

17.09.21

Beschluss des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union

COM(2021) 206 final

Der Bundesrat hat in seiner 1008. Sitzung am 17. September 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit dem nun vorliegenden Verordnungsvorschlag den weltweit ersten Rechtsrahmen für Künstliche Intelligenz (KI) entworfen hat und damit europaweit einheitliche Regelungen für das sehr komplexe Thema KI schaffen möchte. Besonders positiv ist dabei hervorzuheben, dass davon auch Anbieter außerhalb der EU erfasst werden, sofern sie im europäischen Markt aktiv sein wollen.
2. Er begrüßt ferner das Ziel der Kommission, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Entwicklung und Anwendung einer sicheren, vertrauenswürdigen und ethisch vertretbaren KI in Europa gewährleisten und nachhaltig fördern soll sowie auch die Kohärenz mit der EU-Grundrechte-Charta und dem geltenden Sekundärrecht der Union zur Nichtdiskriminierung und zur Gleichstellung der Geschlechter gewährleistet.

Der Bundesrat unterstützt den Ansatz, dass Europa das globale Zentrum für eine vertrauenswürdige KI werden soll. Denn KI kann nur dann ihr wirtschaftliches Potenzial entfalten, wenn die Menschen dieser Technologie vertrauen können. Deshalb ist es folgerichtig, dass die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag nicht nur einen klaren Fokus auf Wirtschaft und Unternehmen, sondern gleichermaßen auf den Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Demokratie auf der Basis der europäischen Werte legt.

3. Er begrüßt das Vorhaben der Kommission, erstmalig einen risikobasierten Rechtsrahmen für eine vertrauenswürdige KI zu schaffen, damit sich KI als eine der Schlüsseltechnologien der Digitalisierung und als Treiber des wirtschaftlichen Wachstums in der Union erfolgreich entwickeln kann. Es ist konsequent, dass die Union dazu einen zweigleisigen Ansatz verfolgt, indem sie einerseits eine menschenzentrierte und vertrauenswürdige KI sicherstellen und andererseits Anreize für Unternehmen zur Weiterentwicklung der Technologie setzen möchte.
4. Der Bundesrat begrüßt mithin die Vorlage des Verordnungsvorschlags und unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung der Kommission, die mit KI einhergehenden Chancen, Potenziale und Risiken gleichberechtigt in den Blick zu nehmen. Er begrüßt den darauf basierenden Ansatz, dass die Schaffung eines Regulierungsrahmens mit Investitionen für KI einhergehen soll. Der Bundesrat bekräftigt in diesem Zusammenhang seine Stellungnahmen vom 15. Februar 2019 (BR-Drucksache 631/18 (Beschluss)), vom 17. Mai 2019 (BR-Drucksache 165/19 (Beschluss)) sowie vom 15. Mai 2020 (BR-Drucksache 95/20 (Beschluss)).
5. Er begrüßt außerdem die Anwendung des Marktortprinzips im Verordnungsvorschlag, um einen souveränen europäischen Weg bei der Entwicklung und der Anwendung von KI zu beschreiten.
6. Der Bundesrat befürwortet die Schaffung eines einheitlichen europäischen KI-Regulierungsrahmens zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger und mit dem Ziel der Schaffung eines reibungslos funktionierenden europäischen Binnenmarkts. Er betont, dass ein einheitlicher europäischer Regulierungsrahmen zur Weiterentwicklung und Verbreitung von KI sowie zur Stärkung der industriellen Basis Europas im Bereich KI beitragen kann.

7. Der Bundesrat hebt das relativ weite Verständnis von KI, das auch die Bedeutung von Daten und deren Qualität berücksichtigt, als gewinnbringend hervor.
8. KI ist eine Schlüsseltechnologie für die Lösung großer gesellschaftlicher Herausforderungen und für eine nachhaltige wirtschaftliche Prosperität Europas. Europa kann es sich nicht leisten, die Innovations- und Wertschöpfungspotenziale der KI ungenutzt zu lassen. Dies erfordert die erfolgreiche Anwendung von KI-Technologien, aber vor allem muss Europa auch selbst ein weltweit führender Standort für die Entwicklung innovativer KI-Lösungen sein.

Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass eine Regulierung vor allem auch die Chancen von KI-Lösungen, etwa zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen wie zum Beispiel Klimaschutz, Gesundheit und Verkehrssicherheit, im Blick haben muss.

9. Der Einsatz von KI-Technologie ist für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen von zentraler Bedeutung. Der Anwendungsbereich von KI-Systemen erstreckt sich über nahezu alle Wirtschaftszweige und Geschäftsbereiche. Vor allem für die Industrie ist das Potenzial von KI enorm, indem sie die Produktion durch intelligente, digital vernetzte Systeme und Prozessketten effizienter, flexibler und zuverlässiger gestalten kann.
10. Damit Europa das globale Zentrum für vertrauenswürdige KI werden kann, müssen die Regelungen so präzise und verständlich formuliert sein, dass dadurch weder neue bürokratische Hürden oder regulatorische Grauzonen noch Forschungs- oder Innovationshemmnisse entstehen. Die Regelungen des Verordnungsvorschlags dürfen in keinem Fall zu einem Wettbewerbsnachteil für europäische Unternehmen und Start-ups werden. Nur dort, wo es aus ethischen, verbraucherpolitischen oder sicherheitspolitischen Gründen unbedingt erforderlich ist, sollten der Anwendung von KI strikte Grenzen gesetzt werden. Die hierbei zu erfüllenden Anforderungen müssen sich in einem für Nutzende und Anbietende zumutbaren Rahmen bewegen.
11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung insgesamt darauf hinzuwirken, dass der neue KI-Rechtsrahmen nicht in eine Überregulierung mündet und dadurch zu einem Innovationshemmnis für die Entwicklung und Anwendung von KI in Europa wird. Dabei ist zu beachten, dass die Besonderheit von KI als Techno-

logie berücksichtigt wird und vergleichbare Regularien angewandt werden wie für andere Technologien.

Die Anforderungen des vorgelegten Verordnungsvorschlages werden insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die KI-Technologie in nach dem Verordnungsvorschlag als hochriskant bewerteten Anwendungen einsetzen wollen, vor große Herausforderungen stellen. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass KMU vor unangemessenen Belastungen geschützt werden.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine übermäßige Regulierung von KI-Systemen die Entstehung und Nutzung von Innovationen in dieser Schlüsseltechnologie verlangsamen oder sogar ganz verhindern kann. Insbesondere könnte eine übermäßige Regulierung die Gründungsneigung von KI-Talenten reduzieren oder auch ihre Abwanderung aus Europa weiter begünstigen. Dies hätte nicht nur negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und insbesondere KMU sowie von Start-ups, sondern auch auf die technologische Souveränität und die Fähigkeit Europas, auf europäischen Werten und den Grundrechten beruhende Regeln im Umgang mit dieser Technologie zu etablieren und durchzusetzen.

12. Er weist in diesem Zusammenhang auf die im Juni 2021 erschienene Studie „Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe: How disruptive technologies create opportunities for a green and digital economy“ von Kommission und Europäischer Investitionsbank hin. Danach besteht in Europa eine jährliche Investitionslücke bei KI-Start-ups und -KMU in Höhe von 4 bis 8 Milliarden Euro im Vergleich zu den USA und China. Bei der Anzahl von KI-Start-ups und -KMU liegen die USA mit rund 2.500 Unternehmen weit vor China und der EU mit jeweils rund 1.000 Unternehmen sowie dem Vereinigten Königreich mit fast 400 Unternehmen. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die zukünftige KI-Verordnung so ausgestaltet werden muss, dass sie zur Entstehung und zum nachhaltigen Wachstum innovativer KI-Start-ups und -KMU beiträgt.
13. Der Bundesrat befürwortet deshalb den Ansatz einer risikobasierten Regulierung von KI-Systemen, die sich gezielt auf jene Anwendungen konzentriert, in denen die Verwendung von KI-Technologien mit hohen beziehungsweise inak-

zeptablen Risiken für die Sicherheit und Gesundheit sowie die Grundrechte von Personen einhergeht.

Er begrüßt den gewählten Ansatz, KI-Systeme nur insoweit Sorgfalts- und Überwachungspflichten zu unterwerfen, als ein hohes Risiko für Rechte und Freiheiten besteht. In Anbetracht der Gefahr unerwünschter Folgen (zum Beispiel diskriminierende Effekte, falsche Ergebnisse wegen schlechter Datenqualität oder Manipulation von außen) sind Sicherungsmaßnahmen für kritische Anwendungen sinnvoll.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darum, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass dieser Ansatz konsequent und für die betroffenen Akteure erfüllbar umgesetzt wird. Es muss sichergestellt werden, dass die konkreten regulatorischen Anforderungen an eine bestimmte Anwendung sich daran bemessen, dass diese tatsächlich ein erhebliches Risikopotenzial aufweist. Dies gilt insbesondere auch für den Fall, wenn KI-Technologien als Teil eines Systems beziehungsweise Produkts eingesetzt werden, welches einer sektorspezifischen Regulierung unterliegt.

Insbesondere muss vermieden werden, dass bereits langjährig eingesetzte Systeme, die kein oder nur ein geringes Risikopotenzial aufweisen oder deren funktionale Sicherheit bereits nach sektorspezifischen Vorgaben geprüft wurde, durch nachträglich unerfüllbare beziehungsweise nicht wirtschaftlich darstellbare Anforderungen vom Markt genommen werden müssen. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die Definitionen von KI-Systemen (insbesondere die in Anhang I des Verordnungsvorschlags aufgeführten Techniken und Konzepte) mit Bedacht gewählt werden müssen. Nach dem Vorschlag der Kommission würde beispielsweise jegliche Software, die statistische Ansätze aufweist, als KI-Anwendung reguliert, was nach Auffassung des Bundesrates eine sehr weitgehende Definition ist.

14. Der Bundesrat begrüßt den Ansatz, zur Vermeidung von Doppelstrukturen und zur Nutzung vorhandener sektorspezifischer Expertise die Regulierung von KI-Systemen, die in bestimmte Maschinen oder Systeme integriert werden, in bestehende Regelungsrahmen zu integrieren. Einheitliche Ansprechpartner erleichtern wirtschaftlichen Akteuren das Verfahren erheblich. Der Bundesrat bittet jedoch um Prüfung, ob die ausschließliche Zuständigkeit der sektorspezifischen Aufsichtsbehörden auch im Falle der Verarbeitung personenbezogener Daten beibehalten werden kann, da der Vorschlag auch auf Artikel 16 AEUV

gestützt wird. Aus diesem folgt, dass – soweit personenbezogene Daten verarbeitet werden – eine den Anforderungen genügende „unabhängige“ Aufsichtsbehörde erforderlich ist. Diese Unabhängigkeit dürfte nicht bei allen sektorspezifischen Aufsichtsbehörden gegeben sein. Eine Aufteilung der Zuständigkeit zwischen zwei Behörden im Falle der Betroffenheit (auch) personenbezogener Daten sollte vermieden werden. Sofern das nicht möglich ist, muss das Verfahren der Zusammenarbeit geregelt werden.

15. Um Doppelbelastungen von Unternehmen bei der Erfüllung von Dokumentations- und Transparenzpflichten zu ein und demselben Produkt – beispielsweise in der Medizintechnikbranche – zu vermeiden, wird die Bundesregierung gebeten, darauf hinzuwirken, bestehende Strukturen zu integrieren und den Verwaltungsmehraufwand so gering wie möglich zu halten.
16. Aus Sicht des Bundesrates sollte die vorgeschlagene Verordnung in einigen Punkten noch geändert werden. Er bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

Zu einzelnen Vorschriften

17. Der Bundesrat unterstützt das Bestreben der Kommission, auch Anbieter und Nutzende von KI-Systemen, die in Drittstaaten ansässig sind, in den Anwendungsbereich der Verordnung einzubeziehen, wenn sie die KI-Systeme in der Union in Verkehr bringen oder sich die Verwendung der KI-Systeme auf die Menschen in der Union auswirkt. Allerdings sollte bei den weiteren Verhandlungen geprüft werden, den Geltungsbereich der Verordnung auch für Anbieter und Nutzende in Drittstaaten zu öffnen, wenn diese Daten von Bürgerinnen und Bürgern auswerten und das vom KI-System erzeugte Ergebnis Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger in der Union haben kann. Aus Sicht des Bundesrates birgt die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags gewählte Bedingung, dass das vom KI-System hervorgebrachte Ergebnis in der Union verwendet werden müsse, die Gefahr von Rechtsunsicherheit und Umgehung.

18. Der Bundesrat merkt an, dass mit der weitgehenden Herausnahme von Kraftfahrzeugen aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ein wesentlicher und praxisnaher Bereich von KI-Anwendungen unreguliert bleibt. Die Kommission gibt lediglich den Hinweis, dass Kraftfahrzeuge nicht dem „New Legislative Framework“ unterliegen, begründet ihre Entscheidung jedoch nicht näher.
19. Er stellt fest, dass der Begriff „System der Künstlichen Intelligenz“ in Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I des Verordnungsvorschlags sehr weit gefasst ist. Dies erscheint grundsätzlich angemessen, da diese Definition die breite Diskussion in der Wissenschaft und Fachwelt widerspiegelt. Eine einheitliche Definition existiert (bisher) nicht. Da an die Bewertung als KI allein zunächst keine Folgen geknüpft sind, ist es unproblematisch, einen weiten Begriff zu wählen.

Allerdings sollte die weite Definition und Beschreibung der Methoden KI auf „aus sich selbst heraus lernende Systeme“ beschränkt werden. Nahezu jede IT-Anwendung verwendet einfache Sortier- und Suchalgorithmen und nutzt demnach KI-Methoden gemäß der Definition in Anhang I des Verordnungsvorschlags. In der Folge sind nahezu alle IT-Anwendungen von der Verordnung erfasst.

Die Definition von KI-Systemen, die von der Regulierung betroffen sein sollen, in Anhang I des Verordnungsvorschlags „ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNIQUES AND APPROACHES“ (verwiesen von Artikel 3 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags) enthält unter Buchstabe c („Statistical approaches, Bayesian estimation, search and optimization methods“) eine Reihe von mathematischen beziehungsweise informatischen Methoden beziehungsweise Gebieten, die zwar – nach derzeitigem Wissensstand – als umfassend betrachtet werden können, unter die jedoch insbesondere einfache statistische Vorgehensweisen ohne erhebliche Grundrechtsrisiken fallen, zu denen möglicherweise auch die Wahrscheinlichkeitsbehandlung nach Bayes zu zählen wäre. Bei einer derart weiten Definition könnten streng genommen bereits die einfache Berechnung eines Mittelwerts oder einer Standardabweichung sowie die Anwendung von linearer Regression oder Ähnlichem unter die KI-Methoden fallen, die von der Regulierung betroffen wären. Auch konventionelle Methoden der amtlichen Statistik könnten der Definition unterfallen. Der Bundesrat bittet daher die Bunderegierung, für eine Streichung des ersten Teils von Anhang I Buchstabe c des Verordnungsvorschlags („Statistical approaches“) und im Übrigen auch für

eine Engerfassung der Definition von KI-Methoden beziehungsweise einer erläuternden Klarstellung des angedachten Umfangs zu plädieren. Sollte dem nicht entsprochen werden können, wird die Streichung von Anhang I Buchstabe c des Verordnungsvorschlags empfohlen.

20. Nach Auffassung des Bundesrates ist die Beschränkung der Verbote in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a und b des Verordnungsvorschlags auf manipulative KI-Systeme, die physischen oder psychischen Schaden zufügen, aus Gründen des Verbraucherschutzes nicht ausreichend. Die Bundesregierung wird gebeten, sich dafür einzusetzen, dass auch KI-Systeme, die in der Absicht hergestellt, in Verkehr gebracht oder verwendet werden, Menschen in unlauterer Weise wirtschaftlich zu schädigen, in die Verbote nach Artikel 5 des Verordnungsvorschlags aufgenommen werden.
21. Der Bundesrat sieht außerdem bei einem uneingeschränkten Einsatz von KI-Systemen zur Identifizierung von Personen aufgrund biometrischer Daten sowie von Emotionserkennungssystemen durch private Unternehmen die Gefahr, dass personenbezogene Daten unter Missachtung der Zweckbindung von Unternehmen zu umfassenden Profilbildungen und zur Verfeinerung manipulativer Methoden der Beeinflussung von Verbraucherentscheidungen verwendet werden. Auch besteht bei Emotionserkennungssystemen ein großes Potenzial für Fehleinschätzungen, die für betroffene Menschen mit erheblichen nachteiligen Folgen verbunden sein können und durch bloße Informationspflichten nicht wirksam verhindert werden. Dies gilt insbesondere beim Einsatz derartiger Systeme als „digitaler Lügendetektor“. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen für die notwendigen Einschränkungen einzusetzen.
22. Er bittet die Bundesregierung ferner zu prüfen, ob der Anwendungsbereich des Verbots des sogenannten „Social Scoring“ in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags auch auf Unternehmen erstreckt werden kann, deren Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger für eine gleichberechtigte Teilhabe von grundlegender Bedeutung sind. Aus Sicht des Bundesrates kann auch bei nicht behördlichem Einsatz von KI-Systemen zur Bewertung des sozialen Verhaltens die Gefahr von ungerechtfertigter Diskriminierung und einem grundrechtebeeinträchtigenden sozialen Anpassungsdruck bestehen.

23. Der Verordnungsvorschlag enthält abgesehen von Artikel 5 keine materiellen Anforderungen zum Grundrechtsschutz, zum Schutz vor unerwünschten Diskriminierungen oder zur Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben. Sowohl die Konformitätsbewertungsverfahren als auch die behördliche Aufsicht wären damit auf eine Überprüfung der überwiegend organisatorischen und qualitätssichernden Schutzvorkehrungen beschränkt. Aus Sicht des Bundesrates kann der notwendige präventive Schutz vor denkbaren Grundrechtsverletzungen und unerwünschten Diskriminierungen durch KI-Systeme jedoch nur dann ausreichend gewährleistet werden, wenn die Verordnung die Anbieter von KI-Systemen bereits bei ihrer Konzeption und Entwicklung ausdrücklich an die Einhaltung von Grundrechten, Diskriminierungsverboten und sonstigen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere zum Datenschutz, bindet. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen für die notwendigen Ergänzungen einzusetzen.
24. Er begrüßt die Zielsetzung der Kommission, nach dem risikobasierten Ansatz im Bereich der KI Praktiken zu verbieten, welche die Schwäche oder Schutzbedürftigkeit einer bestimmten Gruppe von Personen aufgrund ihres Alters oder ihrer körperlichen oder geistigen Behinderung ausnutzen. Zur Präzisierung des Personenkreises der Menschen mit Behinderungen sollte in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags im Einklang mit Artikel 1 der VN-Behindertenrechtskonvention explizit auf Menschen abgestellt werden, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben. Dies gilt speziell, wenn das Verhalten einer dieser Gruppe angehörenden Person in einer Weise wesentlich beeinflusst werden soll, die dazu führt, dass sie selbst oder eine andere Person psychisch oder physisch geschädigt werden könnte. Gerade bei Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen wird in der Folge das Risiko einer psychischen Schädigung gesehen.
25. Der Bundesrat begrüßt ferner den von der Kommission vorgelegten risikobasierten Ansatz und den damit einhergehenden Fokus auf Hochrisiko-KI-Systeme. Mit der risikobasierten Einteilung in KI-Systeme der Klassen 1 (unannehmbares Risiko), 2 (hohes Risiko) und 3 (geringes oder minimales Risiko) greift die Kommission die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 15. Mai 2020 (BR-Drucksache 95/20 (Beschluss)) geäußerten Bedenken auf. Die vorgelegte Einteilung in Risikoklassen wird grundsätzlich als angemessen eingeschätzt, um im gleichen Maße Grundrechte und insbesondere Verbrau-

cherrechte zu schützen sowie die europäische Innovationsfähigkeit durch die Schaffung von Rechtssicherheit zu stärken.

26. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass mit der Auflistung von Hochrisiko-KI-Systemen Rechtssicherheit ermöglicht werden kann. Er begrüßt, dass die Auflistung regelmäßig aktualisiert werden soll. Der Bundesrat bittet die Kommission jedoch um kritische Prüfung, ob die im Vorschlag aufgelisteten Hochrisikoanwendungsbereiche berechtigterweise aufgeführt sind. Er regt darüber hinaus an, Forschung und Entwicklung zu Indikatoren zu unterstützen und eine klare Operationalisierung aller Risikoklassen anzuwenden.

Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass, basierend auf diesem sehr weit gefassten Verständnis von KI-Systemen, die Bewertung als „Hochrisiko-KI-System“ auch sehr weitreichend ist und im Einzelfall zu der unbeabsichtigten Erfassung von Anwendungen führt, die kaum als besonders risikoreich zu bewerten sind. Es sollte daher zusätzlich klargestellt werden, dass nur Systeme gemeint sind, von denen erhebliche schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit, die Sicherheit und die Grundrechte von Personen ausgehen, wie in Erwägungsgrund 27 des Verordnungsvorschlags erwähnt.

27. Bei Hochrisiko-KI-Systemen nach Artikel 6 des Verordnungsvorschlags werden alle verantwortlichen Akteure umfangreichen Pflichten unterworfen. Dies erscheint in einigen denkbaren Konstellationen nicht gerechtfertigt. Aktuell werden in Anhang III des Verordnungsvorschlags die Hochrisiko-KI-Systeme im Stil einer fallbezogenen Darstellung definiert, die sich an Einsatzgebiet und -zweck orientiert. Legt man diesen Anwendungen jedoch die verwendete Begriffsbestimmung für KI zugrunde, so ist nahezu jeder kleinere Such- oder Sortieralgorithmus innerhalb einer Software als Hochrisiko-KI-System zu werten, wenn diese für die genannten Zwecke „bestimmt“ ist. Dies birgt die Gefahr eines erhöhten bürokratischen und finanziellen Aufwands bei der Zulassung von Softwaresystemen für die genannten Anwendungsgebiete, ohne dass hierzu ein Anlass bestünde. Die Formulierung „bestimmungsgemäß“ in den Fällen des Anhangs III des Verordnungsvorschlags allein lässt nicht erkennen, dass zum Beispiel bei der Programmierung der Software diese Bestimmung vorgesehen worden sein muss. Eine „Bestimmung“ der Zielsetzung durch Nutzende – wozu das System jedoch gar nicht vorgesehen ist – könnte dem Wortlaut nach ebenso genügen. Es wäre zu weitgehend, jede denkbare Einsatzmöglichkeit heranzu-

ziehen. Aus Ziffer 5.2.3 der Begründung des Verordnungsvorschlags geht hervor, dass die Einstufung „auf der Zweckbestimmung des KI-Systems entsprechend den bestehenden EU-Produktsicherheitsvorschriften“ erfolgt, womit die Einstufung als Hochrisiko-KI-System nicht nur von der Funktion dieses Systems abhinge, sondern auch von seinem konkreten Zweck und seinen Anwendungsmodalitäten. Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte daher in Anhang III des Verordnungsvorschlags jeweils der Begriff „bestimmungsgemäß“ durch „entsprechend ihrer Zweckbestimmung“ nach Artikel 3 Ziffer 12 des Verordnungsvorschlags ersetzt werden.

28. Der Bundesrat hält zudem die Bezeichnung „Hochrisiko-KI-System“ nicht in jedem Fall für angemessen. Der Begriff kann auf nichttechnisch geprägte Menschen, die mit Technikfolgenabschätzungen nicht vertraut sind, abschreckend wirken und gegebenenfalls dazu führen, dass kein KI-System eingesetzt wird, um kein „hohes Risiko“ einzugehen. Nachdem die Kommission wiederholt betont hat, dass es bei der Regulierung vor allem darum gehe, dass Menschen KI vertrauen (können), sollte eine andere Formulierung erwogen werden, zum Beispiel „regulierte KI“ oder „prüfbedürftige KI“, insbesondere wenn Systeme gemeint sind, die gemäß Artikel 6 des Verordnungsvorschlags als Sicherheitskomponente Risiken senken sollen. Der Begriff ist zudem inkonsequent, da im Folgenden (Artikel 65 fortfolgende des Verordnungsvorschlags) zum Beispiel von „konformen KI-Systemen, die ein Risiko bergen“ gesprochen wird. „Konforme KI-Systeme“ sind Hochrisiko-KI-Systeme, die den für sie aufgestellten Anforderungen entsprechen, aber dennoch ein (weiteres) spezifisches Risiko bergen. Diese Systeme sind demnach noch risikobehafteter als bloße „Hochrisiko-KI-Systeme“, was in der Terminologie deutlich werden sollte.
29. Er hält jedoch aus Gründen des Verbraucherschutzes die Definition und Aufzählung von Hochrisiko-KI-Systemen für nicht ausreichend. So sollten nicht nur das „Kreditscoring“, sondern auch sonstige „KI-Scoring“-Verfahren, auf deren Grundlage Unternehmen über den Zugang zu unverzichtbaren Leistungen wie beispielsweise Krankenversicherungen, Gesundheitsdienstleistungen und Wohnraum entscheiden, in Anhang III des Verordnungsvorschlags aufgenommen werden. Gleiches gilt für „Scoring“-Verfahren, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung, der verwendeten Daten und der angewandten Kriterien ein hohes Diskriminierungspotenzial bergen. Beispielhaft genannt sind KI-gestützte Kun-

denprofile, die über den Zugang zum Angebot von Ferienunterkünften oder Beförderungsdienstleistungen entscheiden.

30. Der Bundesrat verweist beispielhaft auf die Gesundheitsindustrie. Im Rahmen der neuen Medizinprodukte- und In-Vitro-Diagnostik-Regulierung (MDR/IVDR) wurden bereits umfangreiche Anforderungen an die Qualität der Produkte und die Patientensicherheit vorgegeben, die auch auf KI-Systeme Anwendung finden. Die Umsetzung dieser Anforderungen stellt die Branche, die in einem starken internationalen Wettbewerb steht, vor erhebliche Herausforderungen. Dies führt auch zu unerwünschten Folgen für die Patientenversorgung, weil dringend benötigte Bestands- und Nischenprodukte nicht mehr hergestellt werden und die Neuentwicklung von Innovationen ausgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund könnte eine pauschale Einstufung praktisch aller softwarebasierten MDR/IVD-Produkte als Hochrisiko-KI-Anwendungen dazu führen, dass KI-Innovationen im Gesundheitssektor nachhaltig und auf breiter Front ausbleiben und insbesondere KMU sich aus der KI-Entwicklung zurückziehen. Eine Unterscheidung zwischen KI-basierten und auf konventioneller Software basierenden (Bestands-)Medizinprodukten sowie eine anwendungsfallsspezifische Risikoeinstufung, die beispielsweise berücksichtigt, ob die KI Patientinnen und Patienten oder medizinisches Personal lediglich unterstützt oder menschliche Handlungen weitestgehend ersetzt, könnten diese negativen Effekte reduzieren beziehungsweise verhindern.
31. Der Bundesrat hält die Aufzählung der schützenswerten Belange in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 des Verordnungsvorschlags, die den Rahmen für die Einbeziehung weiterer Hochrisiko-KI-Systeme setzen, für nicht ausreichend. Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass darin auch das Risiko einer erheblichen wirtschaftlichen Schädigung einer Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern aufgenommen wird.
32. Zum Schutz vor unkontrollierbaren Risiken bittet der Bundesrat zu prüfen, ob vor allem beim Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen als Sicherheitskomponenten in Produkten die Weiterentwicklung der Systeme durch selbstlernende Prozesse an bestimmte Regeln gebunden sein sollte, die vom KI-System nicht überwunden werden können.

33. Der Bundesrat sieht außerdem Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Überprüfbarkeit von Hochrisiko-KI-Systemen und ihren Entscheidungen. Bei Hochrisiko-KI-Systemen sollten Anstrengungen unternommen werden, nicht nur die Prozesse zu protokollieren, sondern auch die vom KI-System hervorgebrachten Ergebnisse erklärbar und ihre Gründe nachvollziehbar zu machen. Um zu gewährleisten, dass die Anwendung von KI-Systemen beim Verdacht erheblicher unvorhergesehener Risiken tatsächlich gestoppt wird und keine Folgerisiken entstehen, sollten grundsätzlich die Basisfunktionen des mit der KI verbundenen restlichen Produkts oder Systems weiterhin verfügbar sein.
34. Er begrüßt die vorgeschlagene Flexibilität von Ex-ante-Konformitätsprüfungen von Hochrisiko-KI-Systemen sowie deren Integration in bereits bestehende Konformitätsprüfungen, wo immer dies möglich ist. Er weist darauf hin, dass durch die Konformitätsprüfungen KMU und Start-ups nicht übermäßig belastet werden sollen, und regt an zu prüfen, inwieweit hier weitere unterstützende Maßnahmen ergriffen werden können.
35. Der Bundesrat stuft die an Hochrisiko-KI-Systeme formulierten Anforderungen als grundsätzlich wünschenswert ein. Er weist jedoch darauf hin, dass die Implementierung dieser Anforderungen teilweise eine technische Herausforderung darstellt. Der Bundesrat sieht in diesem Zusammenhang Forschungs- und Entwicklungsbedarf, der ein Zusammenwirken von wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erfordert.
36. Der Bundesrat begrüßt die Überlegung der Kommission, für die Durchführung der Konformitätsbewertung von Hochrisiko-KI-Systemen ein System von notifizierten Stellen einzusetzen. Er sieht darin die Möglichkeit, auf den hervorragenden deutschen Prüfinfrastrukturen aufzubauen. Er weist jedoch darauf hin, dass bei dieser dezentralen Marktüberwachung ein einheitliches und angemessenes Qualitätsniveau zu gewährleisten ist. Er bittet die Kommission, entsprechende Vorkehrungen der Qualitätssicherung zu treffen.
37. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Konformitätsbewertung bei Hochrisiko-KI-Systemen im Sinne des Anhangs III des Verordnungsvorschlags weitgehend auf eine interne Kontrolle durch den Anbietenden beschränkt. Eine externe Kontrolle durch eine notifizierte Stelle bietet jedoch größere Gewähr für eine unabhängige Prüfung und sollte vor allem dann, wenn die Gefahr von erhebli-

chen Schäden und Grundrechtsbeeinträchtigungen besteht, der Regelfall sein. Der Bundesrat regt daher an, unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine Erweiterung der Verpflichtung zu einer externen Konformitätsbewertung vor allem bei Hochrisiko-KI-Systemen, die zu kommerziellen Zwecken eingesetzt werden, zu prüfen.

38. Die Kapazitäten und Kompetenzen von Konformitätsbewertungsstellen können aber auch ein Engpass für die Zulassung von bestimmten Hochrisikoanwendungen sein. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen bei der Umsetzung der MDR und IVDR, wo fehlende Benannte Stellen erhebliche negative Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen und die Patientenversorgung haben. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb, dafür Sorge zu tragen, dass den Unternehmen die Infrastruktur, die sie zur Erfüllung von regulatorischen Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme zwingend benötigen, rechtzeitig und in ausreichender Kapazität zur Verfügung steht.
39. Der Bundesrat begrüßt, dass für Hochrisiko-KI-Systeme ein Risikomanagementsystem eingerichtet und angewandt wird. Bei dessen Umsetzung ist gemäß Artikel 9 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags insbesondere zu berücksichtigen, ob das Hochrisiko-KI-System wahrscheinlich für Kinder zugänglich ist oder Auswirkungen auf Kinder hat. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, analog dem Schutzgedanken von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags auch die wahrscheinliche Betroffenheit weiterer aufgrund ihres Alters oder ihrer körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen schutzbedürftiger Gruppen explizit im Rahmen eines Risikomanagementsystems zu berücksichtigen.
40. Er bittet die Kommission zu prüfen, ob die Einhaltung der in Artikel 10 des Verordnungsvorschlages normierten Anforderungen an die genutzten Daten auch durch eine Bestätigung von KI-Dienstleistern nachgewiesen werden kann. Besonders KMU sind von einer mangelnden Datenbasis betroffen.
41. Der Vorschlag sieht außerdem besondere Transparenzpflichten für bestimmte KI-Systeme, die mit natürlichen Personen interagieren, vor. Gleiches gilt für Emotionserkennungs-Systeme, Systeme zur biometrischen Kategorisierung und KI-Systeme, die Bild-, Ton- oder Videoinhalte erzeugen oder manipulieren, die wirklichen Personen, Gegenständen oder Orten merklich ähneln und einer Per-

son fälschlicherweise als echt erscheinen würden („Deepfake“). Dass die entsprechenden Informationen und Mitteilungen für die Nutzenden für Menschen mit Behinderungen in barrierefrei zugänglicher Form bereitgestellt werden sollten, wird lediglich in Erwägungsgrund 70 des Verordnungsvorschlags erwähnt. Aus Sicht des Bundesrates ist Artikel 52 des Verordnungsvorschlags um eine entsprechende Maßgabe zu ergänzen, analog Artikel 13 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags betreffend die Gebrauchsanweisungen für Hochrisiko-KI-Systeme in barrierefrei zugänglicher und verständlicher Form.

42. Er begrüßt die von der Kommission in Artikel 53 des Verordnungsvorschlages vorgesehenen KI-Reallabore, in denen das Experimentieren von KI-Technologien erleichtert und Innovationen im Zusammenspiel mit Regulierung praxisnah ausprobiert werden sollen.

Der Bundesrat empfiehlt, KI-Reallabore grundsätzlich in allen Branchen, die die Mitgliedstaaten als sinnvoll erachten, zu ermöglichen. Er bittet die Bundesregierung, zügig entsprechende Initiativen zu starten, um das deutsche Innovationspotenzial, insbesondere von KMU und Start-ups, zu heben. Der Bundesrat erinnert daran, dass in den Ländern bereits erste Anstrengungen unternommen wurden, die es mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zu stärken und aktiv einzubeziehen gilt.

Er begrüßt besonders den Ansatz der Einrichtung von KI-Reallaboren. Eine solche staatliche Investition in die Entwicklung und Erprobung innovativer Anwendungen ist sehr positiv, insbesondere da die KI-Reallabore zugänglich für Unternehmen aller Größen sein sollen. Der Ansatz beseitigt potenziell zu hohe Entwicklungskosten und zielt auf die Vermeidung der vielleicht größten Hürde für KMU, der Rechtsunsicherheit, ab. Der Bundesrat bittet jedoch um Prüfung, ob die den Datenschutz betreffenden Bestimmungen im Zusammenhang mit den KI-Reallaboren klarer gefasst werden können. Hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten ist nicht klar, ob Artikel 54 des Verordnungsvorschlags als eigenständige Rechtsgrundlage zur (zweckändernden) Verarbeitung personenbezogener Daten zu verstehen ist. Der Wortlaut von Artikel 54 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags legt dies nahe, der Erwägungsgrund 41 und Artikel 54 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags hingegen sprechen dagegen. Die zweckändernde Verarbeitung ist in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) grundsätzlich geregelt (vergleiche Artikel 6 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 23 DSGVO). Es muss klar sein, ob er zusätzlich zu Artikel 54 des

Verordnungsvorschlags zu beachten ist. Weiterhin ist klarzustellen, wer in der Konstellation „KI-Reallabor“ datenschutzrechtlich verantwortlich sein soll. Artikel 53 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags spricht lediglich von der Schadenshaftung der „Beteiligten“. Artikel 53 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags lässt zudem alle „Aufsichts- und Abhilfebefugnisse“ der zuständigen Behörden unberührt – wenigstens im europäischen Kontext ist dies der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDPS), dessen Behörde das KI-Reallabor auch betreibt. Es bedarf hier einer Klarstellung der Rollen, möglichst nicht erst durch einen Durchführungsrechtsakt nach Artikel 53 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags.

43. Für den Bundesrat steht außer Frage, dass der Zugang für Menschen mit Behinderungen zur Nutzung von KI-Systemen trotz der gesehenen Risiken zu gewährleisten ist. Er hält es daher für erforderlich, die Sicherstellung ausreichender Barrierefreiheit von KI-Systemen in dem Verordnungsvorschlag in geeigneter Weise zu verankern, und bittet die Bundesregierung, sich hierfür bei den weiteren Verhandlungen einzusetzen. Auch sollte nach Ansicht des Bundesrates in Artikel 69 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags – ebenso wie in Absatz 1 – darauf verzichtet werden, die in Verhaltenskodizes vorgesehene Erfüllung weiterer Anforderungen für KI-Systeme, wie die barrierefreie Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen, nochmals explizit als „freiwillig“ zu bezeichnen, da Verhaltenskodizes ohnehin in Form freiwilliger Selbstverpflichtung eingegangen werden.

Zum Einsatz von Daten in KI-Systemen

44. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für eine bessere Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen Daten zur Entwicklung von KI-Systemen einzusetzen, weil dies nicht nur eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung innovativer KI-Lösungen, sondern auch für die Vermeidung bestimmter Risiken wie etwa unerwünschten Verzerrungen (Bias) ist.
45. Daten-Synthetisierung kann ein wichtiger Ansatz sein, um weitere Fortschritte bei maschinellem Lernen und KI zu erreichen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auch für eine Klärung der wichtigsten rechtlichen und ethischen Fragen der Daten-Synthetisierung einzusetzen.

46. Der medizinische Fortschritt durch KI ist maßgeblich davon abhängig, dass Daten aus der medizinischen Versorgung und der klinischen Forschung sowie von Patientinnen und Patienten selbst erhobene Daten zeitnah und übergreifend ausgewertet und die daraus gezogenen Erkenntnisse in die medizinische Praxis umgesetzt werden können. Die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland hängt heute stark davon ab, dass forschende Unternehmen und Einrichtungen der öffentlichen Forschung auch im Sinne von Kooperationen einen Rechtsrahmen vorfinden, in dem die Forschung stattfinden kann. Daher sollte eine praxistaugliche Umsetzung der Harmonisierung der Datenschutzgesetzgebung in Deutschland ebenso in der vereinbarten und gelebten Zusammenarbeit der Länder im Fokus bleiben wie die Weiterentwicklung eines gleichberechtigten Zugangs zu Forschungsdaten auf Bundes- und EU-Ebene für die öffentliche und die private Forschung, etwa im Falle des Forschungsdatenzentrums nach § 303d SGB V.

Zum Medienbereich

47. Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und Konvergenz der Medien sowie der wachsenden Bedeutung digitaler Plattformen für die Medienlandschaft einerseits und für die freie demokratische Willensbildung andererseits ist der Umgang mit KI-Systemen auch von besonderer medienpolitischer Bedeutung.
48. Der Bundesrat sieht Transparenz als ein wichtiges Element im Umgang mit KI-Systemen an und verweist dabei auch auf die im Medienstaatsvertrag der Länder vorgesehene Transparenzpflicht bei der Anwendung sogenannter Social Bots.
- Der Bundesrat begrüßt daher, dass für bestimmte KI-Systeme, die mit natürlichen Personen interagieren, Transparenzpflichten bestehen. Er hebt in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung von KI im Bereich der Medien- und Meinungsfreiheit sowie in demokratischen Prozessen hervor. Er bittet um eine möglichst einheitliche und einfache Kennzeichnung.
49. Der Bundesrat betont, dass die Regelungskompetenz zur Sicherung des Medienpluralismus nach den europäischen Verträgen bei den Mitgliedstaaten und als

Ausdruck des Föderalismus in Deutschland bei den Ländern liegt. Die Organe der EU haben den Pluralismus der Medien und die Vielfalt der verschiedenen nationalen Medienlandschaften in Europa bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu achten. Diese Prinzipien werden ausdrücklich auch in den unter der deutschen Ratspräsidentschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08) bekräftigt und ebenfalls in anderen europäischen Regelungen ausdrücklich anerkannt (vergleiche zum Beispiel Artikel 1 Absatz 6 E-Commerce-Richtlinie, Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b des Europäischen Elektronischen Kommunikationskodexes, Artikel 21 Absatz 4 der EG-Fusionskontrollverordnung oder Artikel 85 DSGVO).

50. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass dem Verordnungsvorschlag bei der Definition der erfassten KI-Systeme ein sehr weites Verständnis zugrunde liegt und dieses gerade auch die Beeinflussung des Umfeldes als gewichtiges Kriterium einbezieht.
51. Er weist auf die vielfältigen Anwendungsfelder von KI-Systemen hin, die allein im Medienbereich etwa die Sicherung der Qualität journalistisch-redaktioneller Inhalte, die Herstellung barrierefreier Angebote, die Moderation von Inhalten, die Nutzung und das Angebot von Auswahl-, Empfehlungs- und Personalisierungsmechanismen sowie sprachgesteuerte Assistenzsysteme umfassen, und betont die Notwendigkeit, den Anwendungsrahmen der Verordnung klar zu definieren sowie Maßnahmen angemessen auszugestalten.
52. Der Bundesrat stellt fest, dass der Verordnungsvorschlag bei der Bewertung der von ihm erfassten KI-Anwendungen und des mit ihnen verbundenen Risikos einen primär IT-sicherheitstechnischen Ansatz wählt. Er weist darauf hin, dass diese im Verordnungsvorschlag vorgenommene Einschätzung von einer unter medienrechtlichen Gesichtspunkten vorzunehmenden Einschätzung abweichen kann. Dies wird beispielsweise deutlich bei der Einstufung von sogenannten Deepfakes und Bots als Anwendungen mit lediglich geringem Risiko. Durch die Nutzung dieser Anwendungen kann der öffentliche Diskurs verdeckt manipuliert und damit ein erheblicher Einfluss auf den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ausgeübt werden. Die Einordnung dieser Aspekte ist von besonderer Relevanz um sicherzustellen, dass Folgewirkungen auf demokratische Prozesse ganzheitlich berücksichtigt werden. Dabei ist der Ein-

druck zu vermeiden, dass sogenannte Deepfakes angesichts ihres potenziellen Einflusses auf den öffentlichen Diskurs als reguläre Begleiterscheinung des Einsatzes von KI ohne weitergehende (bereichsspezifische) Regulierung hinzunehmen sind. Diese durch die Mitgliedstaaten zu adressierende medienrechtliche Dimension erfasst der Verordnungsvorschlag aufgrund der Gesetzgebungszuständigkeiten richtigerweise nicht.

53. Der Bundesrat fordert sicherzustellen, dass der Verordnungsvorschlag die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ihrer Verpflichtung zur Sicherung von Meinungs- und Medienpluralismus nachzukommen, nicht einschränkt. Die in ihrer Kulturhoheit liegende Regulierung wie auch die Durchsetzung sind durch entsprechende Öffnungsklauseln sicherzustellen, welche zusätzliche Verpflichtungen, Ausnahmen oder Abweichungen von der vorgeschlagenen Verordnung ermöglichen, soweit sie zur Sicherung des Medienpluralismus im jeweiligen Mitgliedstaat notwendig sind.

Zum Justizbereich und zum Bereich der Sicherheitsbehörden

54. Der Bundesrat regt an zu prüfen, ob in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags ausdrücklich klargestellt werden soll, dass die richterliche Entscheidung keinem KI-System übertragen werden darf und dass keine KI-Systeme eingesetzt werden dürfen, die durch ihre Konzeption die Gefahr bergen, dass die richterliche Entscheidungsfindung dahingehend beeinflusst wird, dass bei mehreren vertretbaren Rechtsauffassungen eine Vorauswahl getroffen und dem Ergebnis zu Grunde gelegt wird. Ein Richter muss von Dritten erstellte vorbereitende Arbeiten inhaltlich voll nachvollziehen, bevor er sie in seiner Entscheidungsbegründung verwenden darf. Bei einer durch KI-Systeme getroffenen Vorauswahl besteht die Gefahr, dass hierdurch die Entscheidungsfindung des Richters, der die Anwendung nutzen möchte, inhaltlich determiniert wird. Eine Auseinandersetzung mit weniger verbreiteten Rechtsauffassungen und eine Fortentwicklung der Rechtsprechung könnten hierdurch unterbunden werden. Eine solche „Lenkungsfunktion“ darf KI-Systemen nicht zukommen.
55. Er gibt zu bedenken, dass der Verordnungsvorschlag in Artikel 5 tatsächlich kein Verbot von biometrischen Echtzeit-Fernidentifikationssystemen vorsieht, sondern ihren Einsatz unter bestimmten Bedingungen gestattet. Angesichts der mit ihnen verbundenen Gefahren für die Werte der Union sollte eine eigene Risi-

koklasse geschaffen werden. Bei einem zulässigen Einsatz von bio-metrischen Echtzeit-Fernidentifikationssystemen sollten die Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme erfüllt werden.

56. Die Kommission beabsichtigt mit einem horizontalen Ansatz die einheitliche Regulierung des Einsatzes von Methoden der KI über unterschiedlichste Einsatzbereiche hinweg. Diesem horizontalen Ansatz folgend finden sich in Anhang III zu Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags die Bereiche, in denen der Einsatz von Methoden der KI von der Kommission als derart riskant angesehen werden, dass dort zum Einsatz kommende KI-Systeme als Hochrisiko-KI-Systeme im Sinne der Verordnung eingestuft werden. Durch diese Einstufung unterfallen die Systeme in diesen Bereichen insbesondere den Vorgaben in Titel III des Verordnungsvorschlags, der Vorschriften für KI-Systeme enthält, die ein hohes Risiko für die Gesundheit und Sicherheit oder für die Grundrechte natürlicher Personen darstellen. Auffällig ist hierbei, dass die Klassifizierung von Hochrisiko-KI-Systemen für den gesamten Bereich der Justiz, der unter Ziffer 8 des Anhangs III zu Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags erwähnt wird, noch nicht ausreichend konkret definiert ist und hierdurch einerseits die Verordnung ihren Schutzzweck nicht hinreichend erfüllen könnte sowie andererseits für eine Überregulierung im unmittelbaren justiziellen Umfeld sorgen würde. Während in sämtlichen in Ziffer 8 des Anhangs III des Verordnungsvorschlags aufgeführten Bereichen konkrete Gefährdungsvektoren, wie beispielsweise biometrische Fernidentifizierung, Zugang zu Bildung und Beruf oder Betrieb systemrelevanter Infrastruktur angeführt sind, die beim Einsatz in spezifischen Bereichen eine Einstufung als Hochrisiko-KI-System bedingen, ist diese Definition von Gefährdungsvektoren im Bereich der Justiz nicht gelungen. So sollen nach dem Entwurf bereits Methoden der KI als Hochrisiko-System eingestuft werden, die „bestimmungsgemäß Justizbehörden bei der Ermittlung und Auslegung von Sachverhalten und Rechtsvorschriften und bei der Anwendung des Rechts auf konkrete Sachverhalte unterstützen sollen“. Diese Definition ist ungeeignet, hochriskante Einsatzgebiete in der Justiz zu beschreiben, da sie ohne Differenzierung den größten Teil des gesamten Tätigkeitsbereichs der Justiz erfasst, der aus der Natur der Sache heraus aus der Ermittlung und Auslegung von Sachverhalten sowie der Anwendung des Rechts auf diese Sachverhalte besteht. Insbesondere schließt die Definition auch solche Tätigkeiten ein, bei denen von vorneherein kein Gefährdungsvektor anzunehmen ist. Schon eine bloße Unterstützungshandlung in diesem weiten Einsatzbe-

reich soll für die Einstufung als Hochrisiko-System ausreichen. Es findet damit eine Unterbetonung des Gefährdungsvektors bei einer Überbetonung des Einsatzbereiches statt. Damit widerspricht die Definition zugleich der übrigen Systematik der Ziffern 1 bis 7 des Anhangs III des Verordnungsvorschlags, wo für die jeweiligen Bereiche gezielt und spezifisch Gefährdungsvektoren beschrieben werden, um die Einsatzgebiete von Hochrisiko-KI zu definieren, bei denen ein hohes Risiko für die Gesundheit und Sicherheit oder für die Grundrechte zu befürchten ist.

57. Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Definition von KI gemäß Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I des Verordnungsvorschlags derart breit gefasst ist, dass darunter auch Techniken zu subsumieren sind, die dem eigentlichen Sinne nach nicht als KI-Methoden einzustufen wären, sondern eher dem Bereich genereller Informationstechnologie in Form spezifischer Algorithmen zuzuordnen sind. Es steht zu befürchten, dass zahlreiche seit Jahren im Einsatz befindliche Anwendungen der Justiz nach dieser Definition bereits KI-Systeme im Sinne der Verordnung bilden werden. Hierdurch sind erhebliche Einschränkungen bei der Entwicklung und Weiterentwicklung der einschlägigen Fachverfahren zu erwarten, die sich ohnehin bereits komplex darstellen. Diesen Einschränkungen steht dabei kein Vorteil durch die Regulierung gegenüber, da es sich bei diesen Systemen nicht um solche handelt, von denen ein Risiko für die Gesundheit und Sicherheit oder für die Grundrechte ausgehen könnte. Sie werden vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung nur deshalb umfasst, da die zu weite technische Definition von KI-Systemen gemeinsam mit der zu weiten Definition der Hochrisiko-Einsatzgebiete in der Justiz ein wechselseitig ausuferndes Zusammenspiel erzeugt. Mithin bedingt die technisch sehr weite Definition eine Konkretisierung der Hochrisiko-Einsatzgebiete.
58. Software, die zur reinen Unterstützung eingesetzt wird und von der nur ein geringes Risiko ausgeht, sollte nicht als Hochrisiko-KI-System eingestuft werden. Hierunter fallen Anwendungen, die im Rahmen von Assistenz Tätigkeiten auf der Geschäftsstelle im Einsatz sind, auch wenn in ihnen Techniken eingesetzt werden, bei denen Modelle mit Daten trainiert werden (zum Beispiel KI-gestützte Extraktion von Metadaten in Schriftsätzen). Aus Erwägungsgrund 40 des Verordnungsvorschlags ergibt sich, dass die Einstufung als Hochrisiko-KI-System sich nicht auf KI-Systeme erstrecken soll, die für rein begleitende Verwaltungs-

tätigkeiten bestimmt sind, die die tatsächliche Rechtspflege in Einzelfällen nicht beeinträchtigen, wie die Anonymisierung oder Pseudonymisierung gerichtlicher Urteile, Dokumente oder Daten, die Kommunikation zwischen dem Personal, Verwaltungsaufgaben oder die Zuweisung von Ressourcen. Sofern diese Anwendungen nicht bereits durch eine Neugestaltung der KI-Definition oder eine engere Fassung von Ziffer 8 Buchstabe a in Anhang III des Verordnungsvorschlags ausgenommen werden, sollte in Ziffer 8 Buchstabe a in Anhang III des Verordnungsvorschlags zumindest ausdrücklich geregelt werden, dass KI-Systeme, die für rein begleitende Verwaltungstätigkeiten bestimmt sind, die die tatsächliche Rechtspflege in Einzelfällen nicht beeinträchtigen, nicht als Hochrisiko-KI-Systeme anzusehen sind.

59. Der Bundesrat regt an, zu prüfen, ob aus Ziffer 8 Buchstabe a in Anhang III des Verordnungsvorschlags Anwendungen, die der Unterstützung der Arbeit und Entscheidungsfindung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dienen, teilweise ausgenommen werden sollen, sofern sie nicht bereits aufgrund einer Anpassung der KI-Definition nicht mehr erfasst sind. Denn es gibt Anwendungen, die nicht die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags für die künftige Entscheidung über eine Einstufung als Hochrisiko-KI-System aufgestellten Anforderungen erfüllen und die die Werte der Union nicht gefährden. Ihre Einstufung als Hochrisiko-KI-Systeme erscheint daher nicht gerechtfertigt.

Konkret ausgenommen werden sollten lediglich KI-Systeme, die der Unterstützung der Arbeit und Entscheidungsfindung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dienen, sofern in ihnen keine Techniken eingesetzt werden, bei denen Modelle mit Daten trainiert werden, und deren Arbeitsergebnisse durch die Richterin beziehungsweise den Richter oder Staatsanwältin beziehungsweise Staatsanwalt vollumfänglich gesteuert werden können. In Bezug auf die vorgenannten Anwendungen sollte eine eigene Risikoklasse unterhalb der Risikostufe Hochrisiko-KI-Systeme geschaffen werden, die verpflichtend vorgibt, dass das System dem Nutzenden die Möglichkeit geben muss, selbst zwischen allen vertretbaren Rechtsauffassungen zu entscheiden.

60. Der Verordnungsvorschlag führt in der jetzigen Fassung zu erheblichen Mehrkosten bei der Entwicklung und dem Betrieb von IT-Anwendungen der Justiz. Heute genutzte Systeme wie die Fach- und Textanwendungen EUREKA,

web.sta oder e²T, die lediglich der Unterstützung der Arbeit und Entscheidungsfindung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dienen, würden unter den Begriff einer Hochrisiko-KI zu fassen sein.

61. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Verordnungsvorschlag mit Blick auf die Justiz zwingend überarbeitungsbedürftig ist. Zugespitzt umfasst der Verordnungsvorschlag unzählige Technologien in nahezu sämtlichen Tätigkeitsbereichen der Justiz, völlig losgelöst vom konkreten Gefährdungsvektor und -potenzial. Der Verordnungsvorschlag würde daher in der vorliegenden Fassung eine schädliche Überregulierung der Justiz verursachen.
62. Es ist daher unerlässlich, die Gefährdungspotenziale im Bereich der Justiz zu identifizieren und in die Definition der Ziffer 8 des Anhangs III des Verordnungsvorschlags aufzunehmen. In vergleichbarer Weise zu den vorherigen Ziffern des Anhangs III des Verordnungsvorschlags sollten konkrete Einsatzgebiete definiert werden, bei denen der Einsatz von KI-Methoden zu einer Gefährdung von Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechten führen kann.
63. Statt der pauschalen Formulierung in Ziffer 8 Buchstabe a in Anhang III des Verordnungsvorschlags sollte in Ziffer 8 in Anhang III des Verordnungsvorschlags konkret herausgearbeitet werden, von welchen Einsatzszenarien in der Justiz ein hohes Risiko ausgeht. Die jetzige Fassung würde dazu führen, dass wahrscheinlich zahlreiche bereits jetzt in der Justiz eingesetzte Softwareanwendungen als Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags eingestuft werden müssten, ohne dass das konkrete von der Anwendung tatsächlich ausgehende Risiko Berücksichtigung findet. Zudem sollte die Überschrift angepasst werden, da keine Regelungen bezüglich demokratischer Prozesse getroffen werden.
64. Aufgrund von Erwägungsgrund 32 des Verordnungsvorschlags wird in der Literatur angenommen, dass sich die Regelung in Artikel 6 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags in Verbindung mit Anhang III des Verordnungsvorschlags nur auf eigenständige KI-Systeme bezieht. Diese Auffassung wird durch Ziffer 5.2.3 des Verordnungsvorschlags der ausführlichen Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags zwar bestätigt; dies sollte jedoch durch eine eindeutigere Formulierung in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags klargestellt werden.

65. Unabhängig von den vorherigen Überlegungen sollte eine neue Ziffer 8 Buchstabe b geschaffen werden, in der KI-Systeme, in denen Techniken eingesetzt werden, bei denen Modelle mit Daten trainiert werden, die im Rahmen der Rechtsberatung eingesetzt werden, ebenfalls als Hochrisiko-KI-Systeme klassifiziert werden. Der genaue Regelungsumfang sollte sich an dem für die Justiz gewählten Umfang orientieren. Dies würde zum einen zu einer Waffengleichheit zwischen Justiz und Anwaltschaft beziehungsweise Legal-Tech-Unternehmen führen und zum anderen die Rechtsrat suchenden EU-Bürgerinnen und -Bürger schützen.
66. Von einer Regelung des strafverfolgungsbehördlichen Einsatzes von KI in der auf Wirtschafts- und Gesellschaftsbelange zugeschnittenen KI-Verordnung sollte abgesehen werden. Sollte an der Einbeziehung des Bereichs der Strafverfolgung festgehalten werden, ist eine Inkonsistenz zu prüfen, wonach die in Ziffer 6 des Verordnungsvorschlags für Strafverfolgungsbehörden genannten Methoden im Bereich von Polizei und Staatsanwaltschaft als hochriskant eingestuft werden, im gerichtlichen Bereich jedoch nicht, weil Strafgerichte nicht unter den in Ziffer 6 des Verordnungsvorschlags verwendeten Begriff der Strafverfolgungsbehörde zu fassen sind.
67. Die Kommission will auch den Einsatz von KI durch staatliche Stellen, insbesondere die Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, regeln. Der Einsatz von KI zu Strafverfolgungszwecken beziehungsweise zu Gefahrenabwehrzwecken ist jedoch in den nationalen Strafverfahrensrechten beziehungsweise Polizeigesetzen zu regeln. Angesichts der äußerst begrenzten Gesetzgebungskompetenz der EU in diesem Bereich sollte von einer Regelung des Einsatzes zu Gefahrenabwehrzwecken und des strafverfolgungsbehördlichen Einsatzes von KI in der auf Wirtschafts- und Gesellschaftsbelange zugeschnittenen vorgeschlagenen KI-Verordnung abgesehen werden. Der Bundesrat fordert daher, dass sich die EU auf ihre Kompetenzen beschränkt und keine unverhältnismäßigen Verschärfungen für den Einsatz von KI durch die Sicherheitsbehörden einführt. Eine auf den Bereich der Inneren Sicherheit fokussierte Folgenabschätzung ist dringend anzustreben.
68. Soweit an der Regelung des KI-Einsatzes durch Strafverfolgungsbehörden festgehalten wird, wäre es vorzugswürdig, wenn die Maßnahmen des präventiven und repressiven Bereichs der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in eine

gesonderte Regelungslage extrahiert würden, die die Notwendigkeit der Erhaltung der Leistungsfähigkeit und Reaktionsfähigkeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden ausreichend berücksichtigt.

69. Dabei weist der Bundesrat darauf hin, dass die Anforderungen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden beim Einsatz von KI in der Verordnung angemessen berücksichtigt werden müssen. Die Einstufung zahlreicher Anwendungen im Bereich der Strafverfolgung als „Hochrisiko-KI“ (Anhang III des Verordnungsvorschlags) zieht als Konsequenz die Notwendigkeit einer Konformitätsbewertung der Anwendungen nach sich. Dabei handelt es sich unter anderem um Software für die biometrische Fernidentifizierung oder Systeme, die zur Aufdeckung von sogenannten Deepfakes oder zur Bewertung der Verlässlichkeit von Beweismitteln im Zuge der Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten dienen. Mit diesen sowohl internen wie auch externen Bewertungen sind erhöhte Prüf-, Aufsichts-, Transparenz- und Rechenschaftspflichten verbunden. Der Einsatz von KI zur Auswertung und Aufbereitung großer Datenmengen wird somit unnötig erschwert. Auch für den Einsatz von KI-gestützter Gesichtserkennungssoftware zur Fahndung nach Straftätern oder Gefährdern mittels Videoüberwachung werden übermäßig strenge Voraussetzungen festgeschrieben. Aufgrund der Ausgestaltung der Normen und vorhandener Definitionsunklarheiten besteht zumindest die Gefahr, dass zukunftsorientierte Projekte beziehungsweise Software der Strafverfolgungsbehörden verhindert oder wesentlich erschwert werden. Auch bereits genutzte Software (zum Beispiel Tools zur Erkennung und Kategorisierung von Kinderpornographie oder Software zur Auswertung komplexer IT-Asservate) könnte unter die Definition von KI fallen. Die im aktuellen Verordnungsvorschlag enthaltenen Restriktionen könnten somit einen Zeitverzug bei notwendigen Ermittlungsmaßnahmen hervorrufen, der den Erfolg und die Effizienz der polizeilichen Maßnahmen gefährden könnte. Die Anforderungen an den Einsatz von KI durch Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden sollten daher praxisgerechter ausgestaltet und besser auf die besonderen Belange der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr zugeschnitten werden.
70. Gemäß Artikel 43 Absatz 1 Unterabsatz 3 Satz 2 des Verordnungsvorschlags übernimmt die in Artikel 63 Absatz 5 oder 6 des Verordnungsvorschlags genannte Marktüberwachungsbehörde die Funktion der notifizierten Stelle, wenn das System von Strafverfolgungs-, Einwanderungs- oder Asylbehörden oder

von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU in Betrieb genommen werden soll. In diese Regelung sollte auch die Justiz insgesamt aufgenommen werden. Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der Justiz insgesamt und der Strafverfolgungsbehörden sind nicht ersichtlich.

71. Artikel 70 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags enthält besondere Vorgaben zum Schutz von Strafverfolgungs-, Einwanderungs- oder Asylbehörden als Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen. In diese Regelung sollte auch die Justiz insgesamt aufgenommen werden. Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der Justiz insgesamt und der Strafverfolgungsbehörden sind nicht ersichtlich.
72. In Artikel 71 des Verordnungsvorschlags ist geregelt, dass bei Verstößen gegen die Verordnung Anbietende von KI-Systemen mit Bußgeldern von bis zu 30 Millionen Euro beziehungsweise im Falle von Unternehmen in Höhe von bis zu 6 Prozent des Jahresumsatzes belegt werden können. Behörden und öffentliche Stellen inklusive der Justiz sollten aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen werden. Es sollte in der Vorschrift zumindest ausdrücklich klar gestellt werden, dass von Behörden und öffentlichen Stellen auch die Justiz erfasst ist.

Sonstiges

73. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die möglichen Auswirkungen des Verordnungsvorschlags auf die Entwicklungschancen für innovative KI-Lösungen in Europa zu prüfen. Mit Blick auf das weitere Gesetzgebungsverfahren sollten dabei insbesondere die zugrundeliegende, sehr weitgehende Definition von erfassten KI-Technologien, der Maßstab für die Risikobewertung einer konkreten KI-Anwendung sowie das Zusammenwirken mit sektorspezifischen Regulierungen, unter anderem hinsichtlich möglicher Doppelregulierungen sowie widersprüchlicher Vorgaben, berücksichtigt werden.
74. Er bittet mithin die Bundesregierung, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür einzusetzen, dass:
- das zukünftige KI-Gesetz für Transparenz und Klarheit sorgt, welcher Regulierungsstufe eine bestimmte Anwendung unterworfen ist und welche konkreten Anforderungen damit einhergehen, etwa hinsichtlich der Anfor-

derungen an die Qualität der verwendeten Datensätze, so dass Unternehmen größtmögliche Rechtssicherheit bei der Entwicklung und Nutzung dieser Anwendung erhalten, insbesondere auch durch die möglichst rasche Etablierung von harmonisierten Normen,

- weitere Vereinfachungen speziell für KMU sowie Start-ups bei den vorgesehenen regulatorischen Anforderungen vorgesehen werden und diese bei der Erfüllung dieser Anforderungen möglichst frühzeitig und in geeigneter Form unterstützt werden,
- der Rechtsrahmen so ausgestaltet wird, dass eine Fragmentierung des Binnenmarktes, beispielsweise hinsichtlich der Ausgestaltung der Marktüberwachung, in der Praxis vermieden wird sowie
- Geschäftsgeheimnisse im Rahmen der vorgesehenen Prüf- und Offenlegungspflichten wirksam gewahrt bleiben.

75. Der Bundesrat weist darauf hin, dass ein zuverlässiges Haftungsregime für die Etablierung eines innovationsfreundlichen Rechtsrahmens von großer Bedeutung ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der in Artikel 14 des Verordnungsvorschlags aufgeführten obligatorischen menschlichen Aufsicht für Hochrisiko-Systeme. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, welche Anpassungen im Produkthaftungsrecht gegebenenfalls notwendig sind, um insbesondere im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt Rechtssicherheit herzustellen.

76. Er bittet die Bundesregierung außerdem um Klärung, wie in den Bereichen des Anhangs III des Verordnungsvorschlags, für die derzeit keine Aufsichtsstrukturen bestehen, eine entsprechende Zuständigkeit geschaffen werden soll. Da die Regulierung von KI-Systemen sehr spezialisiertes Fachwissen erfordert, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die zuständigen nationalen Behörden mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgaben im Rahmen der Verordnung wahrnehmen können.

77. Der Bundesrat bittet ferner die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen dafür einzusetzen, dass die Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Benennung der zuständigen Behörden gewahrt bleiben. Auch sollte dafür Sorge getragen werden, dass bei Verstößen gegen die Verordnung, die die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern in mehreren Mitgliedstaaten betreffen und die in An-

lehnung an die Begriffsbestimmung der Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden als „weitverbreitete Verstöße“ angesehen werden können, geeignete Mechanismen der Kooperation und Koordination zur Verfügung stehen.

78. Der Bundesrat bittet zudem zu prüfen, ob eine Regelung zu zuständigen Behörden im Falle der Betroffenheit mehrerer Mitgliedstaaten geschaffen werden kann.
79. Er sieht kritisch, dass der Verordnungsvorschlag keine Interventionsrechte derjenigen Personen vorsieht, die durch den Einsatz von KI-Systemen betroffen sein können. Der durch die DSGVO vermittelte Schutz bei automatisierten Entscheidungsverfahren ist nicht ausreichend, da er bei vorgelagerten Entscheidungen noch nicht greift und nur die Richtigkeit der verarbeiteten Daten, jedoch nicht die der aus ihnen und anderen Daten gezogenen Schlussfolgerungen schützt. Zudem fehlt eine Verzahnung mit den Pflichten zur menschlichen Aufsicht und den Verpflichtungen der Anbietenden und Nutzenden zur Beobachtung der KI-Systeme nach ihrer Inbetriebnahme.
80. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag die Anbietenden und Nutzenden zur Beobachtung der von KI-Systemen ausgehenden Risiken nach ihrer Inbetriebnahme verpflichtet. Allerdings lässt der Verordnungsvorschlag weitgehend offen, wer im Verhältnis zwischen Hersteller, Anbieter und Nutzer beispielsweise für das Risikomanagement oder die technische Dokumentation während des Betriebs des KI-Systems verantwortlich sein soll. Mit Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit der KI-Systeme sollten aus Sicht des Bundesrates zumindest vor Inverkehrbringen oder Inbetriebnahme in einem entsprechenden Dokument die Verantwortlichkeiten für die Pflichten aus Titel III Kapitel 2 des Verordnungsvorschlags festgehalten sein.
81. Er begrüßt die Überlegung der Kommission, freiwillige Verhaltenskodizes für KI-Systeme, die kein hohes Risiko darstellen, durch die Kommission und die Mitgliedstaaten zu fördern. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Aktivitäten zur Förderung entsprechender freiwilliger Verhaltenskodizes im Sinne einer marktwirtschaftlichen Anreizsetzung zu unterstützen. Er erinnert daran, dass in

den Ländern bereits erste Anstrengungen unternommen wurden, die es mit den vorgeschlagenen Maßnahmen zu stärken und aktiv einzubeziehen gilt.

82. Der Bundesrat stellt fest, dass das Verhältnis des Verordnungsvorschlages zu anderen europäischen Rechtsakten, wie etwa zur Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung (2006/114/EG) und insbesondere zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU, AVMD-Richtlinie), nicht geklärt wird, obwohl in den Regelwerken sich überschneidende Vorschriften enthalten sind. Dies betrifft beispielsweise die Regelungen hinsichtlich der Verwendung von Techniken der unterschweligen Beeinflussung.

Der Bundesrat stellt außerdem fest, dass in dem Verordnungsvorschlag abweichende Begriffsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2019/1020 enthalten sind. Er bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass Begriffsbestimmungen der vorgenannten Verordnung gleich und eindeutig übernommen werden, damit die Marktüberwachungsbehörden der Länder in Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) 2019/1020 und dem Marktüberwachungsgesetz die Marktüberwachung vollziehen können.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuweisen, dass bereits bestehende gesetzliche Regelungen – etwa in der DSGVO – bei der Regulierung von KI berücksichtigt werden müssen, um Doppelungen zu vermeiden und die Regelungen für KI so schlank wie möglich zu halten. Der Verordnungsvorschlag muss auf bereits bestehende Normierungen abgestimmt sein.

83. Er weist darüber hinaus auf die Subsidiarität europäischer Regelungen und die Kompetenzordnung hin.

Direktzuleitung der Stellungnahme

84. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.