

Stellungnahme des Bundesverbands Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission für einen Rechtsrahmen für Künstliche Intelligenz

6. August 2021

Vorbemerkungen

Der **Bundesverband Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V.** ist die Interessenvertretung für Unternehmen, die digitale Geschäftsmodelle betreiben oder deren Wertschöpfung auf dem Einsatz digitaler Technologien beruht. Als Impulsgeber, Wegweiser und Beschleuniger digitaler Geschäftsmodelle vertritt der BVDW die Interessen der digitalen Wirtschaft gegenüber Politik und Gesellschaft und setzt sich für die Schaffung von Markttransparenz und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen ein. Sein Netzwerk von Experten liefert mit Zahlen, Daten und Fakten Orientierung zu einem zentralen Zukunftsfeld.

Hintergrund

Infolge der europäischen Strategie zu Künstlicher Intelligenz (KI) aus dem Jahr 2018 legte die EU-Kommission 2020 ihr KI-Weißbuch vor. Parallel entwickelten hochrangige Interessenträger im Rahmen der hochrangigen Expertengruppe für Künstliche Intelligenz (HEG-KI) Leitlinien für vertrauensvolle KI. Unter Berücksichtigung der Entwicklungen der letzten Jahre sowie der öffentlichen Konsultationen, stellte die EU-Kommission am 21. April 2021 einen Regulierungsvorschlag über ein europäisches Konzept für KI vor, welcher als Rechtsrahmen für Künstliche Intelligenz auf EU-Ebene zu verstehen ist. Durch die Wahl des Instruments einer Verordnung soll diese Gesetzgebung nach ihrem Inkrafttreten direkt in den europäischen Mitgliedstaaten ohne Notwendigkeit einer Umsetzung in nationales Recht gelten. Entsprechend ist die zielführende Ausgestaltung dieser Vorschläge von höchster Relevanz.

Der vorgelegte Verordnungsvorschlag regelt unter anderem:

- Verbote bestimmter Praktiken im Bereich der KI;
- besondere Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme und Verpflichtungen für Betreiber solcher Systeme;

Ansprechpartner:

Katharina Rieke
Bereichsleiterin
Politik & Gesellschaft
T:+49 30 206 218 617
rieke@bvdw.org

Dr. Anna Dietrich
Referentin
Mobilität, KI & Smart Cities
T:+49 30 206 218 615
dietrich@bvdw.org

- harmonisierte Transparenzvorschriften für KI-Systeme;
- Vorschriften für die Marktbeobachtung und Marktüberwachung.

Die Frist der öffentliche EU-Konsultation zu diesem Vorschlag endet am 6. August 2021. Der BVDW will sich mit der vorliegenden Stellungnahme daran beteiligen.

Grundlegende Bewertung des Vorschlags

Der BVDW begrüßt die Auseinandersetzung der EU-Kommission mit dem Thema der KI und unterstützt grundlegend das Hauptziel der Kommission, das darin liegt, die Entwicklung und Einführung sicherer und legaler KI in Europa zu fördern, die auch die Grundrechte im gesamten Binnenmarkt respektiert. Die Europäische Union nimmt mit dieser Auseinandersetzung eine Vorreiterrolle ein und hat die Gelegenheit einen wichtigen Standard im Bereich KI zu schaffen.

Auch aus Sicht des BVDW ist vertrauensvolle und innovationsfreudige KI ein wesentlicher Standortfaktor für Europa und seine Wirtschaft. Die Einhaltung europäischer Werte und Grundsätze ist dabei von höchster Relevanz und der Mensch sowie die Auswirkungen auf ihn sollten bei allen Bestrebungen im Fokus stehen. Die Entwicklung und Einführung neuer Technologien kann aber auch nur dann gelingen, wenn gleichzeitig genügend Freiräume für Innovationen und unternehmerische Initiative bestehen. Hier muss eine angemessene Balance zwischen den unterschiedlichen Interessen gefunden werden. Der Digitalverband ist daher der Ansicht, dass vorrangig Anreize anstelle von Verboten wichtig sind, dass nur so viel wie notwendig reguliert werden sollte und es eine klare Abgrenzung zu anderen Regelungsbereichen (z. B. Datenschutz, IT-Sicherheit) geben muss.

Der BVDW befürwortet zwar grundsätzlich einen europaweiten Ansatz im Umgang mit KI, stellt jedoch auch klar in Frage, ob eine solche einheitliche Verordnung, wie sie nun vorgelegt wurde, das geeignete Mittel ist, um KI in Europa sinnvoll und gewinnbringend zu gestalten. Eine umfassende Grundregulierung erscheint aus Sicht des BVDW vor dem Hintergrund weiterhin laufender wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen verfrüht. Zudem stellt sich die Frage, ob eine solche Verordnung wirklich umsetzbar ist und Rechtssicherheit überhaupt erreicht werden kann. Das Ziel eine erste umfassende Grundregulierung für KI zu schaffen, erscheint somit sehr ambitioniert.

Um den Chancen und Risiken von KI bereits jetzt Rechnung zu tragen, wäre es aus Sicht des Digitalverbands ein sinnvollerer Weg, einen sektoralen Ansatz zu wählen, und zwar über die Erweiterung der bereits bestehenden fachspezifischen Regulierungen. Die Details der Verordnung legen aus unserer Sicht offen, dass der horizontale Ansatz bei der Vielfalt der Funktionsweisen und Einsatzgebiete von KI massive Schwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten mit sich bringt. Denn KI findet in den unterschiedlichsten Bereichen eine Anwendung, bringt in den Anwendungen unterschiedliche Herausforderungen mit sich und birgt dementsprechend auch unterschiedliche Risiken und Chancen. Auch mit Blick auf datenschutzrechtliche Fragestellungen hätte dies eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Wenn beispielsweise KI im Gesundheitsbereich eingesetzt wird, könnten über einen sektoralen Ansatz zahlreiche ungeklärte Rechtsfragen einer Lösung zugeführt werden. Daher fordert der BVDW die Kommission auf, den sektoralen Ansatz zu wählen und dort verhältnismäßige Anpassungen vorzunehmen. Aus Sicht des BVDW muss nochmals verstärkt auf den Stellenwert der Daten- und Datenschutzregulierung für KI hingewiesen werden. Zum einen besteht über einen sektoralen Ansatz nicht die Gefahr der Überregulierung. Die sektoralen Regelungen sollten den allgemeinen Regelungen der Datenschutzgrundverordnung (DSG-VO) vorgehen, indem sie diese für die konkreten Anwendungsfelder, z. B. dem Gesundheitsbereich, präzisieren. Es würde dadurch sogar sichergestellt werden, dass die verschiedenen Bereiche angemessen und "passgenau" reguliert werden, da die Besonderheiten berücksichtigt werden können.

Zum anderen entstehen digitale Innovationen nicht (nur) in geschlossenen Systemen. Der Mehrwert skalierbarer Lösungen liegt in ihrer cross-funktionalen und branchenübergreifenden Nutzbarmachung von Daten und Informationen. Die KI-Regulierung muss daher auch Teil eines kohärenten Rechtsrahmens für Daten sein, der sicherstellt, dass KI – wenn auch unter gewissen Anforderungen zum Schutze hochwertiger Güter – nicht unverhältnismäßig beschränkt wird, z. B. auch durch parallele Gesetzesvorhaben. Die aktuellen Verhandlungen zur ePrivacy Verordnung lassen befürchten, dass über restriktive Datenschutzvorgaben – auch für nicht personenbezogene Daten – ein Großteil des Innovationspotenzials von KI im Keim erstickt werden könnte.

Neben dieser grundlegenden Infragestellung des gewählten Mittels, möchte der BVDW auf einzelne Regelungsinhalte des Vorschlags eingehen. Der Digitalverband unterstützt prinzipiell den von der Kommission gewählten Ansatz, dass risikobasiert mit KI umgegangen werden muss und dass der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission daher in erster Linie Hochrisiko-KI-Systeme reguliert sowie Transparenzvorschriften für den Einsatz von KI festlegt. Wir sehen dennoch einige

Problemfelder im Vorschlag, die zu Rechtsunsicherheiten führen, Innovation hemmen und möchte diese gerne in den nächsten Abschnitten beleuchten.

Besonders problematisch ist aus Sicht des BVDW:

- die zu weit gefasste Definition von KI;
- Rechtsunsicherheiten allgemein und insbesondere in Bezug auf Hochrisiko-KI;
- die Vielzahl an Widersprüchen im Vorschlag insbesondere bei den Transparenzpflichten;
- Die teils unverhältnismäßigen Anforderungen und die Bürokratie, die im Vorschlag mit einem hohen Bußgeld einhergehen;

Eine innovationsfreundliche und vertrauensvolle „KI made in Europe“ braucht aus Sicht des BVDW:

1. eindeutige Begriffsdefinitionen, klare Anwendungsgebiete und Rechtssicherheit;
2. Auswirkungsregulierung statt Technikregulierung;
3. Weniger bürokratischen Aufwand;
4. Eile bei den technischen Spezifikationen;

Forderungen und Erläuterungen:

1. Rechtsunsicherheit vermeiden durch eindeutige Begriffsdefinitionen und Anwendungsgebiete:

Aus Sicht des BVDW ist es besonders kritisch zu sehen, dass der Verordnungsentwurf unscharfe Definitionen verwendet, die Rechtsunsicherheit statt -sicherheit schaffen.

In Anhang I gemäß Artikel 3 Absatz 1 ist der Begriff KI so weit definiert, dass so gut wie jede Software-Anwendung darunterfallen dürfte. Denn unter dem Begriff „KI-System“ versteht die Kommission eine Software, die im Hinblick auf eine Reihe von Zielen, die vom Menschen festgelegt werden, Ergebnisse wie Inhalte, Vorhersagen, Empfehlungen oder Entscheidungen hervorbringen kann, die das Umfeld beeinflussen, mit dem sie interagieren und die mit einem oder mehreren der folgenden Techniken und Ansätze entwickelt wird:

- mit machine learning (überwacht/unüberwacht/verstärkt) in allen Varianten;
- mit logik- und wissensbasierten Ansätzen in allen Varianten;
- mit statistischen Ansätzen in allen Varianten.

Diese Definition muss dringend überarbeitet und differenzierter werden. Die Regulierung sollte KI-Systeme im engeren Sinne treffen, um effektiv zu sein. Mit der jetzigen Formulierung wäre jegliche Software betroffen, die beispielsweise Statistik nutzt. Die KI-typische Gefahr geht jedoch nicht von jeglicher Software aus, sondern vorrangig von selbstlernenden Systemen. Aufgrund der hohen technischen Komplexität und Diversität von KI-Anwendungen braucht es hier trennscharfe Formulierungen, um Unternehmen Rechtssicherheit zu bieten und kein Hemmschuh für Innovation zu sein. Zudem wäre es aus Sicht des BVDW notwendig mit Positivmerkmalen zur Definition von KI zu arbeiten. Eine weit gefasste Definition mit negativen Abgrenzungen sollte im Sinne der Rechtssicherheit vermieden werden.

Zusätzlich bietet der Vorschlag auch viel Interpretationsspielraum in Bezug auf Hochrisiko-KI. Auch wenn Anhang III des Vorschlags eine Liste der Anwendungen aufstellt, die unter diese Begrifflichkeit fallen sollen, sind diese Ausführungen nicht sehr detailliert und die Kommission kann diese Liste weiter anpassen. Der BVDW unterstützt zwar prinzipiell den in Artikel 7 (2) definierten Ansatz, der eine enge Definition von KI-Systemen mit hohem Risiko verwendet. Es werden in diesem Rahmen mögliche Schäden für die Gesundheit, Sicherheit und die Grundrechte von Personen berücksichtigt, sowie die Schwere, die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und die Anzahl der potenziell betroffenen Personen. Allerdings bleibt die Frage offen, wie Artikel 7(2) auf die in Anhang III aufgelisteten Kategorien von Hochrisiko-KI angewendet und wie diese Kategorien regelmäßig neu bewertet werden sollen. Der BVDW ist daher der Meinung, dass die Formulierungen des Anhangs III weiter zu klären und einzugrenzen sind, da es eine Vielfalt an Anwendungen geben kann, die unter einige der Definitionen fallen können. Die in Anhang III genannten KI-Anwendungen im Bereich der Beschäftigung decken beispielsweise eine breite Palette von Systemen ab, darunter möglicherweise auch Werbekampagnen im Bereich der Beschäftigung. Ohne weitere Klärung würde die Einstufung der Beschäftigung als risikoreiche KI-Kategorie erhebliche Folgen für deutsche Werbetreibende und Verlage haben, die im Bereich der Personalbeschaffung tätig sind.

Es bedarf somit einer sauberen Regulierung, die auch immer mögliche, in der Konsequenz, unverhältnismäßige Aufwände für klein und mittelständische

Unternehmen (KMU) mitdenkt. Darüber hinaus muss geklärt werden, wie das Verfahren zur Aktualisierung der Liste des Anhangs III konkret aussehen soll.

Auch in Bezug auf die genaue Ausgestaltung der Anforderungen und Bestimmungen an KI sind weitere Fragen offen. So heißt es beispielsweise in Artikel 15 (1): *„Hochrisiko-KI-Systeme werden so konzipiert und entwickelt, dass sie im Hinblick auf ihre Zweckbestimmung ein angemessenes Maß an Genauigkeit, Robustheit und Cybersicherheit erreichen (...)“*. Was unter einem „angemessenem Maß“ zu verstehen ist, bleibt völlig unklar. Auch hier möchten wir nochmals auf die klare Abgrenzung zur DSGVO hinweisen. Diese gibt mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten bereits etliche Vorgaben. Wenn die vorliegende Regulierung eine Art "Produktvorgabe" abbilden soll, dann müssen Datenschutzthemen von vornherein sauber ausgeklammert werden. Dies sollte auch für andere Überschneidungen gelten, z. B. zum Cybersicherheitsrecht.

Unternehmen bekommen durch diesen Vorschlag somit keinerlei Rechtssicherheit, sind aber aufgefordert umfangreiche Anforderungen zu erfüllen und stehen vor der Gefahr hoher Bußgelder.

Neben der möglichen Einordnung als Hochrisiko-KI werden auch einige Anwendungen im Vorschlag über Artikel 5 gänzlich verboten. Der BVDW versteht die Idee der Europäischen Kommission, einige KI-Anwendungen zu verbieten, wie z. B. den Einsatz von biometrischen Fernidentifikationssystemen in öffentlich zugänglichen Räumen mit einigen Ausnahmen. Aber auch in diesem Zusammenhang ist es essenziell, genau und detailliert zu definieren, welche KI-Systeme verboten und welche akzeptiert werden, um Unsicherheiten zu reduzieren. Hier bedarf es weiterer Nachbesserungen.

Abschließend möchte der BVDW auch noch auf die Regelungen des Artikels 52 eingehen, und zwar in Bezug auf KI im digitalen Marketing, das richtigerweise grundlegend mit einem geringen Risiko eingestuft wird.

In Artikel 52 zum Thema Transparenzpflichten für bestimmte KI-Systeme heißt es:

(1) Die Anbieter stellen sicher, dass KI-Systeme, die für die Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind, so konzipiert und entwickelt werden, dass natürlichen Personen mitgeteilt wird, dass sie es mit einem KI-System zu tun haben (...)

(2) Die Verwender eines Emotionserkennungssystems oder eines Systems zur biometrischen Kategorisierung informieren die davon betroffenen natürlichen Personen über den Betrieb des Systems (...)

Dies hätte aus Sicht des BVDW auch Auswirkungen auf das Digitale Marketing, wenn es beispielsweise auf eine KI-Optimierung durch semantische Klassifizierung der werbetreibenden Seiten oder Apps setzt. In dem Fall müssten die Maßnahmen auf den entsprechenden Werbeträgern vorher ankündigt werden. Dies scheint zum einen außerhalb der Intension dieses Artikels zu liegen und zum anderen wäre dies auch nicht praktikabel und sollte daher ausgeschlossen werden.

2. Innovationskraft durch Auswirkungsregulierung statt Technikregulierung sichern:

Wie bereits in der Einleitung aufgeführt betrachtet der Verordnungsentwurf KI ganzheitlich als Technologie, unabhängig von ihrem konkreten Anwendungsbereich. Die möglichen Risiken dieser Technologie gehen aber letztendlich nicht von ihr selbst aus, sondern von ihrem Einsatz und den Einsatzbedingungen. Der BVDW sieht in dem horizontalen, globalen Ansatz der Kommission die Gefahr, dass die Entstehung von Innovationen auf Basis datenbasierter Lösungen massiv erschwert werden. Beispielsweise sieht der Vorschlag generell und uneingeschränkt vor, KI-Anwendungen im Bereich der kritischen Infrastruktur kategorisch als Hochrisiko-KI-Anwendungen einzustufen. Es gibt jedoch Anwendungsmöglichkeiten, die bei genauerer Betrachtung nicht denselben Stellenwert haben und gleichzeitig in einem digitalen Ökosystem großen Nutzen für Unternehmen und Menschen bergen. Hier könnte man an Smart Metering zur Verbrauchsdatenmessung und Optimierung der individuellen bzw. Kollektiven Energiebilanz denken

Eine technologieoffene gesetzliche Lösung nach dem Innovationsprinzip ist daher notwendig, um unterschiedlichste Anwendungsmöglichkeiten zu ermöglichen.

3. Investitionen durch Reduktion des bürokratischen Aufwands sichern und Anreize schaffen:

Um das gewünschte Ziel der Sicherheit und Transparenz zu erreichen, sieht der Entwurf aus Sicht des BVDW einen unverhältnismäßig großen Dokumentations- und Prüfaufwand für neue KI-Systeme vor. Eine digitale Wertschöpfung wird dadurch verhindert statt ermöglicht, geschweige denn erleichtert und unterstützt. Artikel 10 sollte daher beispielsweise besser gestaltet werden, um den Unternehmen das Testen ihrer KI-Systeme zu ermöglichen und nicht zu viele Vorabverpflichtungen und -beschränkungen in Bezug auf "fehlerfreie" Daten aufzuerlegen. Der Schwerpunkt sollte immer auf dem endgültigen KI-System liegen und nicht darauf, die Grundsätze

der Regulierung bereits in den Test- oder Trainingsphasen aufzuerlegen. Diese Schlüsselphasen für innovative KI-Systeme müssen gesichert sein und Unternehmen müssen in die Lage versetzt werden in einer "sicheren Umgebungen" zu arbeiten, in denen Fehler gemacht werden können.

Darüber hinaus ist es für Unternehmen wichtig, flexible Werkzeuge an die Hand zu bekommen, die dabei helfen, die notwendigen Dokumentationen zu KI-Systemen einfach, effektiv und schnell bereitzustellen. So sollte beispielsweise vermieden werden, dass eine Software, die von einem Unternehmen als Basissystem produziert und in einer zweiten Phase an die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Kunden angepasst wird, ohne dass die grundlegende Architektur und der Zweck geändert werden, erneut denselben Verpflichtungen unterliegt. Es wäre sinnvoll über Möglichkeiten nachzudenken, wie der Verwaltungsaufwand und die Bürokratie auf ein Minimum reduziert werden kann und sich auf die Bereitstellung der Informationen zu konzentrieren, die wirklich für den jeweiligen Sektor erforderlich sind, insbesondere in Bezug auf Artikel 11 (Technische Dokumentation) und Artikel 13 (Aufbewahrung von Aufzeichnungen).

Wenn mit Anreizen und Positivmerkmalen gearbeitet werden würde, dann könnten auch in Bezug auf die Dokumentationspflichten konkrete Schwerpunkte gebildet werden und so die Aufwände reduziert und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Auch wenn also je nach Anwendungsfall das Risiko gewisse Dokumentationspflichten und Prüfungen angemessen darstellt, so sollte hier aber ebenfalls differenziert werden nach dem Einsatzgebiet. Ansonsten besteht große Gefahr, dass Investitionen in Entwicklung und Einsatz von KI-Technologien wirtschaftlich nicht mehr tragbar sind. Dies gilt sowohl für KMU, als auch umso mehr für Startups, die hier eher Unterstützung und Erleichterungen benötigen, um schnell und kreativ Lösungen für einen wettbewerbsfähigen digitalen Binnenmarkt zu schaffen. KMU, die durch KI große Optimierungspotenziale heben könnten, werden auch geschwächt, da dies im Verhältnis zum bürokratischen Aufwand unrentabel werden könnte. Aufgrund der vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von KI- und Software-Bausteinen sollte eine verschärfte Dokumentationspflicht hinsichtlich Datenqualität, Robustheit, etc. nicht a priori für die Entwicklung des Algorithmus gelten. Stattdessen wäre eine wirkungsbasierte Dokumentation empfehlenswert, die a posteriori auf Basis des Einsatzszenarios und die möglichen Auswirkungen festhält.

4. Eile bei den technischen Spezifikationen, die geprüft werden sollen:

Generell muss gesagt werden, dass es für Unternehmen nur sinnvoll ist in neue Technologien zu investieren, wenn diese später auf den Markt gebracht werden können. Vor diesem Hintergrund sind die im Entwurf umrissenen Sandboxes nicht geeignet, um Innovationen zu fördern. Ein Investment auf Basis einer temporären Sandbox ist in der Regel nicht wirtschaftlich, da KI-Produkte am Markt unter realen Bedingungen getestet werden müssen. Auch die Dokumentations- und Zertifizierungspflichten haben das Potenzial, Innovationen im Keim ersticken zu lassen. Diese induzieren bereits in einer frühen Phase – als schon vor der Feststellung der technischen Umsetzbarkeit – einen hohen bürokratischen und finanziellen Aufwand, um Produkte am Markt zu erproben.

Hier braucht es klare Regelungen, die die Verhältnismäßigkeit von Aufwand und potenziellem Schaden in Relation setzen, ggf. auch eine neue Behörde ohne Bürokratisierungswahn.