

Beschluss des Digitalministertreffens D16 vom 12. Dezember 2022

Positionierung der Länder gegenüber der geplanten KI-Verordnung der Europäischen Union

Präambel

Künstliche Intelligenz (KI) ist nicht nur ein Thema der Zukunft, sondern auch der Gegenwart. Sie verändert unsere Gesellschaft, Wirtschaft und Lebenswelt bereits jetzt. Die derzeit diskutierte europäische KI-Verordnung wird unsere Möglichkeiten der Entwicklung und Nutzung von KI stark prägen. So wird die Regulierung, die Implementierung sowie die Nutzung von KI die Zukunftsfähigkeit Deutschlands und der EU als Ganzes nachhaltig beeinflussen. Die vorliegende Stellungnahme der Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder zeigt zunächst die übergreifenden Einschätzungen und damit verbundenen Empfehlungen für das europäische KI-Ökosystem auf und geht im zweiten Abschnitt näher auf konkrete Aspekte der in Verhandlung befindlichen KI-Verordnung ein.

I. KI-Regulierung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europa nutzen

1. Vertrauenswürdige KI als Standortfaktor für Europa nutzen

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder unterstützen den Anspruch der EU, eine Führungsposition bei der Entwicklung einer innovationsfreundlichen, ökologischen, nachhaltigen, vertrauenswürdigen und sicheren KI aufzubauen. Dies sichert die europäische Wettbewerbsfähigkeit und trägt zur digitalen Souveränität der Union bei. Europa soll als globales Zentrum für eine vertrauenswürdige KI weiter etabliert werden. Insbesondere die Sicherstellung der IT-Sicherheit sowie des diskriminierungsfreien Einsatzes sind wesentliche Kriterien für die Akzeptanz von KI-Technologien. KI kann ihr positives Potenzial nur vollständig entfalten, wenn Menschen Vertrauen in die Entwicklung und in den Einsatz der KI haben.

2. Potenziale von KI als digitale Schlüsseltechnologie heben

Aus heutiger Sicht ist KI die digitale Schlüsseltechnologie mit dem größten Wachstums- und Veränderungspotential für unsere Wirtschaft, Wissenschaft, öffentliche Verwaltung und Gesellschaft. KI eröffnet insbesondere im Bereich der Chemie-, Pharma-, Medizin- oder Maschinenbaubranche ungeahnte Chancen. Auch der Einsatz in der öffentlichen Verwaltung kann zu einer Effizienzsteigerung und qualitativen Verbesserung von Verwaltungshandeln führen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass transparent auf den Einsatz von KI im Kontext des Verwaltungshandelns hingewiesen wird. Europa muss sein großes Entwicklungspotenzial dringend nutzen: Der Index für digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2022 belegt, dass die Verbreitung fortgeschrittener digitaler Technologien wie KI und Big Data in europäischen Unternehmen im EU-Durchschnitt nach wie vor bei lediglich 8 bzw. 14 % liegt und damit sehr weit vom Ziel der Digitalen Dekade 2030 (75 %) entfernt ist.¹ Obwohl zwei Drittel aller deutschen Unternehmen den Einsatz von KI als wichtig erachten, nutzen nur 11 % KI und 18 % Big Data. Damit belegt Deutschland Platz 7 und 10 in der EU und liegt minimal über dem Durchschnittswert. Auch zeigt sich eine Kluft bei der Verbreitung von KI-Technologie zwischen großen Unternehmen (29 %) und kleinen und mittleren Unternehmen (7 %). Es ist somit im besonderen Interesse Deutschlands, ein Umfeld in Europa zu schaffen, das Innovationen fördert und insbesondere auch kleinen und mittelgroßen Unternehmen die Potenziale von KI erschließen lässt. Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder appellieren an die Bundesregierung, die Verhandlungen im Rat über die KI-Verordnung engagierter und mit dem klaren Fokus für ein innovationsfreundliches Umfeld zu führen. Die Bundesregierung sollte eine zentralere Rolle in der Gestaltung der KI-Regulierung gegenüber der EU einnehmen und ihre koordinierende Rolle stärken. Zugleich sollte der Fokus der Nutzung von KI über den Einsatz in der Wirtschaft auch frühzeitig auf die öffentliche Verwaltung

¹<https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/desi>.

ausgedehnt werden. Die öffentliche Verwaltung kann auch Innovationstreiber von Anwendungen in diesem Bereich sein.

3. KI-Regulierung kohärent gestalten

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder weisen darauf hin, dass eine Führungsposition Europas im Bereich KI nur erreichbar ist, wenn erstens die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Diese reichen von der Verbesserung und Erleichterung der Nutzbarkeit von Daten, u.a. durch ein europäisches Datengesetz, über die hinreichende Zurverfügungstellung von Hardware in Form von Hochleistungsrechnern bzw. Supercomputern bis zur Stärkung der Lieferkette, u.a. mit Blick auf eine europäische Halbleiter-Souveränität. Die mit dem geplanten EU Chips Act anvisierten Zielsetzungen und vorgesehenen Investitionsmittel können vor dem Hintergrund ambitionierter amerikanischer, chinesischer und südkoreanischer Initiativen nur ein Auftakt sein. Zweitens muss der gesamte EU-Rechtsrahmen kohärent gestaltet werden. Der Verordnungsentwurf muss dringend auf bereits bestehende Regelungen – etwa in der DSGVO – abgestimmt werden, um Doppelungen zu vermeiden und die Regelungen für KI so schlank wie möglich zu halten. Ohne Beeinträchtigung des grundsätzlich hohen Datenschutzstandards müssen Möglichkeiten zur effektiven Entwicklung und Nutzung der KI-Technologie geschaffen werden. Mit den Regelungen zu KI-Reallaboren, wonach personenbezogene Daten zur Entwicklung bestimmter KI-Systeme im öffentlichen Interesse im KI-Reallabor weiterverarbeitet werden dürfen, wird der richtige Weg eingeschlagen. Dies schließt eine Abwägung mit den jeweils konkret betroffenen Datenintegritätsinteressen nicht aus. Widersprüchliche Anforderungen zu bereits existierenden Regelungen sind aus Sicht der Länderdigitalministerinnen und -minister nicht zielführend. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere auch das Verhältnis zu anderen bestehenden Regelungswerken wie der AVMD-Richtlinie geklärt werden. Darüber hinaus sollten neue digitalpolitische europäische Rechtsvorgaben, wie beispielsweise die technischen Spezifikationen der Single Digital Gateway Verordnung, von vornherein KI-freundlich gestaltet werden.

4. Verbraucherschutz im Einklang mit Innovationen sicherstellen

Wir wollen KI in Deutschland zum breiten Durchbruch verhelfen. Dafür ist einerseits Vertrauen in die Technologie, andererseits aber gezielte Innovationsförderung erforderlich. Die über 3.000 Änderungsanträge, die im Europäischen Parlament zur KI-Verordnung eingegangen sind, zielen überwiegend auf mehr Verbote und eine Doppelung von Verbraucherschutzregelungen, die an anderen Stellen systemisch besser aufgehoben sind. Mit Blick auf die Entwicklung von KI in Europa ist dies kontraproduktiv. Die KI-Verordnung muss derart ausgestaltet werden, dass sie einen echten Standortvorteil für Deutschland bedeuten wird. Soweit dem Verbraucherschutz vor allem in anderen Regelungen angemessen Rechnung getragen wird, sind eigene verbraucherschützende Regelungen nicht erforderlich. Bestehendes Recht sowie die von der Kommission am 28.09.2022 vorgeschlagene Richtlinie zu zivilrechtlicher Haftung bei KI und die Reform der Produkthaftungsrichtlinie sind für den Verbraucherschutz ausreichende und passendere Instrumente. Transparenzvorschriften befürworten wir: Bürgerinnen und Bürgern sollte jederzeit ersichtlich sein, wenn KI, im Sinne einer engeren Definition, verwendet wird. Die Länderdigitalministerinnen und -minister unterstützen deshalb eine Art „Produkthinweis“, der Verbraucherinnen und Verbrauchern verpflichtend anzeigt, wann, mit welcher KI-Methode und zu welchem Zweck sie es mit KI zu tun haben.

II. Der Vorschlag für eine europäische KI-Verordnung

1. Anwendungsbereich sachgerecht definieren

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder betonen, dass die europäische KI-Verordnung keine allgemeine Software-Regulierung ist. Die Definition von KI im Verordnungsvorschlag ist zu weit gefasst. Die europäische KI-Regulierung wird weltweit die erste sein und hat das Potenzial, als Vorbild für die Rechtsrahmen anderer Staaten zu wirken. Die Definition von KI sollte deshalb

international bereits üblichen Definitionen entsprechen. In Betracht kommt insbesondere die OECD-Definition.

2. Anforderungen der Sicherheitsbehörden berücksichtigen

Cyberkriminalität, Cyberspionage und die zunehmende Verlagerung extremistischer Aktivitäten in den digitalen Raum stellen die Sicherheitsbehörden vor wachsende Herausforderungen. Kriminelle und Extremisten werden zudem alles daransetzen, ihrerseits KI zu nutzen. Deshalb begrüßen wir eine Nutzung von KI durch die Sicherheitsbehörden. Daneben kann KI helfen, Angriffen auf sicherheitsrelevante Systeme zielgerichtet entgegenzuwirken und Gefahren frühzeitig zu erkennen. Die fortschreitende globale Digitalisierung bedingt einen erheblichen Zuwachs an Datenverkehr. Die Analyse von großen Datenmengen, z.B. zur Anomalieerkennung oder als Frühwarnsystem für extremistische Entwicklungen, kann durch den Einsatz von KI nicht nur deutlich effizienter werden, sondern auch Erkenntnisse hervorbringen, die mit herkömmlichen Methoden nicht detektierbar sind. Vor diesem Hintergrund besteht auch im Bereich der nationalen Sicherheitsbehörden ein erhebliches Bedürfnis KI zielgerichtet zu entwickeln und einzusetzen.

Die EU hat keine Rechtsetzungskompetenz im Bereich der nationalen Sicherheit, der z.B. die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden unterfallen. Vor diesem Hintergrund ist der Bereich der nationalen Sicherheit zu Recht ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der KI-VO ausgenommen. Die Regelungen der KI-VO dürfen aber auch im Übrigen Entwicklungen für den Sicherheitsbereich nicht behindern.

Im Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement kann die Zusammenführung und Analyse von Datenquellen z.B. bei der Erstellung von fortlaufenden Prognosen zur voraussichtlichen Lageentwicklung oder der dynamischen und innovativen Steuerung von Einsatzmitteln von großem Nutzen sein. Der Einsatz von KI durch Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden muss Effektivität und Effizienz im Sicherheitsbereich gewährleisten, bei gleichzeitiger Wahrung der besonderen grundrechtlichen Anforderungen.

3. Einordnung als Hoch-Risikosystem mit Augenmaß vornehmen

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder weisen darauf hin, dass die Einstufung als Hochrisiko-KI weitreichende rechtliche Folgen nach sich zieht und deshalb nach strikter Verhältnismäßigkeit erfolgen muss, um Überregulierung zu vermeiden. Bei der Einstufung sollte nicht nur der in Anhang III genannte Einsatzbereich und die pauschale Einordnung nach Branchen, sondern auch der Zweck des Einsatzes und die Wahrscheinlichkeit des Schadens maßgeblich sein.

4. Antragsverfahren für einen Evaluierungsprozess vorsehen

Die KI-Verordnung sollte die Möglichkeit vorsehen, KI-Systeme wieder von der Liste in Anhang III zu entfernen, wenn sie nicht mehr als Hochrisiko-Anwendung einzustufen sind, bzw. bei Vorliegen neuer Evidenzen zur Risikoeinstufung neu in Anhang II aufzunehmen. Das kann z.B. bei technischen Entwicklungen, die eine andere Risikobewertung erfordern, der Fall sein. Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder sprechen sich dafür aus, ein Verfahren zu schaffen, das auf Antrag eine stetige Aktualisierung und Bewertung von KI sicherstellt und einen evidenzbasierten Evaluierungsprozess gewährleistet. Dieses Verfahren soll Entwicklern, Herstellern und prüfenden Institutionen die Möglichkeit geben, bei der Europäischen Kommission einen begründeten Antrag auf Prüfung einer spezifischen KI einzureichen. Die Kommission ist verpflichtet, unter Beteiligung des nach der KI-Verordnung einzurichtenden KI-Ausschusses die Anträge zu prüfen und kann ggfs. eine Änderung der Kategorie vorschlagen. Die Entscheidung ist nachvollziehbar zu begründen.

5. Konformitätsbewertung: Dritt Zertifizierung nicht ausdehnen

Konformitätsbewertungsverfahren unter Beteiligung einer notifizierten Stelle (sog. Dritt Zertifizierung) sind kostenintensiv und gerade für KMU und Start-ups sehr belastend. Die Möglichkeit der Selbstzertifizierung unter definierten Kontrollbedingungen kann im Fall der Anwendung harmonisierter Normen oder gemeinsamer Spezifikationen eine verhältnismäßige Lösung sein. Eine weitere Ausdehnung der Dritt Zertifizierung, über das im Kommissionsvorschlag

vorgesehen Maße hinaus, ist deshalb, vorbehaltlich etwa des Bereichs von Hochrisiko-KI-Systemen zu kommerziellen Zwecken, abzulehnen.

6. Den Herausforderungen der Marktüberwachung gerecht werden

Eine effektive Marktüberwachung im Bereich der Hochrisiko-KI-Systeme macht tiefgehende Fachkenntnisse zwingend erforderlich. Diese Fachkenntnisse sind nicht bei allen bisher mit der Marktüberwachung befassten Behörden gleichermaßen vorhanden. Daher soll die KI-Verordnung den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Zuständigkeiten größtmögliche Spielräume gewähren. Es ist sicherzustellen, dass sich die durch die Verordnung zugewiesenen Zuständigkeiten der Marktüberwachung auf den Aufgabenbereich und damit auf das zugehörige Schutzziel beschränken, der den Behörden für die jeweiligen Rechtsakte national bereits zugewiesen wurde. Dabei soll eine Fragmentierung des Binnenmarkts in der Praxis vermieden werden.

7. Reallabore für Innovationen und KI-Qualität stärken

Um Innovationen zu fördern, müssen Reallabore (sog. Sandboxes) und die wissenschaftliche Forschung über ein möglichst breites Anwendungsgebiet – auch über die in Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereiche hinaus – Raum haben, Innovationen auch zu entwickeln. Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder sprechen sich dafür aus, Forschungs-, Erprobungs- und Entwicklungstätigkeiten im Zusammenhang mit KI-Systemen vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen, insbesondere, aber nicht ausschließlich, wenn diese auf der Grundlage von Artikel 53 der Verordnung in einem KI-Reallabor durchgeführt werden, bevor das System in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen wird. Auch sollten zu strenge Haftungs Vorschriften nicht von der Etablierung und Nutzung von KI-Reallaboren abschrecken.

8. Berücksichtigung der Anforderungen der öffentlichen Verwaltung

KI in der öffentlichen Verwaltung hat das Potential, den Erfordernissen der digitalen Gesellschaft gerecht zu werden und gleichzeitig die Effizienz des

Verwaltungshandelns selbst bei sinkenden finanziellen Budgets und personellen Herausforderungen signifikant erhöhen zu können. Gerade im Bereich des öffentlichen Sektors sollten automatisierte algorithmische Systeme die Gemeinwohlorientierung der Resultate ihres Einsatzes sicherstellen. KI kann in der öffentlichen Verwaltung Mehrwerte aus vorhandenen Datenbeständen generieren und menschliche Fähigkeiten erweitern und bereichern, sodass Prozesse effizient und optimiert ablaufen können. Dabei stellt der Umgang mit den der Verwaltung anvertrauten Daten von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft besondere Anforderungen an den Einsatz von KI-Technologien. Aus der Regulierung der Wirtschaft sowie Förderung der Forschung und Entwicklung ergeben sich für die nationalen öffentlichen Verwaltungen neue Aufgaben und neue Anforderungen.

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder betonen, dass KI-Technologien für die nächste Stufe von Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform in allen Mitgliedsstaaten eine Schlüsselrolle spielen müssen, um die Verwaltungsdigitalisierung vorantreiben und Entscheidungen über die Einführung und Gestaltungen von KI auf der Basis konkreter Erfahrungen treffen zu können.

9. Governance als Teil des KI-Ökosystems

Die Aufgabe des in der Verordnung vorgesehenen Europäischen Ausschusses für KI wird sein, eine reibungslose, wirksame und einheitliche Umsetzung der neuen KI-Verordnung zu ermöglichen. Die Gestaltung und Steuerung dieser Aufgabe soll durch eine Governance-Struktur sichergestellt werden. Diese Struktur bietet einen Rahmen für die Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden und unterstützt sie bei der Überwachung sowie Beaufsichtigung der Tätigkeiten der Unternehmen und Institutionen, die KI-Systeme und KI-gestützte Produkte und Dienstleistungen einsetzen. Über die Governance kann beispielsweise definiert werden, wie Entscheidungen zu Lernmethoden, Systemarchitekturen sowie Algorithmen fundiert getroffen werden.

Die Digitalministerinnen und Digitalminister der Länder sehen es als erforderlich an, dass eine Governance Transparenz über die gesamte Wertschöpfungskette im Sinne der KI-Verordnung schafft, Risiken der Umsetzung minimiert sowie die Entwicklung eines gemeinsamen KI-Verständnisses positiv fördert (rechtliche Rahmenbedingungen und Standards, Definition und Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Rollen sowie Aspekte einer übergreifenden Gestaltung, Führung und Kooperation).

10. Stärkung europäischer General-Purpose-KI-Modelle

General Purpose AI (GPAI) Modelle sind KI-Systeme, die ein breites Spektrum an Einsatzmöglichkeiten bieten. Sie können für viele verschiedene Aufgaben in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt werden, oft ohne wesentliche Änderungen der Modelle an sich oder spezifisches Nachtrainieren. GPAI-Modelle sind aktuell oft große Sprachmodelle, die gleichzeitig auch für andere Aufgaben als die Verarbeitung natürlicher Sprache eingesetzt werden. Die rasante Entwicklung der GPAI-Modelle hat das Potenzial den KI-Markt maßgeblich zu verändern, andere KI-Lösungen auf dem Markt zu übertreffen und allmählich zu verdrängen. Momentan wird der GPAI-Markt stark von außereuropäischen, kommerziellen Akteuren dominiert. Jüngste Veröffentlichungen von quelloffenen GPAI-Modellen zeigen jedoch, dass der Markt in Bewegung ist. Um die digitale Souveränität Europas zu stärken, sollte das europäische KI-Gesetz daher so ausgestaltet werden, dass die Forschung zu und Entwicklung von europäischen Open-Source KI-Modellen und insbesondere GPAI-Modellen gestärkt wird. Dies betrifft insbesondere auch die Risiko-Klassifizierung von GPAI-Modellen. Im Wissen, dass GPAI-Modelle – auch unbeabsichtigt – für Hochrisikooanwendungen geeignet sind und genutzt werden können, muss das KI-Gesetz geeignete Zulassungs- und Sicherungsmechanismen, verbunden mit einer individuellen Risiko-Klassifizierung beinhalten.