

Stellungnahme

zum EU-Verordnungsvorschlag für ein „Gesetz über Künstliche Intelligenz“ COM(2021) 206 final



1. Hintergrund

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 535 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen – aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten – über alle Vertriebskanäle.

Die EU-Kommission hat im April 2021 einen umfassenden Vorschlag zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) vorgelegt, der in Regelungstiefe und -breite einzigartig ist. Mit dem Entwurf knüpft die Kommission an ihr „Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz“ an und möchte garantieren, dass KI sicher und rechtmäßig ist und mit den Grundrechten in der EU im Einklang steht. Während KI eine sich rasch entwickelnde und strategisch wichtige Technologie sei, die enorme Chancen bietet, würden einige Einsatzmöglichkeiten jedoch erhebliche Risiken bergen. Das übergeordnete Ziel bestehe laut Kommission darin, den Einsatz vertrauenswürdiger KI in der EU zu fördern.

Vor diesem Hintergrund zielt die Verordnung darauf, dem Einsatz von KI einen grundrechtskonformen, EU-weit einheitlichen Rahmen zu geben und die EU als Technologieführer aufzubauen. Mit dem Verordnungsentwurf schlägt die EU-Kommission somit vor, bestimmte KI-Anwendungen zu verbieten und ausgewählte, hochriskante KI-Technologien nur dann im EU-Binnenmarkt zuzulassen, wenn sie überprüft wurden – d.h. nur KI-Systeme mit hohem Risiko, die Qualitätsmanagement- und Konformitätsbewertungsverfahren durchlaufen haben, sollen in der EU erlaubt sein. Die meisten weiteren KI-Anwendungen müssen Transparenz- und Kennzeichnungsanforderungen erfüllen.

2. Position des HDE

Der kommerzielle Einsatz von KI zeichnet sich deutlich ab und wird rapide voranschreiten. Ein vielversprechendes Anwendungsfeld für KI-Technologien ist der Einzelhandel - sowohl der Online-Handel als auch der stationäre Handel. Denn aufgrund ihrer Schnittstellenfunktion befinden sich Händler im komplizierten Beziehungsgeflecht zwischen Kunden, Herstellerinnen, Logistikern und Plattformen. Um im Wettbewerb zu bestehen, gilt es, die Kundenbedürfnisse optimal zu erfassen und möglichst effizient und passgenau zu erfüllen. KI-Systeme können hierbei hochkomplexe, mit großen Datenmengen verbundene Aufgaben in Echtzeit bearbeiten und eine den Anforderungen entsprechende optimale Lösung generieren. Sie können in einer schnelllebigen und dynamischen (Handels-)Welt von und mit dem Kunden lernen und ressourcenschonend, rasch sowie für den Endverbraucher mühelos, Services an den Kundenwunsch anpassen.

Der Kunde in der digitalisierten Welt fordert maßgeschneiderte Angebote, stellt sich selbstbewusst in den Mittelpunkt und will seine individuelle Handelswelt erleben. So sind 65% der Deutschen vor allem Anbietern treu, die ihr Angebot gezielt auf die Bedürfnisse und Vorlieben des Kunden zuschneiden.

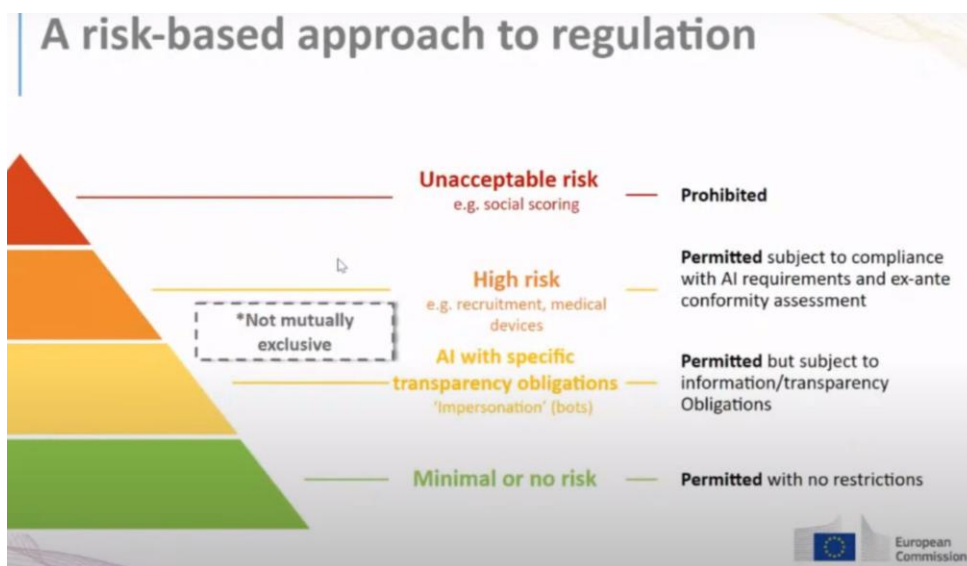
Um dieser Nachfrage zu entsprechen planen 45% der Händler in den kommenden drei Jahren künstliche Intelligenz einzusetzen. Demnach ist KI ein Erfolgsfaktor der Digitalisierung und für zukünftige Geschäftsmodelle des Handels.

Die [Anwendungsbereiche von KI im Handel sind vielfältig](#): Intelligente Systeme können den kompletten Geschäftsprozess von der Zentrale über die Logistik zur Filiale und Kundenerfahrung begleiten. So zeigen die KI Deep Dives des HDE, wie [Smart Shelves zur Bestandsüberwachung](#), [intelligente Theken](#) oder eine [Produktlupe mit Augmented Reality \(AR\)](#) Kundinnen und Händler bereits heute das Ein- und Verkaufen erleichtern. Sicherlich sind diese Technologien nicht für alle Kaufleute relevant. Standardbeispiele wie das [Bestandsmanagement mit Hilfe intelligenter Systeme](#) (unabhängig ob Händlerinnen online oder stationären Vertriebsweg wählen), smarte Tourenplanung bei der Logistik, die digitale Umkleidekabine am Point of Sale bis zur [visuellen Produktsuche](#) im Kundenkontakt können jedoch breite Anwendung finden.

Als HDE sind wir überzeugt: Intelligente Anwendungen sind eine Chance für den zukunftsfähigen Handel. Darüber hinaus unterstützen wir ausdrücklich das Ziel der Kommission, den Einsatz vertrauenswürdiger KI in der EU-Wirtschaft zu fördern. Hier liegt der Schlüssel für den Erfolg dieser Technologie auf unserem Kontinent.

a) Allgemeiner, risikobasierter Regulierungsansatz

Wir begrüßen, dass die Kommission einen risikobasierten und technologieutralen Rechtsrahmen vorschlägt, Anwendungen nach ihrem Verwendungszweck bewertet und sich darauf konzentriert, wünschenswerte Ergebnisse zu erzielen, anstatt Werkzeuge zu regulieren.



Im Gegensatz zum Vorschlag der deutschen Datenethikkommission von 2019, der ein mehrstufiges Regulierungsmodell mit abgestuften Anforderungen je nach „Schädigungspotenzial“ vorsah, reguliert die Kommission nur wenige Kategorien von KI: Anwendungen, die so risikobehaftet sind, dass sie verboten werden, hochriskante und risiko-

arme KI. Wir unterstützen diesen risikobasierten Ansatz, der gleichzeitig nicht zu kompliziert und vielschichtig ist. Ein Großteil der KI-Anwendungen in Europa bliebe dabei weitgehend unreguliert und viele weitere Anwendungen könnten mit einer Selbsteinschätzung der Hersteller auf den Markt gebracht werden.



Allerdings ist es wie bei jeder Art von risikobasierter Regulierung von zentraler Bedeutung, dass „KI-Anwendungen mit hohem Risiko“ klar, zukunftsfest und rechtssicher definiert und abgegrenzt werden. Wir sehen mit den Listen von Gesetzen und Verwendungszwecken in den Anhängen II und III der Verordnung gute Ansätze. Allerdings gilt es auch darauf zu achten, dass die Grenzen zwischen den Kategorien klar definiert sind und auch für kleine Unternehmen selbstständig leicht abgrenzbar bleiben: Wann gilt ein eigentlich minimalriskanter Chatbot (der im Prinzip nur den Transparenzanforderungen nach Artikel 52 unterliegt) als verbotene KI, wenn er potenziell einen „körperlichen oder psychischen Schaden zufügt“?

Zudem ist uns auch wichtig, dass unnötige Dopplungen vermieden werden. Es muss beachtet werden, dass die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) erst 2018 in Kraft getreten ist und es Zeit braucht bis sich die volle Wirkung entfalten kann. Deshalb sollten die bereits von der DSGVO geregelten Sachverhalte berücksichtigt und nicht doppelt reguliert werden. Viele der vorgeschlagenen Auflagen sind schon in der DSGVO reguliert und werden in der Praxis angewendet, wie zum Beispiel die Aufzeichnungspflichten (siehe unten).

I. Verbotener Einsatz von KI (Art. 5)

Der Vorschlag enthält eine Liste von KI-Anwendungen, die in der EU verboten werden sollen, weil sie "gegen die Werte der Union verstoßen oder die Grundrechte verletzen" (ErwG. 15). Die Liste umfasst u.a. KI-Systeme, die menschliches Verhalten, Meinungen oder Entscheidungen zu deren Nachteil manipulieren bzw. körperlichen oder psychischen Schaden zufügen, gezielt Schwachstellen bei schutzbedürftigen Personengruppen ausnutzen, Social Scoring betreiben oder zur biometrischen Fernidentifizierung in Echtzeit bei der Strafverfolgung eingesetzt werden können (mit Ausnahmen).

Als Beispiel für ein zukünftig verbotenes Produkt nennt die Kommission z.B. „Spielzeug mit Sprachassistent, das Minderjährige zu gefährlichem Verhalten ermuntert“. Allerdings ist völlig offen, was als „gefährliches Verhalten“ anzusehen ist und es ist zu bezweifeln, dass damit immer ein „körperlicher oder psychischer Schaden“ einhergeht. Insbesondere bei dieser Definition muss somit nachgebessert werden, denn es ist nicht ausgeschlossen, dass auch im Handel verwendete Empfehlungssysteme, die für die Navigation durch große Informationsmassen für den Kunden notwendig sind, darunterfallen könnten (sofern sie auf KI basieren). Dementsprechend muss sichergestellt werden, dass der Einsatz "unterschwellige[r] Techniken jenseits des Bewusstseins einer Person ... , um das Verhalten einer Person in einer Weise materiell zu verzerren, die dieser Person oder einer anderen Person physischen oder psychischen Schaden zufügt oder zufügen kann" (Art. 5 Abs 1a) nicht KI-basierte Algorithmen für [automatische Produktempfehlungen](#) einschließt.

Personalisierte Produktempfehlungen, Sonderangebote und Rabatte berücksichtigen individuelle Wünsche und Bedürfnisse der Kunden und können so relevante Angebote ausspielen. Dies ist ein Mehrwert für Verbraucherinnen, den wir in der Unübersichtlichkeit und Menge an Informationen des Internets schätzen und schützen sollten. Intelligente Produktdarstellung und Websitegestaltung stellt relevante Inhalte für den Kunden in übersichtlicher Weise dar, indem z.B. Produktbewertungen nach Themen gefiltert werden.



II. Hochrisiko-KI-Anwendungen (Art. 6, Anhänge II & III)

Darüber hinaus nennt der Vorschlag zwei Gruppen von KI-Systemen, die als mit hohem Risiko behaftet einzustufen sind. Gänzlich verboten werden sollen diese hochriskanten KI-Anwendungen allerdings nicht, der Einsatz soll bestimmten Anforderungen und einem Zulassungsverfahren unterliegen:

1. KI-Systeme, die in Produkten verwendet werden oder selbst Produkte sind, die unter das in Anhang II aufgeführte EU-Recht fallen. Für den Handel sind hier vor allem die EU-Vorschriften zu Maschinen, Spielzeugsicherheit, Funkanlagen und – mit Abstrichen – zu persönlichen Schutzausrüstungen und Medizinprodukten relevant.
2. KI-Anwendungen die in der Liste aus Anhang III genannt werden. Für den Handel sind dabei voraussichtlich relevant:
 - KI-Systeme, die in der Bildung und Berufsausbildung eingesetzt werden sollen
 - KI-Systeme, die für die Einstellung, Bewertung und Beförderung von Personal eingesetzt werden sollen
 - KI-Systeme, die zur Bewertung der Kreditwürdigkeit von Personen eingesetzt werden sollen
 - KI-Systeme, die für die biometrische Fernidentifizierung von Personen in öffentlich zugänglichen Räumen eingesetzt werden sollen

In den Bereichen Schul- und Berufsbildung sowie Beschäftigung und Personalmanagement kann ein rechtssicherer Rahmen zwar grundsätzlich sinnvoll sein, etwa um die Bereitschaft der Handelsunternehmen zu Entwicklung und Einsatz von innovativen und arbeitnehmerfreundlichen KI-Anwendungen zu fördern, die wichtige Tools zur Steigerung der Produktivität und effektiven Arbeitsteilung zwischen Mensch und Maschine darstellen. Die pauschale Annahme in der Verordnung, dass KI-Anwendungen in diesen Anwendungsfeldern mit einem hohen Risiko verbunden sind, führt jedoch zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen und bedeutet zudem unverhältnismäßige Überregulierung. Eine zu weit gefasste Definition von Hochrisiko-KI-Anwendungen würde sich sehr negativ auf den Innovations- und Anwendungsgrad auswirken und wäre in höchsten Maße kontraproduktiv. Es wäre daher sehr zu empfehlen, dass die in Anhang III aufgeführten Bereiche auf spezifische Anwendungsfälle mit tatsächlich hohem Risiko begrenzt werden.

In Bezug auf den letzten Punkt muss zudem sichergestellt werden, dass wirklich nur die *passive, massenhafte* Identifizierung *aus der Ferne* hierunter fällt und nicht die aktive Identifizierung einzelner Personen, z.B. am Point of Sale. Denn nur so können bestimmte biometrische Authentifizierungssysteme möglich bleiben, die zu maßgeblichen Innovationen im Handel beitragen, wie z.B. das Bezahlen per Fingerabdruck oder kassenlose Geschäfte. Diese sollten im Sinne der Innovationsförderung sowie der Erleichterung von Prozessen für Kundinnen und Anbieter weiterhin möglich sein.

Darüber hinaus muss die Abgrenzung zwischen „biometrischer Fernidentifizierung“ einerseits und „biometric categorisation system“ (Art. 52 Abs. 2) andererseits eindeutig und klar sein. Bei letzterem werden keine erhobenen Daten mit hinterlegten Daten abgeglichen – sprich: identifiziert – sondern nur eine grobe Kategorisierung vorgenommen, z.B. auf der Basis des Alters. Wir halten daher die Tatsache, dass für „biometric categorisation system“ lediglich Transparenzanforderungen nach Artikel 52 gelten sollen, für angemessen. Somit sollte der Zusatz „and categorisation“ in Anhang III unter



Punkt 1 gestrichen werden, insbesondere da kein konkreter Anwendungsfall aufgeführt wird und es sich hier nur um einen Platzhalter handelt, der problemlos auch bei einer späteren Überarbeitung der Verordnung (wieder) aufgenommen werden könnte.

III. Weitere KI-Anwendungen (Art. 52)

Weitere KI-Anwendungen, die nicht verboten oder als Hochrisiko-KI eingestuft werden, müssen bestimmte Transparenz- bzw. Kennzeichnungsaufgaben erfüllen – sofern sie mit Menschen interagieren. In diese Kategorien fallen z.B. Chat-Bots und Deep Fakes.

Dies ist grundsätzlich zu befürworten, da solche Systeme gängige Kundenkommunikationspraxis sind und zu einer zügigen und reibungslosen Problemlösung beitragen, die im Interesse von Kunden wie Händlerinnen ist. Die Art der Kennzeichnung der maschinellen Kommunikation muss eindeutig, einfach und einheitlich gestaltet sein, um Verwirrung auf Seiten der Verbraucher sowie Unternehmen zu vermeiden und kleine wie mittelständische Unternehmen nicht zu überfordern. Insbesondere KMU können von der Nutzung KI-basierter Chat-Bots profitieren, da sie meist weder personelle noch finanzielle Mittel für eine menschliche reichweitenstarke Kommunikation besitzen. Hier darf die Verordnung nicht die schwächsten Marktteilnehmer benachteiligen.

b) Anwendungsbereich / Definition von KI

Der Anwendungsbereich der Verordnung ist weit gefasst. Als „KI-System“ wird Software definiert, die mittels bestimmter Techniken und Ansätze wie maschinellen Lernens entwickelt wurde und nach menschlich vorgegebenen Zielen autonom Ergebnisse generiert, die die Lebenswelt beeinflussen (Art. 3 i.V.m. Annex I).

Diese KI-Definition umfasst demnach nahezu jeden Algorithmus, ist also extrem umfassend, so dass eine sehr große Zahl von Softwareanwendungen unter den Rechtsrahmen fallen würde. Ob Suchmaschine oder interne Trenderkennung zur Marktanalyse, ob automatisiertes Energiemanagement oder kassenloser Supermarkt – all diese Beispiele haben unbestritten unterschiedliche Einflüsse auf die Lebenswelt der Menschen. Nichtsdestotrotz fallen Sie unter den Anwendungsbereich der Verordnung. Je nachdem wie der risikobasierte Ansatz letztendlich ausgestaltet wird, könnte die weite Definition des KI-Begriffs ausreichend sein. KI-Anwendungen entwickeln sich jedoch rasant. Es bleibt nicht auszuschließen, dass die Definition in einem Jahrzehnt überflutet und damit inhaltsleer wird.

Daher plädieren wir dafür, die Begriffsbestimmung klarer zu fassen und einzugrenzen, um sich auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen die höchsten und weitreichendsten Risiken zu erwarten sind. So wie sie derzeit formuliert ist, würde die Definition die meisten modernen Softwareanwendungen umfassen und die Beurteilung extrem schwierig machen, welche Bereiche in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen. Außerdem muss es eine klare Unterscheidung geben, ob man KI oder Algorithmen regulieren will. Im Gesetzentwurf ist dies nicht trennscharf. Es muss klargestellt werden, dass man Algorithmen, die nichts anderes als mathematische Formeln sind, nicht regulieren kann.

c) Exterritorialer Geltungsbereich



Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, müssen die neuen Rechtsvorschriften auch für Anbieter mit Sitz in Ländern außerhalb der EU gelten, wenn diese KI-Systeme im Binnenmarkt anbieten, so wie es z.B. bei der DSGVO bereits der Fall ist. Der HDE begrüßt daher ausdrücklich, dass die Verordnung auch außerhalb der EU ansässige Anbieter erfasst, die KI-Systeme in der EU in Verkehr bringen oder betreiben oder die KI-Ergebnisse hier verwenden (Art. 2 Abs. 1). Allerdings gilt es, sicherzustellen, dass diese Vorgaben nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch in der Praxis effektiv umgesetzt werden.

Wann immer wir Vorschriften zu KI erarbeiten, müssen wir bedenken, dass diese für viele KMU, Start-ups und andere Unternehmen in der EU bereits in einem frühen Stadium zur Anwendung kommen. Die Vorschriften werden diese Akteure relativ mehr belasten als größere Unternehmen, die über das Fachwissen und die Ressourcen verfügen, um die zusätzlichen Anforderungen zu bewältigen. Außerdem können Unternehmen außerhalb der EU auf ihren Heimatmärkten bereits stark wachsen und müssen diese Regeln erst nach ihrer Expansion auf den EU-Binnenmarkt erfüllen, während EU-Unternehmen die Regeln sofort anwenden müssen.

Wir müssen daher die auferlegten Pflichten an deren Aufwand wie an ihrem Nutzen messen und den rechtlichen Rahmen so gestalten, dass europäische Unternehmen dennoch die Möglichkeit haben, internationale Vorreiter im Bereich KI zu werden. Dies wird auch von einer neuen Erhebung unterstrichen: Das Center for Data Innovation hat berechnet¹, dass der vorgelegte Entwurf die europäische Wirtschaft in den nächsten fünf Jahren 31 Milliarden Euro kosten und die KI-Investitionen um fast 20 Prozent reduzieren könnte. Einem kleinen oder mittleren Unternehmen, das ein risikoreiches KI-System einsetzt, könnten durch die Einhaltung der Vorschriften Kosten in Höhe von bis zu 400.000 Euro entstehen, was zu einem Gewinnrückgang von 40 Prozent führen würde.

d) Anforderungen für hochriskante KI (Art. 8 ff.)

Die in Artikel 6 definierten Hochrisiko-KI-Anwendungen müssen unter Berücksichtigung ihres Verwendungszwecks bestimmte Anforderungen erfüllen. Zu diesen gehören die Einrichtung eines Risikomanagementsystems (Art. 9), die Verwendung qualitativ hochwertiger Datensätze (Art. 10), Dokumentation und Aufzeichnungen zur Überprüfung (Art. 11 & 12), Transparenz und Bereitstellung von Informationen für die Nutzer (Art. 13), menschliche Aufsicht (Art. 14) sowie Robustheit, Genauigkeit und Sicherheit (Art. 15).

I. Aufzeichnungspflicht (Art. 12.)

Aufzeichnungspflichten sind wichtig und geben Entwicklern die Möglichkeit, ihre Schritte nachzuvollziehen, sie ermöglichen zudem ein Vertrauensverhältnis zu End-Usern zu etablieren. Aufzeichnungspflichten sollten jedoch jene Informationen beinhalten, die auch einen Mehrwert für die Nutzer darstellen und die unkompliziert festgehalten werden können. Aus unserer Sicht könnten – unter anderem –

¹ <https://www2.datainnovation.org/2021-aia-costs.pdf>



die folgenden Informationen, im Sinne von Aufzeichnungspflichten und mit einem Nutzen für End-User *und* Entwickler, zur Verfügung gestellt werden:

- Architektur der Künstlichen Intelligenz
- Verwendete Ressourcen
- Problemdarstellung und Lösungsansatz
- Computerimplementierbare Anweisungen
- Verantwortungsbewusster Umgang mit der KI & den verbundenen Daten/Prozessen z.B. bzgl.:
 - CO2-Bilanz der Ressourcen gegenüber dem Nutzen
 - Keine Diskriminierung bei der KI-Nutzung, um eine Gruppe zu schädigen oder zu unterdrücken
 - Keine KI-Ausbeutung von Menschen und Tieren
 - Keine Erkennung von Krankheiten durch User-Verhalten
- DSGVO-Konformität der Daten
- Transparente Dokumentation von Daten
- Überprüfung und Minimalisierung von Bias (Sprache, Gender, etc.) nach besten Möglichkeiten

Schließlich sind wir der Meinung, dass die Dauer der Aufzeichnungspflicht an die DSGVO angepasst werden sollte. Die DSGVO ist der Blue-Print für alle weiteren digitalen und datenbezogenen Gesetzesvorschläge. Deswegen sollte auch die Dauer der Pflicht zur Datenspeicherung angepasst werden und nicht über bestehende Pflichten hinausgehen. Die Speicherung von Daten, die keinen Nutzen mehr haben, kann zu Verwirrung und zusätzlichem Aufwand führen, ohne dass ein Mehrwert entsteht.

II. Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Insbesondere im Zusammenhang mit den Bereichen Dokumentation und Transparenz sowie mit Bezug auf den Verweis auf Algorithmen in Erwägungsgrund 46 möchten wir darauf hinweisen, dass der Schutz von Geschäftsgeheimnissen in diesem Zusammenhang jederzeit gewahrt werden muss.

Ob online oder offline gestalten Algorithmen moderne Handelsunternehmen mit. Sie ermöglichen eine [Anpassung des Produktangebots an die individuellen Bedürfnisse](#) und Wünsche der Kunden, erlauben eine Abschätzung des Zahlungsausfallrisikos und [optimieren Absatzprognosen](#) und Lieferrouten. Damit sind insbesondere im Handel Algorithmen zum wichtigen Differenzierungsmerkmal geworden.

Regulatorische Inkohärenzen können hierbei zu Wettbewerbsnachteilen der europäischen Händler mutieren, wenn unterschiedliche gesetzliche Maßstäbe an Offline, Online und Smart, also KI betrieben, gelegt werden. Zum einen bietet bereits der bestehende Rechtsrahmen Verbrauchern einen angemessenen Schutz. Zum anderen können wir im Digitalen nicht das Preisgeben von Geschäftsgeheimnissen verlangen, die in der Offline-Welt geschützt wären.

Denn Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen drohen, wenn die Kerninhalte von Algorithmen offengelegt werden müssten. Wer diese offenlegen muss, verliert den Anreiz für Weiter- und Neuentwicklungen und damit den Anschluss an die globale Konkurrenz. Zudem kann die Effizienz



einer solchen Überprüfung angezweifelt werden, da Algorithmen oft vielschichtig sind, sich häufig ändern und Zufallszüge enthalten. Wir favorisieren daher einen prinzipienbasierten Ansatz, der ethische Grundsätze einer fairen Algorithmenutzung festlegt, wie sie von der unabhängigen Expertengruppe für Künstliche Intelligenz der EU-Kommission in den ethischen Leitlinien für KI erarbeitet wurden.

III. Harmonisierte Normen

Ein weiteres, mögliches Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass sich der Vorschlag auf harmonisierte Normen bezieht, die noch nicht existieren. Entsprechende Standards müssen zügig ausgearbeitet und spezifiziert werden. Es wäre wünschenswert, bereits vor der offiziellen Veröffentlichung des Gesetzes Standardisierungsanträge für das KI-Gesetz zu stellen. Die Beteiligung aller interessierten Interessengruppen an der Erarbeitung dieser Standards muss sichergestellt werden. Vorhandene und bestehende Standards sollten genutzt und weiterentwickelt werden.

e) Änderungen an der Verordnung

Auf Basis von Artikel 4 i.V.m. Artikel 73 kann die EU-Kommission Begriffsbestimmungen – inkl. der zentralen KI-Definition – per delegiertem Rechtsakt ändern. Auch die Liste der Hochrisiko-KI-Anwendungen aus Anhang III soll per delegiertem Rechtsakt geändert werden können (Art. 7). Dies sollte jedoch beides im geordneten parlamentarischen Verfahren geschehen.

In einer früheren Version des Vorschlags sollte die Kommission für eine solche Änderung sowohl das European Artificial Intelligence Board anhören, als auch eine öffentliche Stakeholderkonsultation durchführen. Diese Anforderungen wurden bedauerlicherweise gestrichen und sollten unbedingt wiedereingeführt werden - insbesondere wenn es um Ergänzungen von Hochrisiko-KI-Anwendungen in den Anhängen II und III geht.

Besser noch als eine Konsultation, wäre - analog z.B. zur EU-Verordnung über Explosivgrundstoffe 2019/1148/EU - der Kommission einen Ständigen Ausschuss zur Seite zu stellen, in dem neben Vertretern der Mitgliedstaaten auch regelmäßig Interessenvertreter zur Frage der Erweiterung der Hochrisiko-Liste angehört werden können. Ursprünglich war auch eine solche Expertengruppe (zur Beratung des Boards) vorgesehen gewesen, aber gestrichen worden.

f) Konformität & Zulassung

Um Hochrisiko-KI-Anwendungen anbieten zu können, führt der Anbieter eine Konformitätsbewertung durch, um die Übereinstimmung mit den Anforderungen nachzuweisen (Art. 43). Zudem muss für die entsprechenden Produkte eine Konformitätserklärung erstellt (Art. 48) sowie eine CE-Kennzeichnung angebracht werden (Art. 49).

Wir begrüßen die hier vorgenommene Anlehnung an den neuen Rechtsrahmen und das EU-Produktsicherheitsrecht (New Legislative Framework, NLF). Die neuen Anforderungen müssen möglichst ohne Mehraufwand in die bestehenden Prozesse integriert werden können und es sollte größtmögliche Konsistenz mit den existierenden Vorschriften garantiert werden. Dies gilt insbesondere für die Abstimmung und Kooperation der involvierten Behörden (Marktüberwachung, national zuständige KI-



Behörde, Konformitätsbewertungsstellen, Normungsgremien, etc.) beim Zusammenspiel zwischen dem KI-Gesetz und der bestehenden Gesetzgebung des NLF. Aber auch im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen „Betreiber“ und „Nutzer“ ist vor dem Hintergrund der anstehenden Debatte um das EU-Produkthaftungsrecht auf Kohärenz zu achten. Man sollte sicherstellen, dass der KI-Vorschlag und die Revision der Produkthaftungsrichtlinie bei diesen Begriffen im Einklang stehen.

g) Weitere Punkte

- Unterstützung für KMU: Das Ziel von KI ist es, ein System zu entwickeln, das autonome Entscheidungen treffen kann ohne menschlichen Einfluss und Aufsicht. Sicherheit ist essenziell, aber die Essenz der Technologie sollte berücksichtigt werden. Der Freiraum für autonome Entscheidungsfindung sollte bis zu einem gewissen Grad belassen werden. Deshalb begrüßen wir ausdrücklich, dass KI-Systeme vor der Markteinführung in Experimentierfeldern bzw. regulatorischen „Sandkästen“ erprobt werden können (Art. 53), in deren Rahmen Unternehmen und Entwickler Produkte auf eine sichere Art und Weise testen können, bevor man diese auf den Markt bringt, und gerade KMU und Start-Ups besonders unterstützt werden sollen (Art. 55).
- Bußgelder (Art. 71): Das Höchstmaß der Strafen, die die Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen die Verordnung aussprechen können, ist für verschiedene Kategorien von Verstößen in drei Stufen auf je 10/20/30 Millionen Euro angesetzt, beziehungsweise auf zwei/vier/sechs Prozent des weltweiten Jahresumsatzes. Die Bußgelder 30 Mio.€/6% gelten z.B. für das Entwickeln, Anbieten, Einführen und Nutzen von verbotenen KI-Anwendungen. Wir halten Geldbußen in dieser Höhe für unverhältnismäßig und plädieren dafür sie an das Niveau der DSGVO anzupassen und damit auf maximal vier Prozent des Jahresumsatzes zu senken.
- Leitlinien für Entwickler: Da die Vorschriften in erster Linie für Juristen verfasst sind, würden wir es begrüßen, wenn die Kommission nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens einen anwendungsorientierten Leitfaden vorlegen könnte, in dem die Regelungen praxisnah und einfach verständlich für Entwickler von KI „übersetzt“ werden, z.B. mit entsprechenden Checklisten und Step-by-Step-Anleitungen. Die Leitlinien könnten Entwickler z.B. bei der Beantwortung der Fragen unterstützen, wann von einer KI-Anwendung ein hohes Risiko ausgeht oder wie sichergestellt werden kann, dass Datensätze keine Bias enthalten.

3. Fazit

Künstliche Intelligenz ist eine Basis-Innovation, die zahlreiche Geschäftsmodelle verändern und neue ermöglichen wird. Was in der analogen Wirtschaft mit menschlichen Entscheidungen gilt, sollte auch in der digitalen Wirtschaft mit datenbasierten Entscheidungen mitgedacht werden. Existierende Vorschriften sollten daher überprüft und nur bei nachgewiesenem Bedarf gezielt an die von KI-Systemen ausgelöste Entwicklung angepasst werden. Dabei muss gewährleistet sein, dass vor allem KMU in der Breite extern generierte „AI as a service“ auch praktisch nutzen können, da sie vielfach nicht in der Lage sein werden, KI-Systeme selbst zu entwickeln.



Der HDE begrüßt daher den risikobasierten und ausgeglichenen Vorschlag der Kommission, der die Interessen der betroffenen Wirtschaftsakteure – insbesondere von KMU – ausdrücklich mitberücksichtigt und deren potenzielle Belastung durch etwaige Regulierung dem Nutzen gegenüberstellt. Auch der explizite Fokus auf legislative Kohärenz ist positiv zu bewerten. Dieser eingeschlagene Weg muss im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens konsequent weiter beschritten werden.

Denn: Wir bewegen uns beim Thema KI in einem wettbewerblichen Spannungsfeld und müssen dem Innovationsraum Europa einen Freiraum für technologische Entwicklungen und wirtschaftliches Wachstum bieten, anstatt Fortschritt unbegründet zu erschweren.

Folgende inhaltliche Punkte sind für uns von zentraler Bedeutung:

- Es ist von zentraler Bedeutung, dass „KI-Anwendungen mit hohem Risiko“ klar, zukunftsfest und rechtssicher definiert und abgegrenzt werden. Wir sehen mit den Listen von Gesetzen und Verwendungszwecken in den Anhängen II und III gute Ansätze. Allerdings gilt es auch darauf zu achten, dass die Grenzen zwischen den Kategorien klar definiert sind und auch für kleine Unternehmen selbstständig leicht abgrenzbar bleiben.
- Es muss sichergestellt werden, dass durch den Artikel 5 Absatz 1a nicht KI-basierte Algorithmen für automatische Produktempfehlungen verboten werden, denn diese berücksichtigen individuelle Bedürfnisse der Kunden und können so relevante Angebote ausspielen. Dies ist ein Mehrwert für Verbraucher, den wir in der Unübersichtlichkeit an Informationen schätzen und schützen sollten.
- In Bezug auf biometrische Fernidentifizierung muss sichergestellt werden, dass nur die passive, massenhafte Identifizierung aus der Ferne darunterfällt und nicht die aktive Authentifizierung einzelner. Denn nur so können bestimmte Systeme möglich bleiben, die zu maßgeblichen Innovationen im Handel beitragen, wie z.B. das Bezahlen per Fingerabdruck. Diese sollten im Sinne der Innovationsförderung sowie der Erleichterung von Prozessen weiterhin möglich sein.
- Darüber hinaus muss die Abgrenzung zwischen „biometrischer Fernidentifizierung“ und „biometric categorisation system“ eindeutig und klar sein. Bei letzterem werden keine erhobenen Daten mit hinterlegten Daten abgeglichen, sondern nur eine grobe Kategorisierung vorgenommen, z.B. auf der Basis des Alters. Wir halten daher die Tatsache, dass für „biometric categorisation system“ lediglich Transparenzanforderungen nach Artikel 52 gelten sollen für angemessen.
- In den Bereichen Schul- und Berufsbildung sowie Beschäftigung und Personalmanagement kann ein rechtssicherer Rahmen grundsätzlich sinnvoll sein. Die pauschale Annahme in der Verordnung, dass KI-Anwendungen in diesen Anwendungsfeldern mit einem hohen Risiko verbunden sind, führt jedoch unnötig zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen und bedeutet zudem unverhältnismäßige Überregulierung. Eine zu weit gefasste Definition von Hochrisiko-KI-Anwendungen in Anhang III würde sich daher negativ auf den Innovations- und Anwendungsgrad auswirken und wäre kontraproduktiv. Es wäre daher zu empfehlen, die in Anhang III aufgeführten Bereiche auf spezifische Anwendungsfälle mit tatsächlich hohem Risiko zu begrenzen.
- Es ist zu befürworten, dass Systeme wie Chatbots, die gängige Kundenkommunikationspraxis sind und zu einer reibungslosen Problemlösung im Interesse von Kunden wie Händlerinnen bei-



tragen, lediglich Kennzeichnungsaufgaben erfüllen müssen. Die Art der Kennzeichnung muss dabei eindeutig, einfach und einheitlich gestaltet sein, um Verwirrung auf Seiten der Verbraucher sowie Unternehmen zu vermeiden und KMU nicht zu überfordern.

- Insbesondere KMU können von der Nutzung KI-basierter Chat-Bots profitieren, da sie meist weder personelle noch finanzielle Mittel für eine menschenreiche Kommunikation besitzen. Hier darf die Verordnung nicht die schwächsten Marktteilnehmer benachteiligen.
- Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, müssen die neuen Rechtsvorschriften auch für Anbieter mit Sitz in Ländern außerhalb der EU gelten, wenn diese KI-Systeme im Binnenmarkt anbieten. Zudem gilt es, sicherzustellen, dass diese Vorgaben nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch in der Praxis effektiv umgesetzt werden.
- Im Zusammenhang mit den Anforderungen an Dokumentation und Transparenz bei hochriskanten KI-Anwendungen möchten wir darauf hinweisen, dass Wettbewerbsverzerrungen drohen, wenn die Kerninhalte von Algorithmen offengelegt werden müssten. Wer diese offenlegen muss, verliert den Anreiz für Neuentwicklungen und damit den Anschluss an die globale Konkurrenz.
- Aufzeichnungspflichten sind wichtig und geben Entwicklern die Möglichkeit, ihre Schritte nachzuvollziehen, sie ermöglichen zudem ein Vertrauensverhältnis zu End-Usern zu etablieren. Aufzeichnungspflichten sollten jedoch jene Informationen beinhalten, die auch einen Mehrwert für die Nutzer darstellen und die unkompliziert festgehalten werden können.
- Änderungen an der Verordnung – insbesondere in Bezug auf die Einstufung als Hochrisiko-KI – sollten nicht per delegiertem Rechtsakt, sondern im parlamentarischen Verfahren vollzogen werden. Bei solchen Änderungen sollte mindestens eine öffentliche Stakeholderkonsultation durchgeführt werden, besser noch ein Ständiger Expertenausschuss konsultiert werden, in dem auch Interessenvertreter zur Frage der Erweiterung der Hochrisiko-Liste angehört werden können.
- Wir begrüßen die vorgenommene Anlehnung an das EU-Produktsicherheitsrecht. Die neuen Anforderungen müssen möglichst ohne Mehraufwand in die bestehenden Prozesse integriert werden können und es sollte größtmögliche Konsistenz mit den existierenden Vorschriften garantiert werden. Dies gilt insbesondere für die Abstimmung und Kooperation der involvierten Behörden.
- Wir halten die Geldbußen für unverhältnismäßig und plädieren dafür sie an das Niveau der Datenschutzgrundverordnung anzupassen und auf max. 4 Prozent des Jahresumsatzes zu senken. Wir möchten die Kommission auffordern nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens einen praxisnahen und verständlichen Leitfaden für Entwickler vorzulegen.