



Rahmenbedingungen für Künstliche Intelligenz in der EU: Chancenorientierung vor Risikobewertung

Positionspapier

*Die Stimme der Sozialen
Marktwirtschaft*

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstr. 44
10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 240 87 - 220
E-Mail: b.roschnik@wirtschaftsrat.de

Rahmenbedingungen für Künstliche Intelligenz in der EU: Chancenorientierung vor Risikobewertung

Das Wertschöpfungspotential neuer Technologien sollte bei der Entwicklung politischer Rahmenbedingungen stärker als bisher bedacht werden. Der Ansatz der EU-Kommission für ein Rahmenwerk für Künstliche Intelligenz (KI) fokussiert sich hauptsächlich auf die Risiken und blendet die Chancen dieser Schlüsseltechnologie zu stark aus. Mit dem Weißbuch „Zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz für Vertrauen“ soll gezielt eine einzelne Technologie reguliert werden. Die KI-Regulierung droht zu einer Algorithmen-Regulierung zu werden. Im Sinne der Technologieutralität lehnt der Wirtschaftsrat Deutschland den geplanten KI-Regulierungsrahmen ab.

Gleichwohl kann sich die EU bei dieser wegweisenden Zukunftstechnologie keinen Flickenteppich nationaler Regulierungen leisten. Schwerpunkt der Bemühungen der EU-Kommission sollten daher technologie neutrale, industriefreundliche und EU-weit harmonisierte Rahmenbedingungen sein. Daher müssen die geplanten Rahmenbedingungen bei bestehendem EU-Recht ansetzen. Ziel muss sein, dass sich in Europa ein KI-Ökosystem ohne gravierende staatliche Eingriffe entwickeln kann.

Die im Weißbuch vorgestellten Pläne der EU-Kommission können dazu beitragen, das Wertschöpfungspotential voll auszuschöpfen. Der Wirtschaftsrat Deutschland begrüßt die Intention der EU-Kommission, ein Ökosystem der Exzellenz und des Vertrauens für KI in Europa aufzubauen. Bei der Entwicklung von Rahmenbedingungen fordert der Wirtschaftsrat folgendes zu berücksichtigen:

Zentrale Forderungen

- 1. Chancenorientierung vor Risikobewertung**
 - 2. Flexibler Ordnungsrahmen durch Normung und Standardisierung**
 - 3. Datennutzung und Datenverfügbarkeit europaweit sicherstellen**
 - 4. Rahmenbedingungen für Technologien „bottom up“ statt „top down“ entwickeln**
 - 5. Forschungstransfer in Geschäftsmodelle für ein exzellentes KI-Ökosystem**
 - 6. KI-Kompetenz ist Daten-Kompetenz**
-

1. Chancenorientierung vor Risikobewertung

- **Wirtschaftliches Potential von KI nicht durch risikobasierten Ansatz abwürgen**
- **80-90 Prozent der industriellen KI Anwendungen brauchen keine Regulierung**
- **Duplizierung bereits existierender Vorschriften verhindern und Verhältnismäßigkeit wahren**
- **Klare Kriterien zur Klassifikation des Risikoniveaus und Gefährdungspotenzials**

Künstliche Intelligenz (KI) hat ein großes Wertschöpfungspotential für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten. Allein in Deutschland könnte das Bruttoinlandsprodukt auf Basis von KI-basierten Technologien bis 2030 um 11,3 Prozent wachsen – das entspräche einem zusätzlichen Wachstum von rund 430 Milliarden Euro.¹ Damit Unternehmen dieses wirtschaftliche Potential ausschöpfen können, müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen chancenorientiert formuliert sein. Im Mittelstand liegen große Chancen unter anderem in der Optimierung von Lieferketten, bei der Erhöhung der Prozesseffizienz sowie bei verbessertem Kundenservice.²

Der im Weißbuch der EU-Kommission dargestellte risikobasierte Ansatz könnte an der Komplexität des Verfahrens zur Festlegung der Risiken scheitern. Es drohen monate- oder gar jahrelange zähe Verhandlungen, die für die Wirtschaft Rechtsunsicherheit und damit fehlende Planungssicherheit bedeuten. Weiterhin würde die Einführung einer Risikobewertung für Startups, Mittelstand und Industrie zu erheblichen, bürokratischen Mehrbelastungen führen.

Das wirtschaftliche Potential kann sich so unmöglich entfalten, ein europäisches KI-Ökosystem wäre in Gefahr. Die EU würde sich damit ohne Not ins Abseits bei der Entwicklung dieser neuen Technologien stellen. Das entstehende Vakuum würde noch stärker als heute von anderen Wirtschaftsregionen ausgefüllt werden. Ein derart innovationshemmendes Umfeld treibt innovative Unternehmen aus Europa.

Viele Bereiche, die von der EU-Kommission als „hohes Risiko“ im Weißbuch identifiziert werden, unterliegen bereits strengen Konformitätsbewertungen (Fahrzeuge, Medizinprodukte, etc.). Die meisten industriellen KI-Anwendungen (80-90 Prozent) benötigen keine neue Regulierung, da diese schon durch existierende Gesetzgebung abgedeckt sind (z.B. DS-GVO, Maschinenrichtlinie, etc.). Eine weitere Verschärfung stellt nicht nur die Verhältnismäßigkeit in Frage, sondern wäre in Teilen eine Duplizierung bereits existierender Vorschriften.

Im Falle einer Regulierung von KI-Anwendungen mit hohem Risiko bedarf es klarer Kriterien zur Klassifikation des Risikoniveaus und Gefährdungspotenzials. Die Bewertung sollte dabei möglichst fallbezogen erfolgen und eine horizontale Regulierung bestimmter Technologien oder Sektoren vermeiden. Bei der Risikobewertung sollte auf bestehende Normen zurückgegriffen werden (bspw. Maschinenrichtlinie, Produktsicherheitsrichtlinie).

¹ www.pwc.de/de/business-analytics/sizing-the-price-final-juni-2018.pdf

² www.mittelstand-digital.de/MD/Redaktion/DE/Publikationen/kuenstliche-intelligenz-im-mittelstand.pdf

2. Flexibler Ordnungsrahmen durch Normung und Standardisierung

- **Differenzierung zwischen KI-Anwendung im B2C und B2B Markt**
- **Prinzip der Privatautonomie zwischen Geschäftspartnern garantieren**
- **Einheitliche Normen und Standards innerhalb der EU**
- **Einführung eines Qualitätssiegels „KI Made in Europe“**

Technologieskepsis sollte nicht als Grundlage für Regulierung herangezogen werden. Eine horizontale („one-size-fits-all“) KI-spezifische Regulierung lehnt der Wirtschaftsrat aus Gründen der Technologieneutralität ab. Es besteht sonst das hohe Risiko, dass die EU-Kommission einen Rechtsrahmen für KI erarbeitet, dessen Anforderungen zu hoch sind. Für europäische Unternehmen wäre die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu bürokratisch und zu kostenintensiv. Zielführender ist es, einheitliche Anforderungen von KI-Experten in Normen und Standards festschreiben zu lassen und nur dort, wo es unabdinglich ist, von gesetzgeberischer Regulierung Gebrauch zu machen.

Für die Regulierung von KI-Anwendungen ist die Differenzierung zwischen Business-to-Consumer (B2C) und Business-to-Business (B2B) zwingend erforderlich. Im B2B-Sektor besteht aus Sicht des Wirtschaftsrates kein Anpassungsbedarf. Mögliche Risiken bei der Nutzung von KI werden vertraglich zwischen Geschäftspartnern festgelegt. Die klaren Vertragsbeziehungen ermöglichen, dass sich ein regulatorischer Eingriff auf wenige wesentliche Punkte beschränken muss. Das wichtige Prinzip der Privatautonomie wird somit bewahrt. Außerdem bestehen bereits, standardisierte Sicherheitsanforderungen für Maschinen, die technologieneutral formuliert und somit auch für Maschinen mit KI-Elementen gültig sind. Ebenso ist eine grundsätzliche Debatte zur Erweiterung des Produktbegriffs um den Bereich Software nicht notwendig. Software, die in Produkte integriert oder eingebettet ist, wird bereits vom Produktbegriff erfasst und unterliegt bereits entsprechenden Regularien.

Mögliche Anpassungen des gesetzlichen Haftungsrahmens sollten – wenn überhaupt – nur sehr zurückhaltend vorgenommen werden. Haftungsfragen im Zusammenhang mit KI-Anwendungen werden zufriedenstellend unter dem aktuellen Produkt- und Produzentenhaftungsrecht geregelt. Sofern sich eine Anpassung des Haftungsrahmens nicht vermeiden lässt, muss sich diese auf KI-Anwendungen mit hohem Gefährdungspotential im B2C-Bereich beschränken.

Um dennoch EU-weite Rahmenbedingungen für KI-Anwendungen festzulegen, kann die EU-Kommission auf das bewährte Prinzip der öffentlich-privaten Partnerschaft mit der europäischen Normung nach EU-Verordnung Nr. 1025/2012 (insbesondere Artikel 10) zurückgreifen. Für die Beratung technischer Fragestellungen bieten Normungsgremien eine einzigartige Plattform, an der sich alle Interessensgruppen beteiligen können. Der europäische Gesetzgeber kann, sofern nötig, auf dieses Know-How zurückgreifen und den anwenderorientierten Ordnungsrahmen sachgerecht und flexibel halten.

Für KI-Innovationen ist oftmals die Geschwindigkeit der Marktdurchdringung entscheidend. Einheitliche Normen und Standards öffnen deutschen und europäischen Anbietern hier die Türen zu Weltmärkten. Durch die enge Verbindung zwischen Europäischer Normung und Internationaler Normung besteht die Möglichkeit, weltweite Standards unter Berücksichtigung europäischer Gesetzgebung mitzugestalten. Dabei sollte man sich an bereits existierenden Prozessen und Vorgaben für die Nutzung von Technologien orientieren. Der Aufbau von Testfeldern und Reallaboren kann dabei helfen, neue

technologische Entwicklungen frühzeitig und sachgerecht hinsichtlich der Chancen und der Risiken zu bewerten sowie die Definition von Standards fördern.

Der Wirtschaftsrat empfiehlt die Einführung eines Qualitätssiegels „KI Made in Europe“. Dieses Gütesiegel kann einen wichtigen Beitrag für das Vertrauen in KI-Anwendungen leisten. Um weiteres Vertrauen zu stiften, kann es auch hilfreich sein, die Nachvollziehbarkeit von KI-Anwendungen sicherzustellen. KI-Methoden sind nicht per se eine Black-Box. Es gibt durchaus technische Möglichkeiten und Methoden, die Entscheidungen von KI nachvollziehbar und transparent zu machen. „EXplainable AI“ (XAI) befindet sich noch in einem frühen Entwicklungsstand. Auf beeindruckende Weise wird die Funktionalität bereits im EU-Horizon2020-Projekt „FINTECH“³ für KI-Anwendungen im Finanzbereich unter Beweis gestellt. Ähnliche Ansätze entstehen derzeit auch im Bereich Medizintechnik. Der Wirtschaftsrat fordert die Förderung von EU-einheitlichen Standards zur Entwicklung und Anwendung von Methoden von XAI, insbesondere unter Miteinbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Startups. Außerdem muss sichergestellt werden, dass diese Standards zur Einhaltung der EU-Regularien genügen. Hiermit könnte die Regulierungsinitiative der EU in einen Wettbewerbsvorteil gewandelt werden.

3. Datennutzung und Datenverfügbarkeit europaweit sicherstellen

- **Binnenmarkt für Daten in der Europäischen Union**
- **Zugang zu Daten fördern und innovationsfreundliche Auslegung der DS-GVO**
- **Europaweiten, einheitlichen Identifier etablieren**

Der Erfolg von KI und anderen datengesteuerten Geschäftsmodellen hängt weitgehend von der Fähigkeit der Anbieter ab, zu skalieren, schnell eine kritische Masse an Kunden zu erreichen und auf eine große Datenmenge für die Entwicklung neuer digitaler Dienste zuzugreifen. Die Anbieter digitaler Dienste in den Vereinigten Staaten und China können sich auf große und homogene Datenmärkte stützen. Deshalb sind vor allem in diesen Regionen globale Digital Champions entstanden. Die EU muss einen Binnenmarkt für Daten schaffen, damit die europäischen Anbieter ihr Geschäft skalieren und auf den globalen Märkten effektiv konkurrieren können.

Zu diesem Zweck sollte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu drängen, alle unverhältnismäßigen Anforderungen an die Datenlokalisierung zu überprüfen und zu beseitigen, um den freien Datenfluss innerhalb der EU zu ermöglichen. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission den Zugang zu Daten fördern, dementsprechend eine innovationsfreundliche Auslegung der Allgemeinen Datenschutzgrundverordnung unterstützen und die wirksame Umsetzung der EU-Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors (PSI) sicherstellen. Bereits vorhandene staatliche Datenquellen sollten identifiziert und auf Basis ihres quantitativen Potentials sukzessive zugänglich gemacht werden. Auch die Potenziale, die sich aus der Weitergabe von und dem Zugang zu Unternehmensdaten (u.a. für den öffentlichen Sektor und die Forschung) ergeben, sollten ausgeschöpft werden. Die Kommission muss die Zusammenführung und allgemeine Nutzung von Unternehmensdaten fördern, einschließlich der Einrichtung europäischer Datenräume. Eine verpflichtende Öffnung privater Daten darf aber aufgrund

³ www.fintech-ho2020.eu

des erheblichen Eingriffs in die unternehmerische Freiheit, wenn überhaupt, nur sehr restriktiv in Erwägung gezogen werden. Das Prinzip der Vertragsfreiheit muss auch im B2G-Bereich weiterhin oberste Priorität haben.

Für eine EU-weite Strategie ist es außerdem erforderlich, einen einheitlichen Identifier zu entwickeln. Damit können z.B. Rechtsformen, Standortangaben und viele weitere Daten von Unternehmen über Ländergrenzen hinweg einheitlich erfasst, Veränderungen der Datensätze überwacht und Doppelungen vermieden werden. Ein bereits existierendes Beispiel hierfür ist die sogenannte D-U-N-S-Nummer (Data Universal Numbering System). Hinter diesem 9-stelligen Zahlenschlüssel verbergen sich Informationen über Unternehmen (bspw. Umsatz, Anzahl der Mitarbeiter, etc.). Mit Hilfe der D-U-N-S-Nummer können Unternehmen eindeutig identifiziert werden, Verwechslungen mit ähnlich oder gleich klingenden Unternehmen werden vermieden. Ein solches Identifier-Konzept wäre ein wichtiger Schritt für eine zukunftsorientierte Datenstrukturierung innerhalb der EU.

4. Forschungstransfer in Geschäftsmodelle für ein exzellentes KI-Ökosystem

- **Nur bei nachgewiesenem Marktversagen braucht es ein staatliches Maßnahmenpaket**
- **Fördermittel nur gezielt einsetzen, um einen größtmöglichen Erfolg zu erzielen**
- **Aufbau eines industriegeführten KI-F&I-Supercluster**
- **Einrichtung von Reallaboren und Testfeldern**

Die im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen zum Aufbau eines Ökosystems für Exzellenz sind grundsätzlich sinnvoll. Gleichwohl muss dabei bedacht werden, dass KI vornehmlich von Unternehmen entwickelt und genutzt wird. Dieser unternehmerische Gesichtspunkt kommt im Weißbuch viel zu kurz. Alle angedachten Maßnahmen müssen gezielt analysiert werden, um festzustellen, wo es überhaupt Bedarf für staatliche Unterstützung gibt. Nur dort, wo es tatsächlich ein nachgewiesenes Marktversagen gibt, ist ein staatlich motiviertes Maßnahmenpaket erforderlich.

Auch in der Forschung muss klar benannt werden, wo Fördermittel im Forschungs- und Entwicklungsbereich aufgewendet werden sollen. Hierbei ist besonders wichtig, die Exzellenz im Blick zu haben und Fördermittel nur gezielt einzusetzen, um einen größtmöglichen Erfolg zu erzielen. Die Verteilung von Fördermitteln mit dem Gießkannenprinzip quer über die Mitgliedsstaaten der EU wird nicht den gewünschten Effekt haben. Die EU-Kommission muss dafür sorgen, dass die administrativen und finanziellen Förderrahmenbedingungen schnellstmöglich und unbürokratisch geschaffen werden.

In Europa sollten industriegeführte KI-F&I-Supercluster eingerichtet werden, die weltweit führende Innovationen hervorbringen können und es europäischen KI-Talenten und relevanten Akteuren ermöglichen, ihre Kräfte für schnelle Innovationen zu bündeln. Die Forschung an neuen Technologien sollte in der Entwicklungsphase so wenig wie möglich reguliert werden, damit innovative (Grundlagen-)Forschung nicht bereits im Vorhinein durch Gesetze abgewürgt wird. Weiterhin ist es sinnvoll, bereits bestehende und künftige Forschungsergebnisse zeitnah und schnell in unternehmerische Lösungen und Wertschöpfung umzusetzen.

Reallabore und Testfelder bieten die Möglichkeit, KI-Geschäftsmodelle in der Praxis zu erproben und dabei größtmögliche Transparenz zu schaffen. Dabei könnten spezialisierte DIHs („Digital Innovation Hubs“) in denen KMUs ihre Anwendungsfälle testen können, sich vor allem auf Bereiche konzentrieren,

in denen Europa eine führende Rolle spielt: die Kombination von Hardwarelösungen, Automatisierung, Semantik, Edge Computing, (Daten-) Analytik, erklärbare und datenarme KI. Dies mit dem Ziel, die Effizienz industrieller Infrastrukturen (Fabriken, Strom, Transport usw.) auf die nächste Stufe zu heben.

Im Sinne einer strukturellen Cluster-Förderung dürfte die zusätzliche Ansiedlung von Unternehmen und Forschungseinrichtungen ein positiver Nebeneffekt sein. Gerade im Umfeld KI-forschungsstarker Universitäten sollten Voraussetzungen für Start-up-Unternehmen geschaffen werden. Die Bereitstellung von Risikokapital sollte Anreize für die Gründung neuer Unternehmen schaffen.

Weiterhin müssen branchenweite Leuchtturmprojekte identifiziert werden. Sie sollen das deutliche Signal setzen, dass die Europäische Union und ihr Binnenmarkt bei der Nutzung von KI einen Führungsanspruch erheben und sich mit den Besonderheiten der exzellenten Forschung und dem starken Mittelstand nicht verstecken müssen. Durch kooperative Strukturen zwischen Forschung, Unternehmen, Vertretern der Zivilgesellschaft sowie Datenschutzbehörden können die Projekte besonders breit gefördert werden und als Multiplikatoren wirken. Ein koordiniertes Netzwerk zwischen den vielen bestehenden Exellenzzentren der KI-Forschung sollte dabei Vorrang vor der Schaffung eines singulären Leuchtturmprojekts haben.

5. Rahmenbedingungen für Technologien „bottom up“ statt „top down“ entwickeln

- **Rechtsrahmen mit zu hohen und widersprüchlichen Anforderungen verhindern**
- **Rahmenwerk auf Basis der Erfahrungen und Bedürfnisse der Wirtschaft und der Verbraucher**
- **Keine voreilende Regulierung einer spezifischen Technologie**

Die Datenschutzgrundverordnung ist ein eindrückliches Beispiel dafür, wie eine gut gemeinte Regelung durch Überregulierung an den Bedürfnissen der Wirtschaft vorbei geht und auch bei den Verbrauchern nicht den gewünschten Effekt entfalten kann. Um zu verhindern, dass die EU-Kommission erneut einen Rechtsrahmen mit zu hohen und widersprüchlichen Anforderungen erarbeitet, könnte bei der Erarbeitung ein neuer Ansatz verfolgt werden.

Anstatt ein Rahmenwerk „top down“ zu entwickeln, sollte auf Basis der Erfahrungen und Bedürfnisse von Wirtschaft und Verbrauchern im Sinne des „bottom up“-Prinzips Rahmenbedingungen für Technologien ausgestaltet werden. Dass Industrie und Mittelstand fähig sind, die Ausgestaltung selbst voranzutreiben, wird im Bereich der Normung und Standardisierung seit Jahrzehnten erfolgreich bewiesen. Dieses Vorgehen würde die erforderliche Praxisnähe herstellen.

Voraneilende Regulierung, die versucht, die technische Entwicklung der kommenden Jahre bereits heute abzubilden, ist zum Scheitern verurteilt. Als in den Anfang des 20. Jahrhunderts das Straßenverkehrsgesetz (StVG) in seiner ursprünglichen Fassung in Kraft getreten ist, hat der zuständige Gesetzgeber auch nicht versucht der technischen Entwicklung vorzugreifen. Die möglichen Risiken automatisierten Fahrens wurden damals selbstverständlich nicht berücksichtigt. Erst mit der Entwicklung der erforderlichen Technologie ist der gesetzgeberische Bedarf entstanden, automatisiertes Fahren auf deutschen Straßen zu regeln. Ein ähnliches Vorgehen muss auch bei der Entwicklung von KI-Rahmenbedingungen erfolgen, um die technische Entwicklung nicht vorschnell zu verhindern.

6. KI-Kompetenz ist Daten-Kompetenz

- **Weiterbildungen von Angestellten, um Daten-Kompetenz zu erhöhen**
- **Neue öffentlich-private Partnerschaften für KI, Daten und Robotik**
- **Mehr Zusammenarbeit zwischen Universitäten bzw. Fachhochschulen und dem Privatsektor**

KI-Experten sollten nicht nur an Universitäten ausgebildet werden. Um den Bedarf zu decken, müssen auch verstärkt Weiterbildungen von Angestellten durchgeführt werden. Eine erfolgsorientierte KI-Kompetenzförderung muss alle Angestellten berücksichtigen, die in ihrem Arbeitskontext mit KI in Berührung kommen. Besonders wichtig sind Kompetenzen beim Abrufen und Auswerten von Daten im KI-Umfeld. Gerade hier besteht eine große Chance, die Qualität der Arbeit in der Breite zu erhöhen. Der Weg vom Sachbearbeiter zum analytischen Bearbeiter muss im Changemanagement gefördert werden. Denkbar sind neue öffentlich-private Partnerschaften für KI, Daten und Robotik im Rahmen von „Horizont Europe“, wie zum Beispiel die von euRobotics und BDVA vorgeschlagene AI PPP. Die Intensivierung von Partnerschaften von Universitäten und Fachhochschulen mit dem Privatsektor auf dem Gebiet der Weiterbildung stellt den Praxisbezug sicher und wäre ein sinnvolles Element des o.g. KI-Ökosystems.