



ECKPUNKTEPAPIER

zur Umsetzung der EU KI-Verordnung (AI Act)

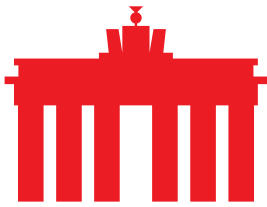
Berlin, 10.05.2024

Mit dem AI Act hat sich die Europäische Union das erste umfassende Regelwerk zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) gegeben. Die Verordnung verfolgt insbesondere das Ziel, Grundrechte zu schützen, Vertrauen in KI-Anwendungen zu stärken und soll zudem auch Innovationen ermöglichen. In den letzten Jahren sind KI-Systeme in vielen Bereichen erheblich weiterentwickelt worden, wodurch eine Nutzung für immer mehr Anwendungsszenarien im Alltag und der Wirtschaft möglich wird. Es ist schon heute klar, dass durch den Einzug von Künstlicher Intelligenz in vielen Bereiche des Lebens und Arbeitens große Chancen liegen. Dieses Potenzial wird allerdings derzeit in Deutschland und Europa noch nicht in einem wünschenswerten Maße genutzt. KI-Anwendungen müssen stärker in die Anwendung gebracht werden und das Ökosystem für Ausgründungen an Universitäten muss verbessert werden, damit auch in Deutschland und Europa mehr wettbewerbsfähige KI-Start-ups entstehen können. Ob dies gelingt, hängt nicht zuletzt auch davon ab, wie innovationsfreundlich der europäische Regulierungsrahmen umgesetzt wird.

Zentrale Regelungsbereiche der Verordnung obliegen dabei der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen zu den Hochrisiko-KI-Systemen oder zu den Reallaboren. Damit kommt auch der nationalen Umsetzung eine hohe Bedeutung bei der Schaffung eines innovationsfreundlichen Regulierungssystems für Künstliche Intelligenz zu. eco setzt sich für eine bürokratiearme und einheitliche Umsetzung in Deutschland und Europa ein. Dabei sind aus Sicht der Internetwirtschaft folgende Punkte bei der Umsetzung zu beachten.

1. Unternehmen und Anwender brauchen Rechtssicherheit

Europäische Entwickler von Künstlicher Intelligenz müssen die Möglichkeit haben, zu skalieren, um im Wettbewerb bestehen zu können. Dafür ist der Zugang zum europäischen Binnenmarkt von großer Bedeutung. Aus diesem Grund sind europaweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen für KI-Systeme und -Modelle zu begrüßen. eco hat die Initiative für eine europaweit einheitliche Regulierung von Künstlicher Intelligenz daher grundsätzlich unterstützt. Um die gleichen Wettbewerbsbedingungen, die durch den AI Act geschaffen werden sollen, nicht zu untergraben und zudem auch Rechtssicherheit für die Anwender zu schaffen, ist es maßgeblich, die Umsetzung der Bestimmungen innerhalb der EU so einheitlich wie möglich zu gestalten. Dies erfordert einen ständigen Austausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, auch mit der europäischen Ebene, sowie eine effiziente Aufsicht seitens der Kommission. Aber auch innerhalb Deutschlands muss die Umsetzung einheitlich erfolgen, um europaweit



harmonisierte Standards und Normen nicht zu konterkarieren. Dies hat sich in der Vergangenheit bei einigen Verordnungen als schwierig erwiesen und sollte mit Bezug auf den AI Act sichergestellt werden, auch um die Komplexität bei der Umsetzung zu verringern.

Mit dem AI Act werden in der EU hohe Anforderungen an die Entwickler und in Teilen auch Anwender von Hochrisiko-Systemen definiert. Diese können nach Meinung des eco grundsätzlich dazu beitragen, das Vertrauen in die Technologie und ihre Anwendung insgesamt zu stärken. Um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen berechtigten Bedenken beim Einsatz von KI-Systemen in einigen Bereichen und einer innovationsfreundlichen Umsetzung zu schaffen, plädieren wir dafür, die Regulierung möglichst 1:1 umzusetzen und von „Goldplating“, also einer Erhöhung der ohnehin hohen Standards des AI Acts, abzusehen.

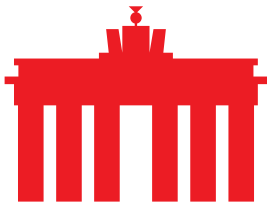
2. Zur Aufsichtsstruktur

Es ist aus Sicht der Internetwirtschaft, insbesondere vor dem Hintergrund des zu erwartenden engen Zeitplans für die Anwendung der Regeln, wichtig, rechtzeitig einen Ansprechpartner für die relevanten Akteure zu schaffen, um mögliche Unsicherheiten abbauen zu können. Die Entscheidung bezüglich der zu benennenden zuständigen Behörde in den jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten und damit auch in Deutschland sollte daher so schnell wie möglich getroffen werden. Bei der Auswahl der zuständigen Stelle muss auch die Einbettung in das vorhandene Regulierungsumfeld beachtet werden. Daneben muss die benannte Stelle in der Lage sein, eine einheitliche Umsetzung des AI Acts innerhalb Deutschlands garantieren können. Dies ist nicht nur im Zusammenhang mit Rechtssicherheit für Unternehmen und Anwender von Bedeutung, sondern ist auch die Voraussetzung dafür, einen zentralen Ansprechpartner für die Entwickler, Anbieter oder Anwender zu schaffen. Es wäre zudem denkbar, auch Förderungselemente im Bereich Innovation und KI-Entwicklung mit in dieser Behörde anzusiedeln.

Zusätzlich muss die benannte Behörde in die Lage versetzt werden, die vorgesehenen Aufgaben erfüllen zu können. Dazu bedarf es neben einer angemessenen Personalausstattung auch des nötigen Know-hows und Erfahrungen im Bereich der bereits anzuwendenden gesetzlichen Vorgaben.

Auf europäischer Ebene muss sich das AI Office eng mit den zuständigen nationalen Behörden abstimmen, insbesondere bei der Bearbeitung von grenzüberschreitenden Fällen. Zudem ist es auch im Hinblick auf das AI Office wichtig, möglichst schnell eine Handlungsfähigkeit herzustellen, um auch auf europäischer Ebene einen Ansprechpartner zu etablieren und möglichst zügig mit der Arbeit an den relevanten Leitlinien und delegierten Verordnungen beginnen zu können.

Das „Advisory Forum“, das gemäß Artikel 67 geschaffen werden soll, muss bei Entscheidungen über Leitlinien, delegierte Verordnungen oder Standards eng eingebunden werden. Nur durch die Einbeziehung aller Stakeholder kann eine praxisnahe Ausgestaltung der Bestimmungen sichergestellt werden, um Überregulierung zu verhindern und angemessen auf die schnell fortschreitende



technologische Entwicklung reagieren zu können. Aus diesem Grund sollte sich bei den zu veröffentlichen Leitlinien und zu definierenden Standards an bereits existierenden Best-Practices und Codes of Practice orientiert werden.

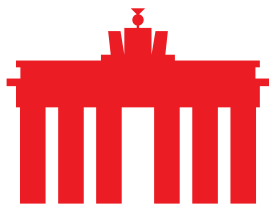
3. Zur Einstufung von KI-Systemen als Systeme mit hohem Risiko

Zentral für die Umsetzung des AI Acts ist die Frage, welche Systeme als Hochrisiko-Systeme gemäß Artikel 6 eingestuft werden. Für diese gelten deutlich höhere Anforderungen als für andere Systeme, weshalb im Sinne einer innovationsfreundlichen Regulierung, verhindert werden muss, dass Systeme in diese Kategorie fallen, die keine Gefahr für die Grundrechte, Gesundheit, Sicherheit oder die Umwelt darstellen. Insbesondere sollte die in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehene Ausnahmeregelung rechtssicher umgesetzt werden, um eine passgenaue Einstufung, auch von komplexeren KI-Systemen, zu ermöglichen. Es ist zudem essenziell, dass Entwickler und Anwender von KI-Systemen zuverlässig einschätzen können, ob es sich bei ihrem System um eine Hochrisiko-Anwendung gemäß AI Act handelt oder nicht. Dazu müssen Leitlinien bereitgestellt werden, die auch anhand von Praxisbeispielen, Hilfestellung leisten können, um Fehleinschätzungen zu verhindern. Hier ist zudem eine verstärkte europäische Koordination erforderlich, um ein Auseinanderfallen des Regulierungsgefüges zu vermeiden.

Entwickler von KI-Systemen werden gemäß Artikel 11 zudem dazu verpflichtet, die in Anhang IV vorgesehenen Informationen auf eine neu zu schaffende Plattform zu übermitteln. Diese muss für alle beteiligten Akteure einfach zu nutzen sein, zudem sollte klar verständlich dargelegt werden, welche Informationen zu erbringen sind. Die Mitgliedsstaaten und die Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, dass die in Artikel 11 Absatz 1 vorgesehenen Vereinfachungen für KMU bei den Berichtspflichten so unbürokratisch wie möglich ausfallen, wenn die Kommission die delegierte Verordnung dazu veröffentlicht.

4. Unsicherheiten abbauen

Viele Unternehmen, insbesondere KMU, sehen derzeit noch von einer stärkeren Nutzung von KI-Systemen ab. Dies hängt nicht zuletzt auch mit Unsicherheiten bezüglich der zu erfüllenden Pflichten und Auflagen zusammen. Mit dem AI Act hat die EU ein sehr komplexes Regelwerk vorgegeben, um Rechtssicherheit bei der Anwendung zu schaffen und die relevanten Fragestellungen im Zusammenhang mit der Nutzung und der Anwendung von Künstlicher Intelligenz zu adressieren. Diese Komplexität muss reduziert werden, um Unsicherheiten abbauen zu können. Zum einen brauchen Unternehmen Klarheit in Bezug auf die Überschneidungen, die sich zwischen dem AI Act und bereits bestehender Regulierung ergeben. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die in Annex I genannten Rechtsakte als auch auf weitere Digitalgesetze, wie etwa dem DSA oder der DSGVO. Hier braucht es ein europäisches Screening dieser Rechtsakte auf Doppelregulierung, mit dem Ziel diese aufzulösen, Prioritäten zu setzen und klare Handlungsempfehlungen für die betroffenen Unternehmen zu definieren.



Zum anderen sind auch in anderen Bereichen klare Handreichungen und Leitfäden wichtig, um Unsicherheiten vorzubeugen. Dies gilt etwa in Bezug auf die Reportingpflichten. Dabei muss klar sein, wie groß der Umfang der Verpflichtungen ist. Aber auch im Hinblick auf das in Artikel 9 geforderte Risikomanagementsystem und die Risikoabwägung ergeben sich Unsicherheiten. Dabei ist vor allem unklar, wie sich mögliche Risiken für Gesundheit, Grundrechte, Sicherheit und die Umwelt konkret operationalisieren lassen. Besonders im Zusammenhang mit psychischer Gesundheit kann es etwa für Entwickler nicht immer möglich sein, alle potenziellen Risiken zu erkennen. In diesem Kontext braucht es ebenfalls Klarstellungen, bis zu welchem Punkt potenzielle Risiken „vernünftigerweise vorherzusehen“ sind, wie es die Verordnung vorschreibt. Gleiches gilt auch für Robustheit und die Erklärbarkeit von Systemen. Des Weiteren müssen die Anforderungen an die menschliche Aufsicht bei Hochrisiko-Systemen für die gesamte Bandbreite der möglichen Anwendungsfälle handhabbar gestaltet werden.

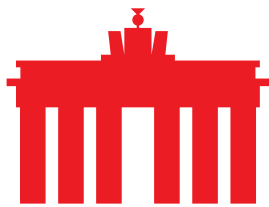
5. Zu General Purpose AI-Modellen

Neben KI-Systemen enthält der AI Act auch Bestimmungen zu General Purpose AI-Modellen (GPAI-Modelle). Besonders für Modelle, die gemäß Artikel 51 und den Kriterien in Anhang XIII als Modelle mit „systemischen Risiken“ eingestuft werden, sieht die Verordnung eine Reihe von Auflagen und Reportingpflichten vor. KI-Modelle sind dabei die Grundlage für innovative KI-Anwendungen, weshalb eine Überregulierung in diesem Bereich verhindert werden muss, um die Entwicklung solcher Grundlagen in Europa nicht zu erschweren oder unattraktiv zu machen.

Aus diesem Grund ist es nach Ansicht der Internetwirtschaft notwendig, die vorgeschlagenen Auflagen und Pflichten praxisnah umzusetzen und eine passgenaue Einstufung, auch vor dem Hintergrund der schnellen technologischen Entwicklungen in diesem Feld, zu ermöglichen. Insbesondere muss die Schwelle für die Einstufung von Modellen als solche mit systemischen Risiken, regelmäßig im Austausch mit allen relevanten Stakeholdern und in Licht der aktuellen technischen Entwicklungen, angepasst werden. Die Kriterien dürfen nicht zu breit definiert werden und müssen im Einklang mit dem risikobasierten Ansatz der Verordnung stehen.

6. Reallabore

Um Innovationen zu fördern, ist im AI Act die Schaffung von Reallaboren vorgesehen. Diese sollen, insbesondere KMU und Start-ups ermöglichen, ihre Systeme in einer geschützten Umgebung und unter echten Bedingungen auf Konformität mit den Bestimmungen der Verordnung testen zu können. Reallabore können nach Ansicht der Internetwirtschaft ein nützliches Werkzeug sein, um KMU und Start-ups zu unterstützen. Der Zugang zu diesen Reallaboren sollte daher unbürokratisch und kostenlos möglich sein, für alle Entwickler, die diese nutzen wollen. Dies ist auch von Bedeutung, da die in Artikel 57 Absatz 7 begründete Vermutung der Konformität mit dem AI Act nach erfolgreichem Abschluss eines



Tests in einem Reallabor ein geeigneter Weg sein kann, um die Einhaltung der Bestimmungen des AI Act besonders für KMU und Start-ups zu vereinfachen.

7. Fazit

Der Erfolg der KI-Verordnung wird auch von der richtigen Umsetzung abhängen, wobei insbesondere Freiräume für Innovationen erhalten bleiben sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen in Europa sichergestellt werden müssen. Die einheitliche Umsetzung in Europa und Deutschland ist dabei auch für den Abbau von Unsicherheiten essenziell. Dies muss bei der Auswahl der zuständigen Behörde ebenso beachtet werden wie die erforderlichen Kapazitäten, um die sich ergebenden Aufgaben ausfüllen zu können, was die Funktion als Ansprechpartner miteinschließen sollte. Gleiches gilt auch für die Governance Struktur auf der europäischen Ebene. Hier muss das AI Office einen regelmäßigen Austausch mit den relevanten Stakeholdern und dem „Advisory Forum“ führen, um eine praxisnahe und unbürokratische Umsetzung zu ermöglichen. Bei der Ausgestaltung der Leitlinien und Standards muss sich zudem an bereits existierenden Best-Practices und Codes of Practice orientiert werden.

Die Einstufung von Systemen als Hochrisiko-Systeme muss nach eindeutigen und klar nachvollziehbaren Kriterien erfolgen, insbesondere auch, um von den vorgesehenen Ausnahmeregeln Gebrauch machen zu können. Hier wären aus Sicht der Internetwirtschaft Leitlinien und Beispiele aus der Praxis sinnvoll. Auch für andere Bestimmungen sollte Leitlinien bereitgestellt werden, um Unsicherheiten abbauen zu können. Dies betrifft etwa die Anforderungen an die Risikobewertung, die Risikomanagementsysteme oder die Reportingpflichten. Es muss in diesem Zusammenhang vor allem auch Klarheit über den Umfang der zu erbringenden Informationen hergestellt werden. Zudem muss eine Überregulierung von GPAI-Modellen verhindert werden, damit die Entwicklung von KI-Basismodellen in Europa, als Grundlage für eine Vielzahl an KI-Anwendungen, attraktiv bleibt.

Daneben wird eine klare Abgrenzung auch im Zusammenhang mit Überschneidungen bereits bestehender Regulierung wie etwa dem DSA oder der DSGVO benötigt. Im Rahmen der Umsetzung unterstützt eco zudem die Einrichtung von Reallaboren als Werkzeug zur Förderung von Innovationen und Unterstützung, insbesondere von KMU und Start-ups. Hier sollten möglichst schnell die Grundlagen geschaffen werden, um solche Reallabore für interessierte Akteure bereitstellen zu können.

Über eco: Mit rund 1.000 Mitgliedsunternehmen ist eco (www.eco.de) der führende Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. eco hat Standorte in Köln, Berlin und Brüssel. eco setzt sich in seiner Arbeit vorrangig für ein leistungsfähiges, zuverlässiges und vertrauenswürdigen Ökosystem digitaler Infrastrukturen und Dienste ein.