

# Ko-Regulierung von Künstlicher Intelligenz

## Stellungnahme

### I. Einordnung

Ko-Regulierung zeichnet sich dadurch aus, dass (auch) nicht-staatliche, demokratisch also nicht legitimierte Akteure an der Regelsetzung beteiligt sind: Staat und private Akteure spielen zusammen und finden gemeinsam institutionalisierte Formen der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung bei Regelverstößen.

Im Einzelnen ist die Terminologie allerdings unklar. Begriffe wie „Ko-Regulierung“ (oder aber „Selbstregulierung“, was gerade keine Ko-Regulierung, sondern eine ausschließlich private Aktivität wäre) finden zwar vielfach Verwendung. Sie sind aber nicht einheitlich bzw. verbindlich definiert. Über den genauen **Zuschnitt der Regulierungsmodelle** besteht keine Einigkeit. Teils existieren für die einzelnen Regelungstypen zudem unterschiedliche, konkurrierende Begriffe (ausführlich bspw. Möslein, Ambiguities of Self-Regulation, in: Grundmann/Grochowski (Hrsg.), European Contract Law and the Creation of Norms, Cambridge (Intersentia), 2021, S. 175). Während die europäischen Institutionen die Begriffe „Co-Regulation“ bzw. „Koregulierung“ verwenden, ist in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft die Bezeichnung „regulierte Selbstregulierung“ verbreitet.

### II. Modelle der Regulierung Künstlicher Intelligenz

Auch im Hinblick auf Risiken von künstlicher Intelligenz finden ganz unterschiedliche Regulierungsmodelle Verwendung, die sich teils als Ko-Regulierung qualifizieren lassen. Ursprünglich stand indessen (reine) **Selbstregulierung** im Vordergrund. Einzelne Unternehmen wie die Deutsche Telekom haben aus eigenem Antrieb Regelungen für den (unternehmensinternen) Umgang mit künstlicher Intelligenz entwickelt. Daneben finden sich Regelungsentwürfe größerer Interessenverbände (etwa das Gütesiegel der Deutschen Gesellschaft für Künstliche Intelligenz, die Leitlinien der Deutschen Gesellschaft für Digitale Wirtschaft oder das Global Policy Framework der International Technology Law Association, alle drei von 2019). Die aus dieser Selbstregulierung resultierende Normenvielfalt ist schwer zu überblicken und zu systematisieren. Eine umfassende Kartierung der verschiedenen Standards und Regelungen, wie sie das Berkman Klein Center for Internet and Society an der Harvard University vor einiger Zeit für die USA vorgelegt hat (s. unter <https://ai-hr.cyber.harvard.edu/>), steht für Deutschland noch aus.

In institutioneller Hinsicht ist diese Selbstregulierung seit längerem **von staatlichen oder auch supranationalen Akteuren ergänzt** und flankiert worden. Bereits 2018 hatte das damalige Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz eine Initiative mit dem Titel „Digitalisierung verantwortungsvoll gestalten“ initiiert, um Leitlinien für ein verantwortliches unternehmerisches Handeln in der digitalen Welt zu erarbeiten (näher: Möslein, Corporate

Digital Responsibility: Eine aktienrechtliche Skizze, in: Grundmann/ Merkt/ Mülbert (Hrsg.), Festschrift für Klaus J. Hopt zum 80. Geburtstag, Berlin (de Gruyter), 2020, S. 805).

Andererseits gibt es zahlreiche KI-Regelwerke, die auf Initiative nicht-privater, supranationaler Akteure entwickelt worden sind, aber den **Sachverstand privater Akteure** einbeziehen. Auch sie haben keinen rechtlich verbindlichen Charakter. Das prominente Beispiel ist die Empfehlung des Rates der OECD zu künstlicher Intelligenz vom 22. Mai 2019. Auf europäischer Ebene unterstützte die Kommission in ihrer Mitteilung „Schaffung von Vertrauen in eine auf den Menschen ausgerichtete künstliche Intelligenz“ zentrale Forderungen der Ethik-Leitlinien, die eine von ihr eingesetzte Expertengruppe nach intensiver Diskussion am 8. April 2019 veröffentlicht hatte.

### III. Ko-Regulierung im europäischen KI-Gesetz

Der Entwurf eines europäischen KI-Gesetzes mag eine Reaktion darauf sein, dass die geschilderten, vielfältigen Formen der KI-Selbstregulierung, KI-Koregulierung und des KI-Soft Law sich als nicht ausreichend erwiesen haben, um die Risiken künstlicher Intelligenz effektiv zu regulieren. Gleichzeitig soll das europäische KI-Gesetz jene anderen Regulierungsmodelle keineswegs vollständig ersetzen, sondern – soweit nötig – durch rechtlich verbindliche Vorgaben ergänzen.

Im Entwurf des KI-Gesetzes findet sich zudem bereits **eine Regelung, die Selbst- bzw. Ko-Regulierung sogar fördern soll**: Art. 69 Abs. 1 sieht vor, dass Kommission und Mitgliedstaaten „die Aufstellung von Verhaltenskodizes, mit denen erreicht werden soll, dass die in Titel III Kapitel 2 genannten Anforderungen auf KI-Systeme Anwendung finden“ fördern und erleichtern sollen. Die Regelung ist jedoch auf KI-Systeme beschränkt, die kein hohes Risiko bergen. Sie sieht zudem vor, dass die Aufstellung solcher Kodizes auf Grundlage technischer Spezifikationen und Lösungen erfolgen soll, die geeignet sind, die Einhaltung der entsprechenden Anforderungen mit Blick auf die Zweckbestimmung der Systeme zu gewährleisten. Darüber hinaus statuiert Art. 69 Abs. 2 die Förderung und Erleichterung der Aufstellung von „Verhaltenskodizes, mit denen erreicht werden soll, dass KI-Systeme freiwillig weitere Anforderungen erfüllen, die sich beispielsweise auf die ökologische Nachhaltigkeit, die barrierefreie Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen, die Beteiligung von Interessenträgern an der Konzeption und Entwicklung von KI-Systemen und die Vielfalt der Entwicklungsteams beziehen, wobei die Erreichung dieser Ziele anhand klarer Vorgaben und wesentlicher Leistungsindikatoren gemessen wird“.

Das KI-Gesetz regelt selbst den institutionellen Rahmen der Ko-Regulierung, indem es in Art. 69 Abs. 3 vorsieht, dass Verhaltenskodizes „von einzelnen KI-System-Anbietern oder von Interessenvertretungen dieser Anbieter oder von beiden aufgestellt werden“ können, und dass bei dieser Aufstellung auch eine Einbeziehung von Nutzern und Interessenträgern sowie deren Interessenvertretungen möglich ist. Zudem brauchen sich Verhaltenskodizes nicht auf ein einzelnes KI-System zu beschränken, sondern können sich auf mehrere KI-Systeme erstrecken, um ähnlichen Zweckbestimmungen der jeweiligen Systeme Rechnung zu tragen. Um den besonderen Interessen und Bedürfnissen von Kleinanbietern und Startups

Rechnung zu tragen, sieht schließlich Art. 69 Abs. 4 vor, dass Kommission und der Ausschuss deren Interessen bei der Förderung und Erleichterung der Aufstellung von Verhaltenskodizes Rechnung zu tragen haben.

#### **IV. Ergebnis**

Der Entwurf eines europäischen KI-Gesetzes trägt der Möglichkeit der Ko-Regulierung bereits Rechnung: Art. 69 sieht eine ausführliche Regelung zu Verhaltenskodizes vor. Diese Regelung beschränkt sich auf KI-Systeme, die kein hohes Risiko bergen. Ansonsten hält man für riskantere KI-Systeme die vielfältigen Formen der KI-Selbstregulierung, KI-Koregulierung und des KI-Soft Law wohl für nicht ausreichend. Eine gegenüber dem gegenwärtigen Entwurf des KI-Gesetzes stärkere Betonung der Ko-Regulierung erscheint somit nur sinnvoll, wenn sie den spezifischen Risiken von KI-Systemen hinreichend Rechnung trägt. Der risikobasierte Ansatz des KI-Gesetzes müsste dann aber grundsätzlich verändert werden.

Darmstadt, 27. April 2023

Prof. Dr. Sebastian Omlor, LL.M. (NYU), LL.M. Eur., Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Florian Möslein, LL.M. (London) Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Petra Gehring, TU Darmstadt