



Herrn
Dr. Robert Habeck
Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz
Scharnhorststraße 35-37
10115 Berlin

- Der Vorsitzende -

Prof. Dr. Eckhard Janeba

Universität Mannheim
L7, 3-5, D-68131 Mannheim

TEL
FAX
E-MAIL
INTERNET

DATUM 21. Mai 2024

BETREFF *Brief AI Act*

Sehr geehrter Herr Bundesminister!

Der AI-Act der Europäischen Union ist verabschiedet¹. Dieses Gesetzgebungsverfahren ist von der Sorge um Diskriminierung, Manipulation, Freiheitsrechte, Datenschutz und Gefahren für die Demokratie getrieben. Europa hat kraftvolle Instrumente zu deren Schutz geschaffen. Darüber sollte jedoch nicht in Vergessenheit geraten, dass die neuen technischen Möglichkeiten wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen eröffnen. Es geht darum, dass sich Europa durch dieses Regelwerk nicht von einem der dynamischsten Wirtschaftszweige ausschließt. In der Präambel der Verordnung wird als weiterer Zweck genannt, "Innovation zu fördern" (Erwägungsgrund 1). Das Anliegen dieses Briefs ist es, auf Handlungsmöglichkeiten hinzuweisen, die Innovation mehr Freiraum eröffnen.

Der AI-Act ist auf europäischer Ebene beschlossen worden, damit im ganzen Europäischen Wirtschaftsraum einheitliche Regeln gelten (Erwägungsgrund 8, 21). Die Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik sind deshalb beschränkt. Die verbliebenen Spielräume sollten aber genutzt werden, um Innovation zu erleichtern. Die Technik entwickelt sich außerdem mit hoher Geschwindigkeit. Es ist

¹ Alle Vorschriften sind zitiert nach dem CORRIGENDUM des Europäischen Parlaments vom 16. April 2024 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138-FNL-COR01_EN.pdf) zu European Parliament P9_TA(2024)0138 Artificial Intelligence Act European Parliament legislative resolution of 13 March 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union Legislative Acts (COM(2021)0206 – C9-0146/2021 – 2021/0106(COD)).

wahrscheinlich, dass sich Nutzungsmöglichkeiten für künstliche Intelligenz auf tun werden, die von den vorhandenen Regeln gar nicht oder jedenfalls nicht angemessen erfasst sind. Das dürfte weitere rechtliche oder zumindest politische Handlungsspielräume erschließen. Die Bundesrepublik sollte ihren rechtlichen und politischen Einfluss dann im Sinne von Innovationsfreundlichkeit geltend machen.

Der AI-Act legt die Anwendung der Regeln zu erheblichen Teilen in europäische Hände. Für die meisten operativen Aufgaben sind nicht die Mitgliedstaaten zuständig, sondern das neu geschaffene AI Office (Art. 64). Aus Wettbewerbsgründen ist das zu begrüßen. Ein starkes AI Office verhindert, dass Anbieter in Mitgliedstaaten abwandern, die eine weniger legalistische Verwaltungskultur haben. Für die (verbliebenen) Befugnisse der Mitgliedstaaten (Art. 28 - 37, 70, 74) sollte die Bundesrepublik die zuständigen Behörden schnell bestimmen und geeignet mit Mitarbeitern ausstatten.

In einem hoch regulierten Umfeld ist es für Anbieter besonders wichtig, dass Klarheit über die Anforderungen und ihre Durchsetzung besteht. Deshalb ist zu begrüßen, dass die Kommission der Europäischen Union ermächtigt ist, Guidelines für die Anwendung des AI-Act zu formulieren (Art. 96). Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss geltend machen, dass diese Guidelines schnell bekanntgemacht werden, und dass sie die Vorschriften des AI-Act in einer innovationsfreundlichen Weise interpretieren.

Eine zusätzliche Herausforderung für Anbieter erwächst aus der parallelen Anwendbarkeit anderer europäischer und deutscher Regeln, etwa des Data Act, des Data Governance Act, und des deutschen Datenschutzrechts. Im Verwaltungsrecht gibt es seit langem das Institut der Konzentrationswirkung: für ein und dasselbe Vorhaben muss ein Antragsteller nicht mehrere parallele Genehmigungs- oder Überprüfungsverfahren durchführen. Vielmehr wird die Zuständigkeit bei einer Behörde konzentriert. Der Antragsteller erhält eine einzige Genehmigung, die alle Regeln umfasst. Solch eine Lösung sollte für die Anbieter künstlicher Intelligenz geschaffen werden. Sie sollte die Möglichkeit umfassen, ein Vorhaben vorab und verbindlich prüfen zu lassen, um Rechtssicherheit zu erhalten.

Der AI-Act eröffnet Freiheitsgrade für open source Lösungen, ist dabei aber sehr restriktiv. Es gibt eine Ausnahme für "AI systems released under free and open source licences" (Art. 2 (12)). Diese Ausnahme gilt jedoch nicht für Anwendungen, die als "high risk" klassifiziert sind. Der Katalog solcher Anwendungen ist weit gefasst. Dazu gehören z.B. auch für pädagogische Zwecke eingesetzte Anwendungen (Annex III 3 b); Anwendungen, die Bewerbungen sichten (Annex III 4 a) oder Anwendungen, um Kreditwürdigkeit zu prüfen (Annex III 5 b). Vor allem ist aber weitgehend unklar, wie die Ausnahme für "general purpose AI models" und "general purpose AI systems" zu interpretieren ist. Deren Definition ist vage (Art. 3 (63), Art. 3 (66)). Es liegt in der Natur einer "general purpose" Technologie, dass man vorher nicht weiß, für welche Zwecke sie verwendet wird. Darunter mögen auch Zwecke fallen, die normativ problematisch erscheinen. Die Bundesregierung sollte aber darauf dringen, dass die open source Ausnahme so großzügig wie möglich

interpretiert wird. Denn open source Angebote sind die realistischste Option für europäische Angebote. Das gilt insbesondere für open source Verfeinerungen von proprietären Modellen. Solches "fine tuning" eröffnet gute Chancen für europäische Anbieter (und ist oft entscheidend für die Leistungsfähigkeit eines domänenspezifischen Sprachmodells).

Der Entwurf sieht "regulatory sandboxes" vor (Art. 3 (55), Art. 57). Ein Mitgliedstaat kann im Rahmen der sandbox auch "real world testing" zulassen (Art. 57 (5)). In dem im Übrigen recht restriktiven Rahmen des AI-Acts ist das eine der wichtigsten Möglichkeiten, um Innovation zuzulassen. Die Bundesregierung sollte schnell Regeln dafür schaffen, die zuständigen Behörden benennen und sie angemessen ausstatten.

Wichtig sind außerdem die Sonderregeln für kleine und mittlere Unternehmen. Insbesondere sind für sie die Dokumentationspflichten erleichtert (Art. 11 (1), Art. 62 f.), sie erhalten bevorzugten Zugang zu regulatory sandboxes (Art. 57 (9) (e), Art. 62 (1) (a)) und zu Standardisierungsgremien (Art. 62 (1) (d)). Für sie gelten geringere Gebühren (Art. 62 (2)). Das AI Office soll für diese Unternehmen "standardized templates" vorbereiten (Art. 62 (3) (a)). Es wird darauf ankommen, dass diese Regeln in einem innovationsfreundlichen Geist gelebt werden.

Schließlich gibt es eine Ausnahme von zahlreichen Regeln für Forschung und Entwicklung (Art. 2 (8), s. auch Art. 3 (63)). "Testing in real world conditions" ist von dieser Ausnahme allerdings nicht umfasst (Art. 2 (8)). Deshalb wird sie nur eine begrenzte innovationsfördernde Wirkung entfalten können.

Angesichts der sich abzeichnenden regulatorischen Hemmnisse und der positiven Produktivitätseffekte erscheint es dem Beirat besonders wichtig, dass die Bundesregierung die Nutzung von KI-Technologien in der deutschen Wirtschaft effektiv unterstützt, beispielsweise durch den schnellen Ausbau der Glasfasernetze, den Aufbau leistungsfähiger Rechenzentren und die Bereitstellung verknüpfbarer Daten. Dass Deutschland und Europa hinter anderen Ländern herhinken, liegt nicht nur an der Unsicherheit über das Regelungsumfeld, sondern auch an der unterentwickelten Infrastruktur.

Nach Art. 112 soll der AI-Act von der Kommission evaluiert werden. Die Bundesregierung sollte darauf dringen, dass die Kommission die Evaluation unmittelbar vorbereitet und dafür sorgt, dass belastbare Daten erhoben werden. Besonderes Augenmerk sollte auf der Frage liegen, ob der AI-Act europäischen Anbietern genügend Raum zur Entwicklung eigener Angebote lässt. Es wäre alarmierend, wenn der ohnehin sehr kleine Marktanteil europäischer Anbieter nach dem Inkrafttreten des AI-Act noch weiter zurückgeht.

Der Beirat kommt zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

1. Die Gefahr ist ernst zu nehmen, dass europäische Angebote von Techniken künstlicher Intelligenz (und insbesondere von generativer AI, die auf Sprachmodellen beruht), nach dem Inkrafttreten des AI Act noch weiter zurückgehen und dass in Europa keine neuen innovativen Angebote entwickelt werden.
2. Der wichtigste Beitrag des AI-Act zur Innovation ist Rechtssicherheit. Die Bundesregierung sollte deshalb darauf dringen, dass Guidelines für die Anwendung der Regeln schnell entwickelt werden.
3. Die Bundesrepublik sollte für Vorhaben, die unter den AI-Act fallen, ein einziges Verwaltungsverfahren mit Konzentrationswirkung schaffen.
4. Durch eine großzügige Auslegung und Anwendung der Vorschriften über open source Angebote, für regulatory sandboxes und für kleine und mittlere Unternehmen sollten Freiräume für Innovation eröffnet werden.
5. Die Bundesrepublik sollte darauf achten, dass die geplante Evaluation des AI-Act angemessen vorbereitet wird. Besondere Bedeutung wird den Effekten auf die Marktanteile europäischer Anbieter zukommen.
6. Die Bundesrepublik sollte Innovation im Bereich künstlicher Intelligenz dadurch fördern, dass sie eine bessere Infrastruktur schafft.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Eckhard Janeba
(Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats)

**Der Brief wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz**

Professor Dr. Dr. h.c. Christoph Engel (Federführung)
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Eckhard Janeba (Vorsitzender)
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

**Übrige Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz**

Prof. Dr. Dorothea Kübler (Stellvertretende Vorsitzende)
Direktorin der Abteilung „Verhalten auf Märkte“ am Wissenschaftszentrum
Berlin und Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität
Berlin

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Christian Bayer
Professor für Mikroökonomie
Leiter des Instituts für Makroökonomik und Ökonomie an der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel, Schweiz

Professor Dr. Norbert Berthold

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Felix Bierbrauer

Universität zu Köln, Center for Macroeconomic Research (CMR)
Albertus-Magnus-Platz, Köln

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Friedrich Breyer

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D.

Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. reale und monetäre Außenwirtschaft
Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.
Em.Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Prof. Dr. Nicola Fuchs-Schündeln

Professorin für Makroökonomie und Entwicklung an der Goethe-Universität
Frankfurt a.M.

Professorin Christina Gathmann, Ph.D.

Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Hans Gersbach
Professor für Makroökonomie, Innovation und Politik
CER-ETH – Center of Economic Research
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professorin Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h.c. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i.R.
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Jens Südekum
Düsseldorf Institute for Competition Economics
(DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Professor Dr. Roland Vaubel
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Achim Wambach, Ph.D.
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Georg Weizsäcker, Ph.D.

Lehrstuhl für Mikroökonomische Theorie und Anwendungen
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Eberhard Wille

Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann

Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

Professorin Dipl.-Ing. Dr. Christine Zulehner

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

Ruhende Mitgliedschaften

Professorin Dr. Claudia M. Buch

Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
in Frankfurt am Main

Professorin Dr. Veronika Grimm

Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für VWL, insb. Wirtschaftstheorie,
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professorin Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer

Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München