschlag wird unterstützt. Wichtig ist die Beschränkung der Ausnahme auf unkritische Anwendungen.

Die praktische Umsetzung erfordert eine sorgfältige Prüfung der rechtlichen Anforderungen, der Qualitätssicherung, um mögliche Risiken zu minimieren. Vor allem braucht es eine klare Differenzierung der Haftung zwischen Entwicklern von Open-Source Modellen und Herstellern, die die Modelle kommerziell verfügbar machen. Entwickler von frei verfügbaren KI-Komponenten dürfen nicht für deren kommerzielle Nutzung haften.

Der Ausschluss von Basismodellen von dieser Ausnahmen wird mehrheitlich¹ als sinnvoll erachtet. Allerdings ist die Definition von Basismodellen zu unscharf und sollte spezifiziert werden. Es stellt sich hier die Frage welche KI-Komponenten ohne Basismodell entwickelt werden können bzw. was in diese Kategorie fällt. Für die tatsächliche Anwendung in der Praxis ist eine Erläuterung bezüglich des Zusammenhangs zwischen Basismodell und KI-Komponente anzustreben.

9. Innovationen fördern

Das Testen und Experimentieren von KI-Technologien sollte erleichtert werden. Reallabore, wie sie in Art. 53 vorgesehen sind, bieten eine hilfreiche Möglichkeit, um Innovationen im Zusammenspiel mit Regulierung praxisnah auszuprobieren und den Rechtsrahmen evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Die Möglichkeiten der Reallabore sollten ausschöpfend genutzt und angrenzende Rechtsbereiche dabei berücksichtigt werden. Die Testmöglichkeiten sollten sowohl physisch als auch virtuell bzw. hybrid ermöglicht werden, so wie es der Vorschlag des EP vorsieht. Zudem sollte der Zugang für Unternehmen niedrighschwellig und möglichst bürokratiarm ausgestaltet werden. Bei der Erprobung der KI ist besonders wichtig, die KI-Mensch Interaktion in die Testphase zu integrieren. Sie spielt für das Training der Algorithmen und die Funktionalität der KI eine entscheidende Rolle.

10. Sanktionen verhältnismäßig gestalten

Mögliche Sanktionen sollten verhältnismäßig und standardisiert ausgesprochen werden. Dazu zählt, dass die Sanktionen zentral (ggf. von einer EU-Behörde) beschlossen werden sollen, um eine Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU zu vermeiden. Bei schweren, wissentlichen Verstößen sollten neben Geldstrafen nicht-monetäre Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

Ansprechpartnerin

Alena Kühlein

Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik

Referatsleiterin Wirtschaft digital

Tel.nr.: (030) 20308-2107

Kuehlein.Alena@dihk.de

¹ Einige Unternehmen sprechen sich auch dafür aus, dass dringend geprüft werden muss, ob die Ausnahmeregelung auch für Basismodelle gelten kann. Die gesellschaftlichen Vorteile eines freiverfügbaren Basismodelles sollten dabei in Betracht gezogen werden.

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).