

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Europäische KI-Verordnung – Für eine engagierte und innovationsfreundliche Mitgestaltung Deutschlands bei der Regulierung Künstlicher Intelligenz in Europa

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die europäische Verordnung für Künstliche Intelligenz (AI Act: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>), die erhebliche Auswirkungen auf unsere Zukunft in Europa haben wird, kommt nach über zwei Jahren intensiver Verhandlungen auf die Zielgerade. Am 6. Dezember 2022 hatte der Rat der EU mit dem fünften Kompromisstext (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-INIT/de/pdf>) seine Position beschlossen, am 14. Juni 2023 hat das Europäische Parlament seinen Vorschlag verabschiedet (www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0236_EN.pdf). Bis Ende 2023 soll der AI-Act mit den Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Rat und Europäischem Parlament (EP) final ausgehandelt werden. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass mit dem AI-Act innovationsoffene, eindeutige und in der Praxis umsetzbare Regeln für die Entwickler und Anbieter von KI geschaffen werden. Als größte Volkswirtschaft der EU steht Deutschland unter der Ampel-Regierung bei einem der wichtigsten Zukunftsprojekte Europas leider klar im Abseits.

Durch das Programm ChatGPT und die rasante Geschwindigkeit bei großen KI-Sprachmodellen ist es zu einer Zäsur gekommen. Nie zuvor hatte eine digitale Anwendung innerhalb eines Monats die Marke von 100 Millionen Nutzern erreicht. Das Thema der großen Sprachmodelle hat seither breiten Raum in der öffentlichen Debatte eingenommen und konkrete Auswirkungen auf die KI-Regulierung gezeigt. Während der Rat sich noch im Dezember 2022 darauf geeinigt hatte, Generative KI weitgehend aus dem AI-Act herauszuhalten und die EU-Kommission zunächst zu beauftragen, eine Folgenabschätzung und eine Konsultation durchzuführen, ist Generative KI bei den G7 (Hiroshima) und den transatlantischen Beziehungen (Trade and Technology Council) ganz nach oben auf die Agenda gerückt und das Europäische Parlament ist dazu übergegangen, Regelungen für Generative KI direkt in den AI-Act zu integrieren.

Als CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag sind wir der Auffassung, dass in diesem Bereich von Künstlicher Intelligenz, insbesondere bei den großen Foundation Models, das größte Innovationspotenzial von KI für Gesellschaft und Wirtschaft liegt. Mit großer Sorge betrachten wir darum die aktuelle Entwicklung, dass von den Foundation Models rund 73 Prozent aus den USA stammen, weitere 15 Prozent aus China.¹ Wir sehen die Gefahr, dass wir in Deutschland und Europa komplett den Anschluss bei einer der wichtigsten technologischen Entwicklungen unserer Zeit verpassen. Die von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP getragene Bundesregierung räumt diesen bahnbrechenden technologischen Entwicklungen, die überwiegend außerhalb Europas stattfinden, bei weitem nicht die gebotene Priorität ein.

Als CDU/CSU-Fraktion haben wir im September 2022 mit unserem Antrag „Europäische KI-Verordnung – Raum lassen für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ (Bundestagsdrucksache 20/3689) die Bundesregierung eindringlich darauf hingewiesen, dass die Sicherung unseres Wohlstands und unserer Wertschöpfung in Deutschland maßgeblich davon abhängen, ob deutsche und europäische Unternehmen im globalen Wettbewerb bei KI weiter bestehen können. Wir haben die Bundesregierung, begleitet von sehr konkreten Vorschlägen zu einzelnen Bereichen des AI-Acts, aufgefordert, den Verhandlungen im Rat der EU höchste Priorität einzuräumen und sich dafür einzusetzen, dass mit der KI-Verordnung ein innovationsoffenes Umfeld in Europa geschaffen wird. An Bundesminister Dr. Wissing wurden zweimal seitens einiger Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion dringende Briefe mit konkreten Vorschlägen für eine innovationsoffene KI-Regulierung in Europa geschickt (www.wiwo.de/politik/deutschland/digitalisierung-sorge-um-zukunft-cdu-politiker-schreiben-warn-brief-an-wissing/28490664.html). Leider hat es Bundesminister Dr. Volker Wissing wegen des regierungsinternen Dissens bei KI-Fragen nicht geschafft, sich aktiv für Innovationen bei den Verhandlungen zum AI-Act im Rat einzubringen. Damit ging wertvolle Zeit weiter verloren. Diese Zerstrittenheit zwischen allen drei Regierungsparteien und Ressorts zeigt sich bereits an der Zuständigkeitsverteilung für den AI-Act innerhalb der Bundesregierung, bei der das Bundesministerium der Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) offiziell eine Doppelfederführung inne haben, aber die eigentlichen Verhandlungen in Brüssel vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) geführt werden sollen (siehe Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU auf Bundestagsdrucksache 20/3284). Der Dissens zieht sich durch alle Bereiche bei KI und wirkt sich massiv negativ auf das Gewicht Deutschlands bei den Verhandlungen zum AI-Act in Brüssel aus. Dem Rats-Kompromiss vom 6. Dezember 2022 konnte die Bundesregierung nur eingeschränkt mit Abgabe einer Protokollerklärung (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14954-2022-ADD-1/de/pdf>) zustimmen, in der man sich weitere Änderungen vorbehalten hat. Der Bundesminister Dr. Volker Wissing hat immerhin seit Januar 2023 – wenn auch im Prozess des AI-Acts sehr spät – in mehreren öffentlichen Äußerungen davor gewarnt, beim AI-Act vor allem auf Verbote zu setzen und seine Sorge vor einer KI-skeptischen Mehrheit im Europäischen Parlament geäußert (www.zeit.de/politik/2023-01/digitalminister-volker-wissing-kuenstliche-intelligenz-chatgpt).

Unsere Bewertung des EP-Vorschlags fällt gemischt aus. Gegenüber dem Ratsvorschlag ist es gelungen, konkrete Verbesserungen zu erzielen, um KI-Innovation zu ermöglichen:

¹ LEAM Machbarkeitsstudie 2023: https://leam.ai/wp-content/uploads/2023/01/LEAM-MBS_KIBV_webversion_mitAnhang_V2_2023.pdf

Zentral ist hierbei, dass der Gesamtansatz des AI-Act von einer horizontalen Regulierung stärker in Richtung eines sektoralen Ansatzes verändert werden konnte. Der AI-Act soll „Generelle Prinzipien“ beschreiben, die je nach Sektor und Anwendungsfall unterschiedlich auszulegen sind. Dies würde auch eine internationale Anschlussfähigkeit an Regelungen in den USA oder in Großbritannien erleichtern.

Damit einher geht eine stärkere Verpflichtung zur Einbeziehung und Harmonisierung bestehender sektoraler Regelungen und Standards. Hiermit wurde die Gefahr deutlich abgeschwächt, mit dem AI-Act Doppelregulierung zu bestehender sektoraler Gesetzgebung zu schaffen. Dieser Weg muss weiter fortgesetzt werden.

Wichtig war, herauszustellen, dass der AI-Act eine Antwort auf die jüngeren Entwicklungen beim Maschinellen Lernen ist und einfache Softwaresysteme nicht in seinen Geltungsbereich fallen. Die Kriterien für die Hochrisiko-Regeln konnten verbessert werden, in dem Sinne, dass der konkrete Anwendungskontext stärker mitberücksichtigt wird.

Weiter konnten innovationsfördernde Maßnahmen wie zum Beispiel, den Weg für KI-Anwendungen von der Sandbox zur Marktzulassung abzukürzen, erreicht werden.

Dies sind positive Entwicklungen, insgesamt sehen wir als CDU/CSU-Fraktion für den Trilog jedoch noch dringenden Verbesserungsbedarf.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. den Trilog-Verhandlungen zum AI-Act höchste politische Priorität einzuräumen und zwischen den federführenden Ressorts BMDV, BMWK und BMJ umgehend eine einheitliche, innovationsfreundliche Position für die Trilog-Verhandlungen des AI-Acts zu erreichen und diese dem Deutschen Bundestag mitzuteilen. Eine weitere Schwächung der deutschen Position aufgrund unterschiedlicher Auffassungen innerhalb der Ampel-geführten Bundesregierung ist unbedingt zu vermeiden;
2. insbesondere muss den aktuellen Entwicklungen im Bereich Generativer KI und großer Sprachmodelle angemessener Rechnung getragen werden und es muss deutschen und europäischen Unternehmen ermöglicht werden, eine Spitzenstellung im internationalen Wettbewerb einnehmen zu können und den großen Abstand zu den Anbietern aus den USA und Asien aufzuholen;
3. sich bei der Regulierung von KI, aber auch bei der Förderung der notwendigen Infrastruktur, dafür einzusetzen, die digitale Souveränität Europas zu stärken. Deutschland und Europa dürfen bei Künstlicher Intelligenz unter keinen Umständen vollständig in die Abhängigkeit von außereuropäischen Anbietern geraten und am Ende nur noch als Einkäufer dieser Modelle am Ende der Wertschöpfungskette stehen;
4. sich dafür einzusetzen, bei allen weiteren Schritten zur Ausgestaltung des AI-Acts immer auch die Beschlüsse der G7 und im Trade and Technology Council zum Umgang mit KI im Blick zu behalten und hier eine enge Abstimmung zu suchen;
5. sich bei der Governance-Struktur zum AI-Act auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass auf die Einrichtung großer Behörden in Brüssel mit ausufernden Strukturen verzichtet wird;
6. sich dafür einzusetzen, dass bei der nationalen Umsetzung des AI-Acts keine Situation entstehen kann, in der unterschiedlich stark ausgeprägte Aufsichtsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten zu einer unterschiedlichen Interpretation und Durchsetzung der Regulierung kommen. Deutschland darf nicht durch eine zu

restriktive Auslegung oder Zersplitterung der Aufsichtsstruktur in eine wettbewerbsmindernde Position geraten, wie sie teilweise im Bereich des Datenschutzes und der DSGVO zu beobachten ist. Der AI-Act muss in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und durchgesetzt werden.

- III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung mit Blick auf die konkreten Trilog-Verhandlungen auf, sich dafür einzusetzen,
1. dass die verbleibenden Unklarheiten, in welchem Verhältnis einzelne Anforderungen des AI-Acts zu anderen EU-Rechtsvorschriften stehen, im Sinne des EP-Vorschlags bereinigt werden, um Rechtsunsicherheiten für die Entwickler von KI vorzubeugen – dazu gehören auch einheitliche Begrifflichkeiten in den einzelnen Gesetzen. Konkret mit Blick auf
 - a) die Datenschutz-Grundverordnung;
 - b) den Data Act;
 - c) den Digital Markets Act;
 - d) die Produktsicherheitsrichtlinie;
 - e) die Verbraucherschutzrichtlinie;
 - f) die sektoralen Regelungen im Bereich der Hochrisiko-Systeme, wie zum Beispiel die Verordnung über Medizinprodukte;
 - g) den Digital Services Act;
 - h) die NIS-II-Richtlinie;
 - i) die Richtlinie zur Plattformarbeit;
 2. dass die Ausnahmen, die der AI-Act für den Bereich Forschung, Entwicklung und Testen vorsieht, weiter gefasst werden, insbesondere mit Blick auf Systeme, die zu Forschungszwecken entwickelt werden;
 3. dass die Definition von KI noch enger gefasst wird, denn sowohl der Vorschlag des Rates als auch jener des EP enthalten weiterhin Logik- und wissensbasierte Ansätze (Rat: Artikel 3(1); EP: Artikel 3, Recital 6a) und bergen damit das Risiko, dass auch konventionelle Software-Anwendungen in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, womit nachträglich neue Regeln für bereits existierende Anwendungen entstehen würden. Der Kern der KI-Definition muss beim Maschinellen Lernen liegen;
 4. dass der Unterschied zwischen „Foundation Model“ und „General Purpose AI System“ trennschärfer wird, denn die bisherigen Definitionsvorschläge des EP zu den beiden Begriffen sind zu wenig unterscheidbar, was die Gefahr von Unklarheiten für die regulatorische Ableitung innerhalb des AI-Acts birgt;
 5. im Bereich der Hochrisiko-Anwendungen von KI sich dafür einzusetzen,
 - a) dass das vom EP neu eingefügte Kriterium „Umwelt“ für die Risiko-Klassifikation von KI-Systemen in Artikel 6, Par. 2 gestrichen wird und die bisherige Prämisse des AI-Acts beibehalten wird, nach der nur dann die Hochrisiko-Regeln gelten, wenn von einer KI-Anwendung ein signifikantes Risiko für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Grundrechte ausgehen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass am Ende fast jede KI-Anwendung in den Hoch-Risiko-Bereich fällt und damit die gesamte risikobasierte Grundlogik des AI-Acts ausgehöhlt wird;
 - b) die Einstufung von Bildungsanwendungen in Annex III Punkt 3ba so zu gestalten, dass hier ausschließlich KI-Anwendungen erfasst sind, mittels derer Entscheidungen über den Zugang von Personen zu Bildungseinrichtungen getroffen werden, nicht aber Anwendungen, welche nur die Unterstützung von Lernprozessen betreffen;

- c) dass die in Annex III vorgenommene Verschärfung im Bereich Personalauswahl, betreffend der gezielten Platzierung von Stellenangeboten, gestrichen wird. Es bedarf hier ausreichend Raum für innovative und stärker auf aktuelle Kompetenzen fokussierte Prozesse der Personalauswahl, was gerade auch mit Blick auf Fachkräftegewinnung aus dem Ausland zunehmend wichtig wird;

und sich dafür einzusetzen,

- 6. dass bei einer Aufnahme der Empfehlungssysteme für „Online-Plattformen“ in Annex III geprüft wird, inwiefern hier Doppelungen zu den entsprechenden Regelungen im Digital Services Act (DSA) bestehen, um eine unnötige Doppelregulierung auf EU-Ebene und Differenzen bei der nationalen Umsetzung von DSA und AI-Act zu vermeiden;
- 7. mit Blick auf die in Artikel 8 EP-Vorschlag angelegte Zielsetzung, den gesamten AI-Act zu einer stärker sektoral ausgerichteten Gesetzgebung weiterzuentwickeln, entschlossen voranzutreiben und hierbei darauf hinzuwirken,
 - a) dass die Regeln des AI-Acts je nach spezifischem Sektor und Anwendungsfall unterschiedlich auszulegen sind;
 - b) dass bereits bestehende sektorale Regulierung im Bereich von Hoch-Risiko-Anwendungen für die Ausgestaltung des AI-Acts wo immer möglich herangezogen wird;
 - c) dass bei der Beauftragung harmonisierter Standards an die europäischen Normungsinstitutionen wo immer möglich, an bereits existierende Standards angeknüpft wird und
 - d) hiermit das Risiko einer Doppelregulierung in Europa konstruktiv adressiert wird;
- 8. dass die Bestimmungen für das Risiko-Management-System in Artikel 9 auf eine realistisch umsetzbare Basis gebracht werden;
- 9. dass für die Entwicklung von KI-Systemen die Möglichkeit zur Verwendung personenbezogener Daten verbessert wird, indem mittels einer Verbindung zwischen Artikel 10, Par. 4 AI-Act („Data and data governance“) und Artikel 6 der Datenschutz-Grundverordnung („Rechtmäßigkeit der Verarbeitung“) eine lex specialis geschaffen wird;
- 10. dass bei den Bestimmungen für die technische Dokumentation in Artikel 11 und Annex IV zu starke Auflagen konsequent abgelehnt werden und diese idealerweise noch weiter verschlankt werden;
- 11. dass die Anforderungen des EP-Textes in Artikel 12 zur Messung und Protokollierung des Energie- und Ressourcenverbrauchs von KI-Komponenten in Geräten und Modulen auf ein notwendiges und realistisch darstellbares Maß reduziert werden. Dabei muss beachtet werden, dass Energie- und Ressourcenverbrauch nur im Kontext des zum Einsatz kommenden Gesamtsystems betrachtet werden können;
- 12. bei den Regeln für die Foundation Models, die das EP – nach den Entwicklungen um ChatGPT – mit dem Artikel 28b vor allem auch mit Blick auf die Frage der internationalen Lieferkette neu vorgeschlagen hat, sich aufbauend auf einer präziser gefassten Definition von Foundation Models dafür einzusetzen,
 - a) dass die Dokumentationspflichten von Artikel 28b, analog zur Systematik des DSA, nur für die sehr großen Entwickler gelten sollen, die in einer Liste nach klaren Kriterien festzuschreiben sind. Das Ziel sollte sein, dass Akteure in der Lieferkette, die diese Modelle einkaufen, ihre Verpflichtungen aus dem AI-Act auch erfüllen können;

- b) dass für Foundation Models, die unterhalb der Schwelle wie in Buchstabe a definiert, ausschließlich die Regeln des AI-Acts für Nicht-Hochrisiko-Systeme gelten sollen;
 - c) die Auflagen, welche urheberrechtliche Verpflichtungen für Foundation Models festschreiben, gestrichen werden, um mit Blick auf die Urheberrichtlinie, die die Fraktion der CDU/CSU als richtigen Ort für diesbezügliche Regelungen sieht, eine Doppelregulierung zu vermeiden;
 - d) dass dafür Sorge getragen wird, dass bei der Regulierung von Foundation Models jederzeit eine Anpassung an die aktuellen technologischen Entwicklungen sichergestellt ist. Dazu gehört auch eine zeitnahe Evaluierung des AI-Acts;
13. mit Blick auf die vom EP mit Artikel 29a neu vorgeschlagene obligatorische Grundrechteprüfung, sich dafür einzusetzen, dass Artikel 29a gestrichen wird, weil die Grundrechteprüfung bereits ausreichend im AI-Act verankert ist. Außerdem übersteigt der Detailgrad der Anforderungen von Artikel 29a die bislang im Bereich der Grundrechte existierenden Vorschriften und Standards, die zur Risikobewertung und Maßnahmen zur Schadensminderung herangezogen werden können, bei weitem;
14. sich aber mindestens dafür einzusetzen,
- a) Artikel 29 in eine für KI-Entwickler praktikable Form abzuändern und dabei den Vorschlag eines öffentlichen Konsultationsverfahren mit 6 Wochen Antwortfrist, welches bei der Umsetzung neben erheblichem Aufwand auch zu zeitlichen Verlusten führen würde, zu streichen;
 - b) eine Kohärenz zu den Vorgaben betreffend Grundretekriterien zwischen dem neuen Artikel 29a und den entsprechenden Bezügen in Artikel 6 und 9 sowie zur Datenschutzfolgeabschätzung in Artikel 35 DSGVO herzustellen;
 - c) eine Kohärenz in der Terminologie zwischen den an den betreffenden Stellen verwendeten Begriffen „Prüfung“ und „Risiko-Management“, sowie der unterschiedlichen Adressierung von Anbietern von KI-Anwendungen herzustellen;
- und sich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel dafür einzusetzen,
15. dass bei den regulatorischen Sandboxes Erleichterungen in Bezug auf die Datennutzung und die zu hohen Auflagen bei den Umweltkriterien in Artikel 54, Par. 1 vorgenommen werden. Dadurch sollen die Sandboxes regulatorisch nicht überlagert werden und das Ziel erhalten bleiben, mit den Sandboxes eine vereinfachte Testumgebung für KI zu schaffen;
16. die Erleichterungen für Startups und KMU weiter zu stärken,
- a) insbesondere mit Blick auf Dokumentationspflichten und verbesserte Möglichkeiten zur Teilnahme an KI-Standardisierungsprozessen;
 - b) durch ein einheitliches EU-Online-Portal, das in verschiedenen Sprachen eingerichtet wird und alle notwendigen Verfahren und Formalitäten für die Geschäftstätigkeit in einem anderen EU-Land abdeckt;
17. KI-Ökosysteme im Rahmen der bestehenden Supercomputing-Infrastruktur oder LEAM in Deutschland zu unterstützen und sich hierbei nicht hinter dem immer noch fehlenden Digitalbudget aus dem Koalitionsvertrag zu verstecken.

Berlin, den 4. Juli 2023

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

