

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Joana Cotar, Barbara Lenk, Eugen Schmidt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 20/1286 –**

### **Geplante EU-Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für die Anwendung Künstlicher Intelligenz**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die EU-Kommission hat am 21. April 2021 den Vorschlag einer Verordnung „Zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz“ (COM(2021) 206 final; zitiert als „Verordnung“) vorgelegt. Dieser projektierte Rechtsrahmen soll aus Sicht der EU-Kommission Vertrauen in die Anwendung Künstlicher Intelligenz (KI) sowie einen funktionierenden Binnenmarkt schaffen (ebd., S. 20). Kern der Verordnung ist die Einstufung unterschiedlicher KI-Lösungen entlang ihres Schädigungspotenzials beziehungsweise des Risikos, das mit ihrer Anwendung einhergeht.

Der Verordnungsvorschlag möchte dazu eine einheitliche KI-Definition etablieren, die sich an den Werten der Demokratie, der Rechtssicherheit, der Nichtdiskriminierung, des fairen Wettbewerbs und des Datenschutzes orientiert und in der Summe dem Menschen in seiner Würde dient. Der Vorschlag soll eine Methodologie begründen, die es erlaubt, sogenannte Hochrisiko-KI-Lösungen zu identifizieren (ebd., S. 30–33), die ein besonderes Verfahren durchlaufen müssen, um in Anwendung gebracht werden zu können. Verboten werden sollen KI-Lösungen, die Techniken der unterschweligen Beeinflussung außerhalb des Bewusstseins einer Person einsetzen oder die die Schwäche und oder Schutzbedürftigkeit einer Gruppe von Personen aufgrund des Alters oder einer Behinderung ausnutzen (ebd., S. 15, 50).

Nach Ansicht der Fragesteller findet derzeit ein erheblicher Anteil an KI-Innovationen außerhalb Europas statt. Deutschland droht, in dieser Hinsicht von Konkurrenten anderer Weltregionen abgehängt zu werden. Die Fragesteller sind der Ansicht, dass die vorliegende Verordnung den Fokus zu stark auf mögliche Risiken und weniger auf mögliche Chancen legt und zudem keine Regelungen zum Zugang und zum Austausch von Daten, ohne die in der KI nichts geht, vorsieht.

Die Bundesregierung ist über den Europäischen Rat in die Verhandlungen der vorgeschlagenen Verordnung eingebunden. Im Koalitionsvertrag (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 18) ist die Rede davon, verstärkt in KI zu investieren; bei den KI-Lösungen soll ein

mehrstufiger risikobasierter Ansatz zur Anwendung kommen. Europarechtlich auszuschließen seien biometrische Gesichtserkennung im öffentlichen Raum sowie ein automatisiertes staatliches Sozialkreditsystem auf KI-Basis (ebd.).

1. Kann die Bundesregierung angeben, wie viele der aktuell eingesetzten KI-Lösungen im EU-Raum als hoch riskant einzustufen wären und wie viele als minimal riskant (wenn ja, bitte in absoluten wie relativen Zahlen angeben)?

Die Europäische Kommission (KOM) geht in ihrer Folgenabschätzung davon aus, dass 5 bis 15 Prozent aller Künstliche-Intelligenz-(KI-)Systeme ein Hochrisikosystem im Sinne des Verordnungsvorschlags darstellen. Zu den als minimal riskant einzustufenden KI-Lösungen werden in der Folgenabschätzung keine Angaben gemacht. Eigene Zahlen liegen der Bundesregierung nicht vor.

- a) Wenn ja, kann die Bundesregierung konkrete Anwendungsbeispiele für hoch riskante wie auch minimal riskante KI-Lösungen im Sinne der Verordnung angeben (bitte ausführen)?

Als Hochrisiko-KI-Systeme sollen nach dem Entwurf einer 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) (KI-VO-E) bestimmte KI-Systeme in bestimmten Bereichen gelten, u. a. in den Bereichen biometrische Identifikation, Zugang zu privaten und öffentlichen Dienstleistungen (z. B. Kreditwürdigkeitsprüfung), in Bildung und Personalauswahl, Migration, Asyl und Grenzkontrolle, Strafverfolgung und Justiz.

KI-Systeme ohne oder mit nur minimalem Risiko sollen z. B. auf KI-gestützte Videospiele oder Spamfilter sein.

- b) Unterstützt die Bundesregierung die von der Verordnung vorgeschlagenen Einstufungen von KI-Lösungen und wie begründet sie ihre Einschätzung?

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich einen risikobasierten Ansatz in dem KI-VO-E. Aufgrund der Komplexität der Verordnung sind Einzelfälle und Sektoren genau zu betrachten. Diesbezüglich ist die Prüfung der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

2. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung die Hauptstreitpunkte zur vorliegenden Verordnung zwischen den Mitgliedstaaten der EU?

Gab oder gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Versuche der Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Verordnung durch Staaten außerhalb der EU, und falls ja, durch welche, und mit welchen Ergebnissen?

Die Verhandlungen zur Verordnung dauern an. Dies betrifft auch den Umstand, dass sich Bewertungen und Haltungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Laufe von Gesetzgebungsprozessen ändern können. Punkte, deren Klärung aus Sicht der Bundesregierung für ein Fortschreiten der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten als zentral erachtet werden, sind der Anwendungsbereich der Verordnung, die Definition „KI-System“ sowie der Umfang der verbotenen KI-Systeme und Hochrisiko-KI-Systeme. Die Bundesregierung greift bei der Verhandlung und der Bewertung von EU-Rechtsakten grundsätzlich auf die eigene Expertise zurück. Sie tauscht sich grundsätzlich auch mit Staaten außerhalb der EU in multilateralen Formaten wie der Organi-

sation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder bilateral über Rechtssetzungsiniciativen aus.

Dem Vorschlag zum KI-VO-E sind umfassende Konsultationen der Europäischen Kommission vorausgegangen, in deren Rahmen auch Drittstaaten die Möglichkeit erhalten haben sich zu äußern.

Im Übrigen kann die Bundesregierung keine Angaben dazu machen, inwieweit es durch Staaten außerhalb der EU zu Versuchen der Einflussnahme kam.

3. Welchen Widerhall findet nach Kenntnis der Bundesregierung diese Verordnung in der Industrie, die die diskutierten KI-Lösungen entwickelt, produziert, notifiziert und in Verkehr bringt?

Gab oder gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Versuche der Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Verordnung durch Digitalunternehmen, und falls ja, durch welche, und mit welchen Ergebnissen?

Die Bundesregierung tauscht sich mit Verbänden und weiteren Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern über den KI-VO-E aus. Die vorgetragene Argumente werden geprüft und fließen gegebenenfalls im Rahmen einer Gesamtabwägung und unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzung in die weiteren Überlegungen und Bewertungen zum Vorhaben ein.

4. Teilt die Bundesregierung die vorgeschlagene Einstufung biometrischer Fernidentifizierungssysteme als hoch riskant, da sie aufgrund technischer Ungenauigkeiten Ergebnisse verzerren und eine diskriminierende Wirkung haben könnten (Verordnung, S. 30)?

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die in dem KI-VO-E vorgenommene Einstufung biometrischer Erkennungssysteme in die dort vorgesehenen Risikostufen.

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP ist vereinbart: Biometrische Erkennung im öffentlichen Raum durch KI ist europarechtlich auszuschließen. Die Bundesregierung lehnt den Einsatz von biometrischer Erfassung zu Überwachungszwecken ab. Das Recht auf Anonymität sowohl im öffentlichen Raum als auch im Internet ist zu gewährleisten.

- a) Kann die Bundesregierung in einer solch kategorischen Einstufung eine Hemmung des Innovationsgeistes von Handelsunternehmen erkennen, die mittels einer Fernidentifizierung ihrer Kunden neue kontaktlose Bezahlssysteme erproben?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich bei den genannten kontaktlosen Bezahlssystemen nicht um biometrische Fernidentifizierungssysteme im Sinne des EU-Kommissions-Vorschlags eines KI-VO-E handelt. Bei kontaktlosen Bezahlssystemen wird nicht aus der Ferne durch Abgleich biometrischer Daten einer Person mit den in einer Referenzdatenbank gespeicherten biometrischen Daten identifiziert, ohne dass der Nutzer des KI-Systems vorher weiß, ob die Person anwesend sein wird und identifiziert werden kann. Authentifizierungssysteme, deren Zweck lediglich darin besteht, eine behauptete Identität zu bestätigen, erfüllen nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission nicht die Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme.

- b) Was spricht aus der Sicht der Bundesregierung gegen eine biometrische Fernidentifizierung beim Grenzübergang oder zum Scannen von Datenbanken zu Personen, die einer Straftat verdächtigt werden?

Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 4a wird verwiesen.

5. Teilt die Bundesregierung die vorgeschlagene Einstufung von KI-Systemen, die im Personalmanagement, insbesondere bei der Auswahl und der Einstellung von Personen, zum Einsatz kommen, als hoch riskant, da sie die Karriereaussichten und Lebensgrundlagen dieser Personen spürbar beeinflussen (Verordnung, S. 31)?

Wäre ein Algorithmus nicht die unparteisichere, fairere Variante, also weniger risikobelastet als ein Human Resources Manager, vorausgesetzt, die KI-Lösung wäre mit einem ausgewogenen Datensatz ohne implizite Verzerrung trainiert?

Die Bundesregierung teilt die in dem KI-VO-E vorgenommene Einstufung der genannten KI-Systeme aufgrund ihres hohen Risikos für die Grundrechte der davon betroffenen Personen. Um das Risiko fehlerhafter oder diskriminierender Entscheidungen, z. B. aufgrund fehlerhafter Trainingsdaten, zu minimieren, hält die Bundesregierung es daher für erforderlich, dass diese Systeme den für Hochrisiko-Systemen vorgeschriebenen Anforderungen genügen und vorab eine Konformitätsbewertung durchgeführt wird.

6. Kann die Bundesregierung angeben, mit welchen Befugnissen und Kompetenzen das geplante Risikomanagementsystem zur Prüfung und Dokumentation von Hochrisiko-KI-Lösungen ausgestattet sein wird (Verordnung, S. 54 f.)?
- a) Handelt es sich dabei um einen hybriden Kontrollprozess, der die technische und die menschliche Perspektive vereint?
- b) Sind für seine Einrichtung und Durchführung allein die produzierenden Unternehmen verantwortlich?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Das Risikomanagementsystem wird durch den jeweiligen Anbieter des Hochrisiko-KI-Systems, unter Erfüllung der in der KI-VO-E bestimmten Anforderungen, einzurichten sein. Die Bundesregierung kann keine Aussagen zu der jeweiligen konkreten Ausgestaltung treffen.

- c) Welche Instanz bürgt für die Verlässlichkeit und Unabhängigkeit der Prüfergebnisse?

Der Anbieter hat gemäß Artikel 48 KI-VO-E für jedes KI-System eine schriftliche EU-Konformitätserklärung auszustellen und sie der zuständigen nationalen Behörde auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Mit der Ausstellung der EU-Konformitätserklärung übernimmt der Anbieter die Verantwortung für die Erfüllung der Anforderungen der Artikel 8 bis 15 KI-VO-E. Die Beschreibung des Risikomanagementsystems ist im Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission Teil der technischen Dokumentation nach Artikel 11 KI-VO-E sowie des Qualitätsmanagementsystems nach Artikel 17 KI-VO-E. Die Bewertung erfolgt gemäß Artikel 43 KI-VO-E entweder auf Basis einer internen Kontrolle durch den Anbieter oder in bestimmten Fällen durch Einbindung einer notifizierten Stelle.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die geplante Kennzeichnungspflicht für KI-Systeme, die für die Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind (Verordnung, S. 78)?

Kann die Bundesregierung diese Kennzeichnungspflicht differenziert für folgende Sachverhalte beurteilen

- a) journalistische Texte wie Börsennachrichten oder Wetterberichte, die algorithmisch generiert werden,
- b) per KI kreierte Video- oder Audiosequenzen in Filmen,
- c) die standardisierte Kommunikation via Chatbot im Servicebereich,
- d) automatisch erzeugte Vorschläge und Beiträge auf persönlichen Social-Media-Profilen,
- e) Ergebnislisten einer Recherche per Suchmaschine?

Die Fragen 7 bis 7e werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung unterstützt die in dem KI-VO-E vorgeschlagenen Transparenzpflichten für bestimmte KI-Systeme grundsätzlich.

In den Fällen zu Frage 7a und 7b kann die Bundesregierung keine Interaktion im Sinne des Artikels 52 Absatz 1 KI-VO-E erkennen – hier werden Text-, Ton- oder Videoinhalte lediglich wahrgenommen.

Eine Interaktion eines KI-Systems mit natürlichen Personen und die damit einhergehende Kennzeichnungspflicht nach Artikel 52 Absatz 1 KI-VO-E liegt nach Einschätzung der Bundesregierung nur im Fall der Unterfrage 7c vor, da es in diesem Fall nicht aufgrund der Umstände oder des Kontexts der Nutzung offensichtlich ist, ob sie mit einer anderen natürlichen Person oder einem KI-System interagiert.

Im Falle zu Frage 7b muss der Einsatz von KI gemäß Artikel 52 Absatz 3 KI-VO-E nur dann gekennzeichnet werden, wenn das KI-System zum Erzeugen oder Manipulieren von Bild-, Ton- oder Videoinhalten verwendet wird, die wirklichen Personen, Orten oder Ereignissen merklich ähneln und einer Person fälschlicherweise echt erscheinen würden („Deepfake“).

Die Kennzeichnungspflicht entfällt nach Artikel 52 Absatz 3 Unterabsatz 2 des KI-VO-E jedoch auch in diesen Fällen, wenn hierdurch Rechte auf freie Meinungsäußerung und auf Freiheit der Kunst ausgeübt werden. Diesen Ansatz unterstützt die Bundesregierung.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung den Bericht des Sonderausschusses, nach dem China im Rahmen des Projektes „Neue Seidenstraße“ mit 52 Staaten Kooperations- und Normenabkommen unterzeichnet hat (Bericht, S. 15)?

Die Bundesregierung geht für die Beantwortung der Frage davon aus, dass mit „Bericht des Sonderausschusses“ der „Report on artificial intelligence in a digital age (2020/2266(INI))“ des Sonderausschusses zu Künstlicher Intelligenz im digitalen Zeitalter (AIDA) des Europäischen Parlaments gemeint ist.

- a) Stellt nach Auffassung der Bundesregierung diese chinesische „Normungsoffensive“ (ebd.) eine geopolitische Herausforderung für die EU dar, da chinesische Vorstellungen auch zur KI-Normung nicht zwangsläufig mit europäischen Vorstellungen konform gehen?

Normung ist ein eigenes Handlungsfeld der KI-Strategie der Bundesregierung. Die Bundesregierung hat die Bedeutung unterstrichen, dass sich deutsche und

europäische Normungsorganisationen mit ihren Expertinnen und Experten in die internationale Normungsarbeit einbringen und mitbestimmen. Der Normungsbedarf wurde durch die KI-Normungsroadmap festgestellt. Internationale Normen, die für KI-Systeme erheblich sind, werden in internationalen Normungsgremien wie der International Organization for Standardization (ISO), der International Electrotechnical Commission (IEC) und der International Telecommunication Union (ITU) erarbeitet. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt die EU-Normungsstrategie.

In der Deutsch-Chinesischen Kommission Normung tauscht sich die Bundesregierung mit der chinesischen Seite über technische Fragen der Interoperabilität aus. Im Interesse der deutschen und europäischen Wirtschaft ist es Ziel der Normungsaktivitäten, dass Normen und technische Standards weltweit einheitlich sind.

- b) Wird die Bundesregierung in den Verhandlungen zur Verordnung auch die Frage der Normung von KI-Lösungen aufwerfen?

Nach Artikel 40 KI-VO-E setzt dieser bei Hochrisiko-KI-Systemen auf harmonisierte europäische Normen, um eine Konformität mit den Anforderungen der Verordnung belegen und prüfen zu können. Die Bundesregierung bringt sich in die laufenden Verhandlungen zum Verordnungsentwurf zu den Voraussetzungen für die Festlegung von Durchführungsrechtsakten der Europäischen Kommission und deren Verhältnis zur Normung ein.

9. Ist die Bundesregierung der Ansicht, mit der vorliegenden Verordnung zur Regulierung von KI werde ein wichtiger Schritt getan zur Stärkung und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen bzw. deutschen Industrie, soweit sie in Digitalisierung und KI engagiert ist, gegenüber Anbietern aus den USA, China, Israel und Südkorea?

Wie beurteilt die Bundesregierung den vom Sonderausschuss monierten Umstand, nach dem es in der EU kein einheitliches Ökosystem gebe, das sich mit Clustern wie dem Silicon Valley, Boston, Toronto, Tel Aviv oder Seoul messen könne (vgl. Bericht, S. 17)?

Als Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Förderung eines europäischen Konzepts für künstliche Intelligenz“ (COM(2021) 205 final) vom 21. April 2021 wurde – komplementär zum KI-VO-E – auch der überarbeitete „Koordinierte Plan für Künstliche Intelligenz“ vorgelegt. Mit diesem und Instrumenten der Innovationsförderung in dem KI-VO-E soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen KI-Anbieter gestärkt werden. Zudem ist es Ziel des Kommissionsvorschlags, einen Rechtsrahmen für vertrauenswürdige Künstliche Intelligenz zu schaffen. Dies soll dazu dienen, dass auch in einem weiteren Schritt der Aufbau eines Ökosystems für Vertrauen umgesetzt werden kann. Die Bundesregierung unterstützt diesen Ansatz grundsätzlich.

10. Wie steht die Bundesregierung zu einer vom Sonderausschuss angeregten Differenzierung des Risikoansatzes der vorliegenden Verordnung um einen Anwendungsansatz, nach dem nicht bestimmte KI-Lösungen an sich riskant sind, sondern ihre konkrete Anwendung (vgl. Bericht, S. 23)?

Die Bundesregierung prüft den vorgeschlagenen Regulierungsansatz, stimmt aber grundsätzlich einem risikobasierten Ansatz zu.

11. Wie steht die Bundesregierung zur Anregung des Sonderausschusses zu einer tragfähigen EU-KI-Strategie, nach der die Anstrengungen der Union in Forschung, Innovation, Infrastruktur und Investitionen zu vervierfachen seien, um den Boden gegenüber den USA und China wettzumachen (vgl. Bericht, S. 27 f.)?

Die Europäische Kommission hat am 21. April 2021 eine Überarbeitung des „Koordinierten Plans für KI“ vorgelegt (vgl. Antwort zu Frage 9). Die dort vorgesehenen Maßnahmen dienen dem Ziel einer Führungsrolle der EU im Bereich KI.

12. Wie schätzt die Bundesregierung die Möglichkeit beziehungsweise die Gefahr ein, dass global agierende Digitalkonzerne wie z. B. Google, Amazon oder Alibaba auch im Bereich KI zu sogenannten Gatekeepern werden, die den Marktzutritt kleinerer Wettbewerber verhindern können, weil sie die immensen Datenschätze kontrollieren, die für das Design, das Training und die Anwendung von KI-Lösungen unverzichtbar sind?

Ist der risikobasierte Ansatz der vorliegenden Verordnung nach Auffassung der Bundesregierung geeignet, faire, sichere und bestreitbare Märkte für KI zu generieren, solange sich am bestehenden Daten-Oligopol nichts ändert?

Der KI-VO-E, insbesondere Titel III über Hochrisiko-KI-Systeme, ist ein Instrument zur Produktregulierung, nicht zur Marktregulierung. Wettbewerbspolitische Ziele werden mit wettbewerbsrechtlichen Instrumenten verfolgt. Die Bundesregierung hat zur Stärkung des Wettbewerbs auf digitalen Märkten mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)-Digitalisierungsgesetz eine Vorreiterrolle übernommen. Auf Ebene des Unionsrechtes ist insbesondere auf die Verordnung über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte, Digital Markets Act, DMA) zu verweisen, mit der die EU strengere Regeln für die Sicherstellung fairen Wettbewerbs auf digitalen Märkten schafft. Zur Frage der Einschätzung des risikobasierten Ansatzes wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Zudem weist die Bundesregierung darauf hin, dass Titel V KI-VO-E Maßnahmen zur Innovationsförderung beinhaltet.

