

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Alexander Bertram (AfD)

vom 26. Juni 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 29. Juni 2023)

zum Thema:

Verbraucherschutz im Hinblick auf Risiken der Künstlichen Intelligenz (KI)

und **Antwort** vom 12. Juli 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 13. Juli 2023)

Senatsverwaltung für Justiz
und Verbraucherschutz

Herrn Abgeordneten Alexander Bertram (AfD)
über
die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/16003

vom 26. Juni 2023

über Verbraucherschutz im Hinblick auf Risiken der Künstlichen Intelligenz (KI)

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung des Abgeordneten:

KI gilt als Schlüsseltechnologie, wird in verschiedenen Bereichen eingesetzt und eröffnet Chancen für die Zukunft. Doch wie steht es um die Risiken dieser Technologie, um das Wissen der Bürger darum und um den nötigen Schutz der Verbraucher vor den Gefahren der KI?

BR24 zeigt in dem Beitrag „Wenn die KI zum Komplizen von Betrügern wird“ Schattenseiten der KI auf; so in den Bereichen der Kriminalität wie dem „Enkeltrick“, Versicherungsbetrug, Bankbetrug, Fake News und vieles mehr.¹

1. Welche derzeit existierenden Verordnungen schützen Verbraucher vor einem unbefugten Eingriff durch KI?

1.1 Auf Grundlage welcher Gesetze wurden diese Verordnungen erlassen?

Zu 1. und 1.1: Die Regelung von Fragen im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz (KI) fällt in die Gesetzgebungskompetenz der EU und des Bundes und nicht der Länder.

Laut geltendem Recht richtet sich der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher bislang nach den allgemeinen zivilrechtlichen Haftungsnormen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Im Fall eines bestehenden Vertrags zwischen einem Unternehmer und einer Verbraucherin oder einem Verbraucher gelten hier die Haftungsregelungen des allgemeinen und besonderen Schuldrechts. Im Übrigen – und im Falle eines Vertrags ergänzend – finden die Vorschriften des allgemeinen Deliktsrechts Anwendung, die eine verschuldensabhängige Haftung bei Eingriffen in gesetzlich geschützte Rechtsgüter regeln.

¹ <https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/schattenseiten-wenn-die-ki-zum-komplizen-von-betruergern-wird,Te8Kd85>

Darüber hinaus sind die Verbraucherinnen und Verbraucher nach den Bestimmungen der EU-Datenschutzgrundverordnung vor unberechtigten Eingriffen in ihre persönlichen Daten geschützt.

Die EU verhandelt derzeit auf der Grundlage des Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zwei Gesetzentwürfe, die einen umfassenden Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher im Zusammenhang mit KI zum Ziel haben:

Mit dem Artificial Intelligence Act (AIA) hat die Europäische Kommission am 21. April 2021 den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über Künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union (COM (2021) 206 final) vorgelegt:

In dieser sollen für Anbieterinnen und Anbieter sowie Nutzerinnen und Nutzer von KI-Systemen die Anforderungen an KI, das Risikomanagement und weitere Fragen geregelt werden. Aufgrund eines risikobasierten Ansatzes soll die Verordnung nach Risikogruppen unterscheiden, wobei KI-Systeme mit einem unannehmbaren Risiko verboten werden und für Hochrisikosysteme besonders strenge Anforderungen gelten sollen.

Der Senat hat in der Verbraucherschutzministerkonferenz 2021 gemeinsam mit den anderen Bundesländern die Bundesregierung gebeten, sich dafür einzusetzen, dass der angekündigte Rechtsakt hinreichend den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigt.

Der Vorschlag wurde im Bundesrat beraten. Die Stellungnahme des Bundesrats gegenüber der Europäischen Kommission vom 17. September 2021 ergibt sich aus der BR-Drs. 488/21 (Beschluss).

Der Verordnungsentwurf befindet sich seit dem 14. Juni 2023 in den Trilog-Verhandlungen zwischen Rat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission. Ziel ist es, bis zum Jahresende eine Einigung zu erzielen.

Die gesetzliche Haftung bei Verstößen gegen die Verordnung soll in einer gesonderten Richtlinie geregelt werden. Hierzu hat die Europäische Kommission am 28. September 2022 den Vorschlag einer Richtlinie zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz (Richtlinie über KI-Haftung – COM (2022) 496 final) vorgelegt. Der Vorschlag wurde Ende 2022 im Bundesrat beraten. Die Stellungnahme des Bundesrats gegenüber der Europäischen Kommission vom 16. Dezember 2022 ergibt sich aus der BR-Drs. 486/22 (Beschluss).

2. Welche Sicherheitslücken und Risiken bei dem Einsatz von KI sieht der Senat im Hinblick auf den Verbraucherschutz?

Entsprechend einer repräsentativen TÜV-Verband KI-Studie fordern 80% der befragten Bundesbürger „ein von unabhängigen Stellen vergebenes Prüfzeichen für Künstliche Intelligenz, um das Vertrauen in die Technologie zu

stärken. 79 Prozent wünschen sich, dass Produkte und Anwendungen mit Künstlicher Intelligenz grundsätzlich gekennzeichnet werden. Und 71 Prozent der Befragten fordern eine umfassende gesetzliche Regulierung der Technologie. „²

Zu 2.: KI-Systeme stellen für die Verbraucherinnen und Verbraucher derzeit weitestgehend kein oder nur ein minimales Risiko dar. Die aktuellen Diskussionen um die Gefahren von KI verstehen sich in erster Linie vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung von KI-Technologien. Die rasante Entwicklung verspricht für Gesellschaft und Wirtschaft einen großen Nutzen, aber auch ein gesteigertes Risiko.

Der Senat begrüßt daher ausdrücklich die aktuellen Pläne der EU zur Schaffung eines geeigneten Rechtsrahmens. Hierbei handelt es sich um den weltweit ersten Versuch, ein umfassendes Gesetz zur Regulierung von KI auf den Weg zu bringen. Nach derzeitigem Verhandlungsstand sollen von der Regulierung auch in Form eines Verbots alle KI-Technologien erfasst werden, die kognitive Verhaltensmanipulation von Personen oder bestimmter gefährdeter Gruppen sowie eine Klassifizierung von Menschen auf der Grundlage von Verhalten, sozialökonomischem Status und persönlichen Merkmalen (Soziales Scoring) ermöglichen. Darüber hinaus sollen biometrische Echtzeit-Fernidentifikationssysteme (z. B. Gesichtserkennung) nicht erlaubt sein. Soweit KI-Technologie nicht gesetzlich verboten ist, muss vor allem für Hochrisiko-KI-Systeme durch ein umfassendes und frühzeitig, d. h. bereits bei Entwicklung der KI-Technologie, einsetzendes Risikomanagement jederzeit dafür gesorgt werden, dass sich die potentiellen Gefahren von KI erst gar nicht realisieren.

3. Welche Stellen prüfen derzeit die Sicherheit von KI-Anwendungen, die mit einem hohen Risiko für Gesundheit und elementare Grundrechte der Bürger verbunden sind?

3.1 Welche Institutionen sind künftig für eine solche Prüfung vorgesehen?

3.2 Was ist der Unterschied zwischen Hochrisiko-KI-Systemen und anderen KI-Systemen? Bitte konkrete Beispiele nennen.

Zu 3. bis 3.2: Die Bundesregierung hat im November 2018 nach Durchführung eines deutschlandweiten Online-Konsultationsverfahrens unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die „Strategie Künstliche Intelligenz“ erstellt, in der die Handlungsfelder definiert werden. Darin ist u. a. festgelegt, dass die Bundesregierung im Rahmen eines breiten gesellschaftlichen Dialogs und einer aktiven politischen Gestaltung KI ethisch, rechtlich, kulturell und institutionell in die Gesellschaft einbetten wird.

² <https://www.tuev-saar.de/tuev-verband-ki-studie-verbraucher-fordern-pruefzeichen-fuer-kuenstliche-intelligenz/>

Eine spezielle behördliche Zuständigkeit auf Bundesebene zur Prüfung von KI existiert bislang nicht. Für die evtl. Regelung einer solchen Zuständigkeit muss erst die EU-Verordnung beschlossen werden, aus der sich die konkreten Aufgaben und Befugnisse der innerstaatlichen Behörden ableiten.

Gleichwohl befassen sich jetzt bereits zahlreiche Institutionen mit den Auswirkungen von KI. Hierzu gehört u. a. das Bundesinstitut für Risikobewertung, das auf seiner Webseite über die vielgestaltigen Forschungsgebiete im Zusammenhang mit KI informiert.

Im Gesundheitssektor obliegt der Einsatz von KI-basierten Anwendungen in der haftungsrechtlichen Verantwortung der behandelnden Personen, wenn z. B. KI-basierte Anwendungen zur Unterstützung bei Diagnosen zum Einsatz kommen. Ferner ist die Verwendung von KI-basierten Anwendungen im Rahmen von Medizinprodukten möglich, entweder als eigenständiges Medizinprodukt oder als Teil eines Medizinproduktes. In diesem Falle unterliegt die Zulassung den Vorschriften der europäischen Medizinprodukteverordnung (MDR – EU 2017/745) und des Medizinprodukte-Durchführungsgesetzes (MPDG), wobei je nach Art des Produktes Landesbehörden, das Paul-Ehrlich-Institut oder das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zuständig ist (§ 85 MPDG).

Die risikobasierte Einstufung verschiedener Risiken soll in der o. g. EU-Verordnung detailliert geregelt werden. Wegen der laufenden Trilog-Verhandlungen kann zu der genauen Abgrenzung der Hochrisiko-KI-Systeme von anderen KI-Systemen derzeit noch keine abschließende Aussage getroffen werden.

4. Falls noch keine Kennzeichnungsregeln oder speziell auf KI zugeschnittenen Gesetze in Deutschland existieren wie werden derzeit zum Beispiel Datenschutzrechte oder Persönlichkeitsrechte der Verbraucher gewahrt und garantiert?

Zu 4.: Die Unternehmen sind verpflichtet, die Vorgaben der EU-Datenschutzgrundverordnung zu beachten. Sie müssen nach Artikel 24 ff. unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Datenverarbeitung sowie der Schwere der Risiken die erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen treffen.

Für den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher sind in Deutschland darüber hinaus die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zuständig. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) sorgt als übergeordnete Kontrollbehörde dafür, dass alle EU-Organen und –Einrichtungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten den Schutz der Privatsphäre gewährleisten.

5. Wie werden Verbraucher konkret auf derzeitige sowie künftige Eingriffe der KI auf Gebieten wie Verwaltung, Medizin, Straßenverkehr, Medien und andere sie betreffende Bereiche vorbereitet? Welche Stellen leisten diesbezüglich Aufklärung und schaffen Transparenz? In welchem Umfang geschieht dies? Bitte mit Aufzählung der Institutionen und deren Aktivitäten.

Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder beziehen sich auf den Bericht der Länderarbeitsgruppe `Digitaler Neustart` zum Themenkomplex `Haftungsfragen der Künstlichen Intelligenz – Europäische Rechtsetzung` und stimmen folgenden Punkten zu: „(...) dass die Richtlinienvorschläge der Europäischen Kommission zur Haftung bei Künstlicher Intelligenz und zur Überarbeitung der Produkthaftungsrichtlinie die Grundlagen des nationalen Haftungsrechts unangetastet lassen und auf die Einführung neuartiger verschuldens- und fehlerunabhängiger Gefährdungshaftungstatbestände für Hersteller und Betreiber von KI-Systemen verzichten.“³

Zu 5.: Nach Einschätzung des Senats kann eine gezielte Verbraucherinformation einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher rund um das Thema KI leisten.

Das Bundesministerium der Justiz fördert seit 2021 das Projekt „Zentrum für vertrauenswürdige KI“. Ziel des Zentrums ist es, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft in einem KI-Ökosystem zusammenzubringen und so vertrauenswürdige Anforderungen und Eigenschaften von KI-Systemen zu definieren sowie darauf hinzuwirken, vertrauenswürdige KI-Systeme als Standard zu etablieren. Projektteilnehmer sind der Think Tank iRights.Lab, die Fraunhofer Gesellschaft sowie die Freie Universität Berlin.

Darüber hinaus nimmt der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) regelmäßig auf seiner Webseite zu Fragen im Zusammenhang mit KI und Algorithmen Stellung.

Zudem werden in Wirtschaft und Gesellschaft vielfältige Diskussionsforen sowie Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen durchgeführt, die hier nicht abschließend aufgelistet werden können. Als Beispiele lassen sich anführen:

- Weiterbildungsseminare des TÜVNORD zum Thema „KI und Datenschutz“,
- Podiumsdiskussionen der Stiftung Neue Verantwortung zur Kontrollierbarkeit von KI,
- Trainingsangebote der iRights.Lab Academy zur Stärkung der digitalen Kompetenz und
- Ratgeber- und Diskussionsbeiträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (z. B. des rbb am 01.04.23 mit dem „Wollen wir eine KI erschaffen, die wir nicht verstehen?“).

6. Was sind verschuldens- und fehlerunabhängige Gefährdungshaftungstatbestände konkret? Bitte Beispiele nennen.

6.1 Wer haftet, wenn Verbraucher durch einen solchen verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftungstatbestand geschädigt werden? Wer entschädigt die betreffenden Verbraucher?

6.2 Wie wird das Vertrauen der Verbraucher in KI-Technologie hergestellt, wenn es keine unabhängigen Überprüfungen gibt und stattdessen Anbieter hochriskanter KI weitgehend selber kontrollieren, ob ihre Systeme rechtskonform sind?

³ https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2023/Fruehjahrskonferenz_2023/top-i12-digitaler-neustart-ki-haftung.pdf

Zu 6. bis 6.2: Im deutschen Schadensersatzrecht gilt grundsätzlich das Verschuldensprinzip. Eine Haftung erfordert daher im Regelfall ein Verschulden des Schadensverursachers durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten (§ 276 BGB).

Von diesem Grundsatz weicht das deutsche Zivilrecht nur in bestimmten Ausnahmen ab. Zu nennen sind hier die verschuldensunabhängige Haftung des Tierhalters nach § 833 BGB, des Fahrzeughalters nach § 7 Straßenverkehrsgesetz und des Herstellers eines Produkts nach § 1 Produkthaftungsgesetz. Diese Anspruchsgrundlagen regeln die sogenannte Gefährdungshaftung. Ein Schadensersatzanspruch besteht hier unabhängig von der Widerrechtlichkeit eines bestimmten Verhaltens oder dem Verschulden einer handelnden Person. Vielmehr ist die Grundlage der Haftung in diesen Fällen das erlaubte Risiko eines gesellschaftlich nützlichen Verhaltens. Diese Haftung trifft die Person, die für diese Gefahr verantwortlich ist und Nutzen aus ihr zieht.

Die von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder eingerichtete Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ beschäftigt sich seit 2017 mit verschiedenen zivilrechtlichen Themen im Kontext der Digitalisierung. Zuletzt hat sich diese Arbeitsgruppe – auch unter Beteiligung des Senats – u. a. mit dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur KI-Haftung (s. o.) beschäftigt und einen Bericht vom 1. März 2023 vorgelegt. Dieser Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung neuer Haftungstatbestände derzeit nicht geboten erscheint. Der regulatorische Ansatz, der die bestehenden mitgliedstaatlichen Haftungssysteme unberührt lässt und nur Vermutungsregeln, Beweiserleichterungen und ähnliches enthält, ist daher zu begrüßen. Für weitere Einzelheiten wird auf den Bericht der Arbeitsgruppe verwiesen, der demnächst veröffentlicht werden wird.

Zur konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Anforderungen an das Risikomanagement bei Hochrisiko-Systemen kann der Senat wegen der derzeit auf EU-Ebene stattfindenden Trilog-Verhandlungen keine Aussage treffen.

7. Welche Expertengremien prüfen aktuelle sowie künftige Gefahren der KI-Entwicklung und des KI-Einsatzes für Verbraucher? Bitte Aufzählung der Gremien, ihrer Auftraggeber und der thematischen Inhalte.

Zu 7.:

Es finden sich Expertinnen und Experten bzw. Expertengremien an Universitäten (u. a. der Technischen Universität Berlin), Hochschulen und Akademien, wo Fragen im Zusammenhang mit KI in vielfältigen Forschungsprojekten wissenschaftlich untersucht und bewertet werden. Die Webseite der Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften enthält eine Kontaktliste von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen, die für Anfragen zur Verfügung stehen. In Deutschland existiert bereits eine Vielzahl an Expertinnen und Experten in den Unternehmen und Unternehmensberatungen. Der Markt wird sich mit der zu-

nehmenden Bedeutung von KI weiter entwickeln. Die vielfältigen kommerziellen Beratungsangebote finden sich im Internet und können hier aus Wettbewerbsgründen nicht namentlich benannt werden.

Berlin, den 12. Juli 2023

In Vertretung
Esther Uleer
Senatsverwaltung für Justiz,
und Verbraucherschutz