

DIHK-Impulspapier zum AI Act

DIHK-Impulspapier zum Abschluss der Trilogverhandlungen und aktuellen internationalen Initiativen zur Regulierung Künstlicher Intelligenz

Die DIHK hat sich im bisherigen Verfahren zum [GESETZ ÜBER KÜNSTLICHE INTELLIGENZ](#) (KI) im Rahmen des Konsultationsprozesses und zu Beginn der Trilogverhandlungen geäußert: Das folgende Impulspapier knüpft folglich an die damaligen Stellungnahmen der DIHK zum [Vorschlag der EU-Kommission vom 5. August 2021](#) und dem [Stand der Trilogverhandlungen vom 21. Juli 2023](#) an.

Der aktuelle Stand des Trilogs verdeutlicht, dass noch immer große Meinungsunterschiede zu zentralen Eckpfeilern des AI Acts bestehen. Aus Sicht der DIHK ist es dennoch erforderlich, dass es zu einer schnellen Einigung kommt. KI-Modelle finden bereits heute in der Breite der Wirtschaft Anwendung. Dieser Trend wird sich angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks aus den USA und China weiter intensivieren.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Regulierung von KI, äußert sich die DIHK zu den wichtigsten Punkten:

A. Das Wichtigste in Kürze

Die DIHK unterstützt die Bemühungen von Seiten der Kommission, des Parlaments und des Rats der Europäischen Union, eine schnelle politische Einigung zu erzielen. Die DIHK setzt sich dafür ein, dass die Verhandlungen zu einem zeitnahen Abschluss kommen, um Rechts- und Planungssicherheit für die Gesamtheit der Wirtschaftsakteure zu gewährleisten. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Regulierung den Unternehmen einen klaren Rechtsrahmen bietet, der die Klärung wichtiger Fragestellungen nicht auf spätere delegierte Rechtsakte verschiebt.

Für eine konsequente Fortsetzung des risikobasierten Ansatzes

Die DIHK befürwortet weiterhin den ursprünglich gewählten risikobasierten Ansatz, welcher unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit bestimmte Anforderungen und Pflichten an solche KI-Systeme stellt, von denen nachweislich ein besonderes Risiko ausgeht. Vor diesem Hintergrund ist der zuletzt erzielte Durchbruch beim Thema Hochrisiko-Klassifizierung (Artikel 6 Verordnungsentwurf- VO-E), positiv zu bewerten. Dabei muss die Möglichkeit bestehen bleiben,

dass als Hochrisiko definierte „use-cases“ (Annex III) an die tatsächlichen technologischen Entwicklungen angepasst werden. Die Flexibilität der Europäischen Kommission, dies durch delegierte Rechtsakte vorzunehmen, muss transparent und nach außen nachvollziehbar gestaltet werden. Die DIHK unterstützt daher, dass bei einer Klassifizierung **konkrete** und **verlässliche Hinweise** für KI-Systeme vorliegen müssen.

Eine Ausnahmeregelung von Hochrisikobewertungen in Kombination mit einem Selbstregulierungsansatz und vereinzelt Marktüberwachungsmechanismen ist aus der Sicht der DIHK sinnvoll. Dies gilt vor allem dann, wenn KI-Systeme lediglich für den Zweck verfahrenstechnischer Aufgaben eingesetzt oder für die Überprüfung und Verbesserung menschlicher Tätigkeit verwendet werden. Eine Abgrenzung der Ausnahmetatbestände muss jedoch auch hier klar definiert werden.

Bei der Definition von KI-Systemen muss im gesamten Text auf Einheitlichkeit und Genauigkeit geachtet werden. Es ist wichtig, dass Rechtssicherheit entsteht, ohne einfache statistische Verfahren oder herkömmliche Softwarelösungen, als KI-Systeme einzustufen. Die geplanten Beispiel-Listen, die Unternehmen die Einstufung ihrer Systeme vereinfachen sollen, sind daher wichtig. Dabei muss ein regelmäßiger Abgleich an technologische Entwicklungen gewährleistet werden.

Offene Streitpunkte beim Umgang mit Basismodellen und generativer KI

Während einige der strittigen Punkte bereits geklärt wurden, sind andere grundlegende Aspekte der Verordnung, insbesondere die Regulierung von Basismodellen („foundation models“) und Allzweck-KI („General Purpose AI“) noch strittig. Die DIHK spricht sich hierbei für einen gemäßigten Ansatz aus, der weder Entwickler von Basismodellen komplett aus der Verantwortung nimmt, noch zu Beginn der Wertschöpfung überreguliert. Dabei steht im Raum, inwiefern sich der AI Act kohärent in internationale Bestrebungen zur Erarbeitung einheitlicher Standards über die Entwicklung von Basismodellen und generativer KI sinnvoll einreicht. Der von den G7 vorgelegte KI-Verhaltenskodex sollte jedenfalls nicht wichtige Transparenzanforderungen, die auch für Basismodelle gelten müssen, ersetzen. Auch wenn internationale Initiativen ein wichtiger erster Schritt sind, braucht es verlässliche und verbindliche Regeln, um einheitliche Bedingungen für alle Wirtschaftsakteure zu gewährleisten. Der AI Act muss neben dem Risiko auch auf die Verantwortlichkeit der Akteure im Wertschöpfungsprozess abstellen. Die Verlässlichkeit und Transparenz von Basismodellen werden am Ende auch über die erfolgreiche Produktanwendung der Technologie im Markt entscheiden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Für die deutsche und europäische Wettbewerbsfähigkeit ist es ausschlaggebend, dass die Nutzung von KI als Schlüsseltechnologie in der Breite der Wirtschaft ankommt. Die [DIHK-Digitalisierungsumfrage \(2022/2023\)](#) verdeutlicht, dass Unternehmen grundsätzlich positiv auf

die Anwendung und Integration von KI-basierter Technologie blicken. Die Unternehmen bewerten KI als wichtigste digitale Zukunftstechnologie und planen, diese in Zukunft deutlich vermehrt zu nutzen. Viele Betriebe stehen unter großem Druck, auf den Fachkräftemangel und hohe regulatorische Anforderungen aus anderen Bereichen zu reagieren. Zeitmangel, fehlende Ressourcen und die Komplexität der Umstellung von Prozessen wirken zudem gegen diese Transformation. KI-Integration kann bei der Bewältigung dieser Herausforderungen aber eine große Hilfe sein und muss keine zusätzliche Bürde darstellen. Neben der Prozessoptimierung steckt ebenso großes Potenzial in der Erschließung neuer Geschäftsmodelle und Services, die auf KI-Technologie basieren oder durch KI-Systeme unterstützt werden.

Unternehmen bei der Integration KI-basierter Technologien unterstützen

Betriebe sollten bei der Entwicklung und Anwendung von KI-Technologien nicht unnötig eingeschränkt werden, damit Innovation entstehen und im Markt ankommen kann. Der AI Act muss innovative Unternehmen im internationalen Wettbewerb durch die Herstellung von Rechtssicherheit, einem Minimum an Bürokratie stärken und darf diese nicht ausbremsen oder gar von der KI-Anwendung abschrecken. Die wiederkehrenden Kosten für die Einhaltung der Compliance-Vorgaben durch den AI Act dürfen aus wirtschaftlicher Sicht nicht in einem Nullsummenspiel enden. Insbesondere KMU sind auf standardisierte Lösungen und unkomplizierte Implementierungsprozesse angewiesen.

C. Im Einzelnen

Basismodelle und Allzweck-KI

Die DIHK unterstützt grundsätzlich eine Sonderbetrachtung von Basismodellen und Allzweck-KI. Unabhängig davon muss der risikobasierte Ansatz fortgeführt werden und es sollte im gesamten Text klar sein, dass KI-Modelle nicht ohne Grundlage oder gar pauschal als Hoch-Risiko eingestuft werden.

Neue technologische Entwicklungen haben die Aufmerksamkeit stärker auf den Anfang der Wertschöpfungskette gelenkt, als dies in dem ursprünglich gedachten Ansatz einer Produktregulierung vorgesehen war. Hierbei muss nun auf eine faire Abwägung hinsichtlich der Verantwortlichkeiten verschiedener Akteure innerhalb des Wertschöpfungsprozesses hingearbeitet werden, die sich an den realistischen Marktbedingungen orientiert.

Transparenz bei Basismodellen - ohne unverhältnismäßige Regulierung

Basismodelle bieten enorme Chancen für die Wirtschaft – nicht zuletzt die Aussicht auf hohe Effizienzgewinne durch die Entwicklung von innovativen KI-Anwendungen. Angesichts der positiven Auswirkungen auf das Wachstum der deutschen und europäischen Wirtschaft, darf die Verordnung das Potenzial von Basismodellen nicht hemmen. Ein stark regulierter und

standardisierter Ansatz kann die Innovation kleinerer Akteure einschränken und größere Akteure begünstigen. KMU stehen an der Spitze der Innovation in Europa, aber sie werden leicht durch hohe Kosten für die Einhaltung von Vorschriften gelähmt.

Die **DIHK-Stellungnahme vom 21. Juli 2023** stellte bereits fest, dass die vom Europäischen Parlament neu eingebrachten Anforderungen an Basismodelle durch Artikel 28b VO-E, unverhältnismäßige Forderungen an Entwickler (sog. Upstream-Provider) stellen.

Insbesondere die Anforderungen aus Artikel 28b Abs. 2 Nr. a) - d) VO-E wurden von Unternehmen als nicht realistisch eingestuft. Es ist Anbietern von Basismodellen nicht zumutbar, Risiken für Gesundheit, Sicherheit, Grundrechte, die Umwelt und die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit vollumfänglich vorherzusehen (Artikel 28b Abs. 2 a) VO-E). Vor allem für kleinere Unternehmen und KI-Startups könnten diese Bestimmungen zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil werden. Die Herausforderungen mit Hinblick auf das „Upscaling“ bestehen bereits an anderer Stelle, zum Beispiel beim Zugang zu qualitativ hochwertigen Datensätzen, Rechenleistungen und Kapital. Auf der anderen Seite sind Dokumentations- und Transparenzpflichten in einem verhältnismäßigen Rahmen notwendig, damit Anbieter und Nutzer von Basismodellen im nachgelagerten Markt (sog. Downstream-Provider/User) ihrerseits Pflichten aus dem AI Act erfüllen können. Eine Regulierung von Basismodellen sollte sich deshalb, wenn überhaupt, auf Transparenzpflichten konzentrieren.

Diese Forderung steht im Einklang mit den jüngsten Forderungen des Rates zum Thema Basismodelle:

Zweistufige Regulierung von Basismodellen verhältnismäßig gestalten

In einem neuen, vom Rat vorgebrachten Vorschlag ist eine gestaffelte Regulierung von Basismodellen vorgesehen. Der sogenannte „**Two-Tiered Approach**“ soll allen Basismodellen grundlegende Pflichten auferlegen, die durch erweiterte Vorgaben für „sehr leistungsstarke“ Basismodelle ergänzt werden. Hier muss eine Regelung gefunden werden, die sowohl den Anbietern als auch den Anwendern von Basismodellen Rechtssicherheit bietet, ohne Innovationen zu bremsen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, keine Fehlanreize zur Entwicklung „schwächerer“ Modelle zu schaffen, um mögliche Überregulierung zu umgehen. Dies würde einen Wettbewerbsnachteil für europäische Firmen mit sich bringen und dem Gedanken eines fairen „level playing field“ widersprechen. Gleichzeitig können die vom Rat vorgeschlagenen Informations- und Dokumentationspflichten für alle Anbieter es insbesondere kleinen Unternehmen, die Basismodelle großer Unternehmen nutzen, erleichtern, diese zur Anwendung zu bringen.

Bezüglich erweiterter Pflichten für „sehr leistungsstarke“ Basismodelle ist auf jeden Fall die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Gleichzeitig ist im Sinne einer kohärenten Regulierung zu beachten, dass Unternehmen durch die bereits bestehenden Regeln zu Hoch-Risiko-Anwendungen nicht doppelt belastet werden. Für viele Unternehmen ist die geplante Unterscheidung

von Basismodellen aufgrund der Rechenkapazitäten (FLOPs) ein unzureichendes Kriterium, das Innovationen verhindert. Stattdessen sollte für die Differenzierung eng mit der Industrie zusammengearbeitet werden, um kohärente Standards zu entwickeln. Wichtig ist zudem, die Kriterien so zu gestalten, dass sie an den technologischen Entwicklungsstand angepasst werden können.

Aus Sicht der DIHK ist der two-tiered approach insgesamt nicht ausgereift, insbesondere hinsichtlich der klaren Differenzierung der Kriterien. Es sollte bedacht werden, das grundlegende Regulierungsprinzip des AI Acts nicht zu stark zu verwässern. Die anwendungsbasierte und horizontale Regulierung wird von einem Großteil der Unternehmen positiv bewertet. Regeln für Basismodelle dürfen nur grundlegende Aspekte, wie Transparenzanforderungen abdecken und nicht zu stark in die Entwicklung eingreifen.

Allzweck-KI klar definieren und zielgerichtet regulieren

Der ursprüngliche Vorschlag des Rates zum Thema Allzweck-KI ist eine klare Reaktion auf den disruptiven Effekt generativer Technologien, wie Large-Language-Models (LLM). LLMs werfen in der Tat komplexere Fragen rund um die Themen Datenschutz, Urheberrechte und Haftung auf. Diese Problembereiche haben ihre Berechtigung, müssen aus Sicht der DIHK aber nicht zwangsläufig im Rahmen des AI Acts adressiert werden. Die Verbesserung und Anpassung bestehender Vorschriften sind jedoch erforderlich.

Die Definition des Rates zu Allzweck-KI reiht sich aus Sicht der DIHK besser in die Systematik des Textes ein. Grundsätzlich ist das Vorgehen des Rates richtig, sich bei der Regulierung von Allzweck-KI auf Hoch-Risiko-Anwendungen zu konzentrieren (vgl. Artikel 4b VO-E). Es ist wichtig, dass auch hier ein Modus gefunden wird, welcher die Anpassung des Statutes bei den Klassifizierungen erlaubt. Deshalb ist es allgemein positiv zu bewerten, dass Artikel 4b VO-E in all jenen Fällen keine Anwendung findet, in denen der Anbieter ausgeschlossen hat, dass Allzweck-KI für Hochrisiko-Fälle eingesetzt werden darf.

Mehr Kohärenz zu verwandten Rechtsakten

Bei der Herstellung von Kohärenz zu anderen Rechtsakten, sieht die DIHK Nachschärfungsbedarf. Insbesondere mit Blick auf den Datenschutz müssen sich die Vorgaben des AI Acts nahtlos an Bestimmungen der DSGVO anschließen. Der AI Act sollte in diesem Zusammenhang nicht isoliert betrachtet werden. Eine kohärente Regulierung könnte auch durch eine bessere Abstimmung der Risikobewertung von digitalen zu KI-basierten Systemen erfolgen.

Einige Branchen sind bereits heute durch sektorbezogene Gesetzgebungen hoch reguliert. Ein Beispiel ist die Medizintechnikbranche. Die geplante KI-Gesetzgebung enthält zusätzliche regulatorische Anforderungen für Medizinprodukte, indem die meisten Medizinprodukte starr als Hoch-Risiko-Anwendungen eingestuft werden – unabhängig von den jeweils verwendeten KI-

Elementen und der Risikoklasse, wie sie in der MDR (Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte) und IVDR (Verordnung (EU) 2017/746 über In-vitro-Diagnostika) definiert sind. Daher bedarf es einer Angleichung des AI Acts an MDR & IVDR, um regulatorische Überschneidungen und Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Künstliche Intelligenz im internationalen Wettbewerb

KI-Systeme sind dynamisch und aufgrund technologischer Entwicklungen einem stetigen Wandel unterlegen. Umso wichtiger ist es, dass nach der Verabschiedung des AI Acts, die Europäische Union zusammen mit internationalen Organisationen und Unternehmen gemeinsam daran arbeitet, eine rechtssichere und anpassungsfähige Regulierung zu erarbeiten.

Internationale Zusammenarbeit im KI-Bereich stärken

KI ist eine Schlüsseltechnologie, welche ein enormes Potenzial birgt und Wachstumschancen für Deutschland und Europa bereithält. Durch die technische Verbesserung von Basismodellen und zunehmende Datenverfügbarkeit wird sich der globale Markt dynamisch weiterentwickeln und Grundlage für zahlreiche KI-basierte Anwendungen sein.

Weltweit gibt es Bestrebungen, die Technologie durch unterschiedliche nationale Ansätze zu flankieren. Die gemeinsame Erklärung, die von der EU und 28 Staaten im Rahmen des britischen KI-Sicherheits-Gipfels Anfang November unterzeichnet wurde, ist ein erster wichtiger Schritt hin zu vertiefter internationaler Kooperation.

Ende Oktober haben sich die G7-Minister zudem auf einen [freiwilligen KI-Verhaltenskodex für Basismodelle und generative KI](#) im Rahmen des Hiroshima Prozesses geeinigt. Die Grundlage hierfür bildeten 11 Prinzipien, zu denen sich auch die DIHK im Rahmen einer Stakeholderumfrage äußerte. Mit dem risikobasierten Ansatz fügt sich der KI-Verhaltenskodex auch in die Grundsatzidee des AI Acts ein und etabliert dadurch hilfreiche Synergien zu internationalen Vorhaben. Die DIHK ist davon überzeugt, dass der Code of Conduct einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz und Sicherheit und einer Minimierung der Risiken leistet.

KI international transparent entwickeln

Für die Breite der Unternehmenslandschaft ist es besonders wichtig, sicherzustellen, dass KI-Modelle auch international sicher, transparent und zuverlässig entwickelt werden. Auf der einen Seite dürfen Unternehmen im internationalen Wettbewerb keine Hemmnisse entstehen, in dem sie sich verschiedenen Regulierungsmaßstäben ausgesetzt sehen. Auf der anderen Seite braucht es einen Mindeststandard an Transparenz, damit Anwender im nachgelagerten Markt potenzielle Risiken einschätzen können.

Hierbei muss auf ein richtiges Verhältnis geachtet werden, welches sich nicht nur nach dem Risiko, sondern auch der Verantwortung im gesamten Wertschöpfungsprozess orientiert. Insbesondere KMUs müssen sich auf Angaben von KI-Anbietern verlassen können.

Transparenzanforderungen können dabei die Grundlage für einen systematischen Austausch zwischen Anbietern und Anwendern von KI-Modellen schaffen. Wertvolle Partnerschaften sollten darüber hinaus im Bereich Forschung geschaffen werden, um Lösungen auszutauschen.

KI-Standardisierung und Normung

Der AI Act eröffnet zahlreiche Möglichkeiten zur Schaffung von Industriestandards und einen Austausch von Best Practices. Die betroffenen Unternehmen haben oftmals die direktesten Erfahrungen mit Technik und Anwendung und sind prädestiniert, Standards in kollaborativen Formaten festzulegen. Dies muss allerdings unter den richtigen Bedingungen geschehen. Für die Unternehmen sind faire und standardisierte Prozesse wichtig, die auch KMUs die Möglichkeit zur Beteiligung bieten. Neben internationalen Bemühungen können hierbei auch nationale Prozesse wie die KI-Standardisierungs-Roadmap des DIN zu verlässlichen Standards für Unternehmen beitragen. Auch das vom Rat vorgeschlagene „AI-Office“ kann dabei helfen, diese Prozesse fair zu gestalten.

Geplantes „AI-Office“

Diskutiert wird die Einführung einer neuen Behörde, ein AI-Office, das für die Regulierung von Basismodellen und Allzweck-KI zuständig sein soll. Konkret beinhaltet dies u.a. die Durchsetzung und Überwachung der neuen Pflichten, Risikoüberwachung, Unterstützung der Evaluation und das Aufsetzen von Kooperationsforen für KI-Unternehmen.

Grundsätzlich ist die Schaffung eines AI-Office zur Durchsetzung der Regeln und Schaffung von Transparenz sinnvoll. Es ist positiv hervorzuheben, dass neue Formate zur Einbeziehung beteiligter Unternehmen geschaffen werden sollen. Dies hilft, praxisnahe Regeln zu schaffen sowie Innovationen zu fördern. Das AI-Office kann allerdings nur die gewünschten Ergebnisse erzielen, wenn übermäßige Bürokratie vermieden wird und die Behörde die festgelegten Kompetenzen nicht überschreitet, da dies ansonsten negative Auswirkungen auf die Entwicklung innovativer Basismodelle und Allzweck-KI haben könnte.

Positionsentwicklung und Grundlage dieses Impulspapiers

Grundlage dieses Impulspapiers sind die der DIHK zugegangenen Positionierungen der IHKs und allgemeingültige wirtschaftspolitischen und europapolitischen Positionen der DIHK. Nachträgliche Äußerungen, die für den aktuellen politischen Prozess relevant und deren Beachtung besonders geboten sind, werden im vorliegenden Impulspapier ergänzt

Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Luise Ritter

Leiterin des Referats Wirtschaft Digital

Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Tel.: +49 151 11319742

ritter.luise@dihk.de

Jonas Wöll

Referatsleiter Digitaler Binnenmarkt, EU-Verkehrspolitik, Regionale Wirtschaftspolitik

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

19 A-D, Avenue des Arts, B - 1000 Brussels

Tel.: +49 151 11314837

woell.jonas@dihk.de

Wer wir sind: Die Deutsche Industrie- und Handelskammer

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).