

Stellungnahme

Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung: Anforderungen an die nationale KI-Aufsichtsstruktur aus Sicht der Energiewirtschaft

20.06.2024

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

1 Die KI-Verordnung: Einordnung aus Sicht der Energiewirtschaft

Mit der Zustimmung der Mitgliedsstaaten im Rat der Europäischen Union zum „AI Act“ (KI-Verordnung) am 21.05.2024 wird im Sommer 2024 das weltweit umfassendste Gesetz über die Entwicklung und Nutzung von KI-Systemen Inkrafttreten können. Die meisten Regelungen der KI-Verordnung (KI-VO) greifen erst nach Ablauf der Übergangsfrist von 24 Monaten, weitere erst nach 36 Monaten. Nichtsdestotrotz sind für die nationale Umsetzung der KI-Verordnung zeitnah auf nationaler Ebene einige wichtige Entscheidungen zu treffen. Im Vordergrund steht nun die Frage nach der Ausgestaltung der nationalen Aufsichtsstruktur, die binnen 12 Monaten durch die Bundesregierung festzulegen ist.

Der BDEW hat den legislativen Prozess seit 2021 eng begleitet und hat unter anderem in einer Stellungnahme dargelegt, welche wichtige Rolle KI-Anwendungen in der Energiewirtschaft heute und zukünftig einnehmen. KI-Anwendungen werden schon heute in der Energiewirtschaft vielfältig eingesetzt und tragen dadurch zur Effizienzsteigerung, zur Verringerung von Treibhausgasemissionen, zu sichereren Arbeitsabläufen und zu besseren Kundenbeziehungen bei.

Der BDEW hatte sich wiederholt für eine innovationsfördernde Ausgestaltung der Verordnung und die Berücksichtigung geltender Sektorstandards eingesetzt. Bei den Trilogverhandlungen hatte sich der BDEW insbesondere für Nachbesserungen bei der Definition von Sicherheitskomponenten sowie eine differenziertere Einstufung als Hochrisikooanwendung eingesetzt. Das erzielte Trilogergebnis ist aus BDEW-Sicht positiv zu bewerten, da es der Energiewirtschaft nicht pauschal zusätzliche Berichtspflichten auferlegt. Der BDEW begrüßt ausdrücklich, dass die Einstufung als Hochrisikooanwendung fortan auf Fallbasis und anhand eines Filterprinzips auf differenzierte Weise erfolgen soll. Die Befugnis der EU-Kommission zur Anpassung der Anwendungsfälle für Hochrisiko-KI (Anhang III) im Rahmen von delegierten Rechtsakten ist angesichts der dynamischen technologischen Entwicklung angemessen.

Kritisch zu bewerten ist aus BDEW-Sicht nach wie vor, dass die KI-Verordnung für die Unternehmen erhebliche Aufwände aufgrund der geforderten Berichts- und Transparenzpflichten sowie etwaiger Konformitätsbewertungen nach sich ziehen wird. Die KI-Verordnung trägt insgesamt nicht zur Förderung von KI-Innovationen bei, sondern wird diese voraussichtlich weiter erschweren.

Künstliche Intelligenz bietet dennoch große Chancen für die Wettbewerbsfähigkeit und Transformation der Energiewirtschaft sowie für die Beschleunigung der Energiewende. Aus den genannten Gründen ist es daher bedeutsam, dass die nationale Umsetzung der KI-Verordnung auf eine Weise gestaltet wird, die innovationsfreundlich, praxisnah und bürokratiearm erfolgt.

2 Die KI-Verordnung: Empfehlungen für die nationale Umsetzung

2.1 Anforderungen an die nationale KI-Aufsichtsstruktur aus Sicht der Energiewirtschaft

Binnen zwölf Monaten nach Inkrafttreten der KI-VO muss die Bundesregierung festlegen, wie die deutsche Aufsichtsstruktur aussehen soll. Das entscheidende Element dieser Aufsichtsstruktur ist die sog. „notifizierende Behörde“ (Art. 28) als auch die Einrichtung bzw. Benennung einer Marktüberwachungsbehörde (dies kann auch die gleiche Behörde sein).

Aus Sicht der Energiewirtschaft sollte die Aufsichtsstruktur dabei folgende Anforderungen erfüllen:

- › **Etablierung eines Wirtschafts-Beirats und konsequente Einbindung der Energiewirtschaft:** Im Rahmen der KI-Aufsichtsstruktur sollten die Belange der Wirtschaft und der Energiewirtschaft in besonderem Maße berücksichtigt werden, um eine innovationsfreundliche und praxisnahe Umsetzung der KI-Verordnung zu realisieren. Die Aufsichtsstruktur sollte daher Formate für einen regelmäßigen und institutionalisierten Austausch mit Akteuren der Wirtschaft schaffen. Ein Beirat unter starker Einbindung der Wirtschaft und insbesondere auch der Energiewirtschaft wäre ein geeignetes Mittel, um eine innovationsfreundliche Auslegung der KI-VO zu realisieren sowie Anpassungsbedarf an der KI-VO und der nationalen Aufsichtsstruktur frühzeitig zu identifizieren.
- › **Praxisnahe und bürokratiearme Berichts- und Transparenzpflichten:** Die Aufsichtsstruktur sollte bei der konkreten Ausgestaltung und Prüfung der Berichts- und Transparenzpflichten praxisnahe und möglichst bürokratiearme Prozesse priorisieren. Um dies sicherzustellen, sollten die betroffenen Unternehmen frühzeitig in die Gestaltung dieser Prozesse eingebunden werden und zur Diskussion eingeladen werden (auch über den Wirtschafts-Beirat hinaus). Weiterhin sollen entsprechende Spielräume in der nationalen Umsetzung der Verordnung unbedingt genutzt werden, um betroffene Unternehmen zu entlasten.
- › **Zusammenführung der notifizierenden Behörde und der Marktüberwachungsbehörde:** Laut der KI-Verordnung soll die nationale Aufsichtsstruktur drei Aufgaben erfüllen: die Überwachung des Marktes, die Akkreditierung der Konformitätsbewertungsstellen sowie die Innovations- und Wettbewerbsförderung. Zur Bündelung der Kompetenzen sowie zur gesamtheitlich-vernetzten Erfüllung der drei Aufgaben ist es aus Sicht der Energiewirtschaft wünschenswert, dass eine Behörde die gesetzlich definierten Aufgaben gebündelt übernimmt.
- › **Klares Bekenntnis zu Innovations- und Wettbewerbsförderung:** Es ist entscheidend, dass im Rahmen der Aufsichtsstruktur neben der Marktüberwachungs- und

Akkreditierungsfunktion auch gewährleistet wird, dass der Spielraum für eine möglichst innovationsfreundliche Auslegung der KI-Verordnung genutzt wird. Dies erfordert insbesondere auch eine umfassende Ermöglichung der in Kapitel 6 beschriebenen Maßnahmen zur Unterstützung der Innovation (v.a. KI-Reallabore), sowie eine Minimierung der nötigen Bürokratie und weitere politische Maßnahmen.

- › **Benennung einer bestehenden Behörde statt Neugründung:** Aufgrund des knappen Zeitplans von nur zwölf Monaten zur Benennung einer nationalen Aufsichtsstruktur, kann nur durch die Bestimmung einer bestehenden Behörde eine arbeitsfähige Aufsicht zum Fristende sichergestellt werden. Es ist für die Akteure der Energiewirtschaft von zentraler Bedeutung, dass so bald wie möglich eine schlagkräftige und kompetente Anlaufstelle für die Umsetzung der KI-Verordnung zur Verfügung steht.
- › **Zentralisierung auf Bundesebene:** Die Erfahrungen mit der Datenschutzgrundverordnung haben gezeigt, dass die Aufteilung einer Aufsichtsbehörde in Bundes- und Landesbehörden für Unternehmen einen erheblichen bürokratischen und finanziellen Mehraufwand bedeuten und zu einer uneinheitlichen Rechtsauslegung führen kann. Zur Gewährleistung eines einheitlichen nationalen Vollzugs sollte die KI-Aufsicht daher dringend bei einer Behörde auf Bundesebene zentralisiert werden.
- › **Sicherstellung der Kohärenz mit bestehender Regulierung im Energiesektor:** Die Energiewirtschaft ist bereits von zahlreichen sektorspezifischen Regulierungen geprägt. Eine entsprechende Aufsichtsstruktur sollte daher Erfahrungen im Umgang mit hochregulierten Branchen besitzen, um eine innovationsfördernde und rechtssichere Verzahnung mit bestehender sektoraler Regulierung zu ermöglichen. Aus Sicht der Energiewirtschaft wäre daher eine Behörde mit Erfahrung im Bereich Energie besonders wünschenswert.
- › **Umfassende Ausstattung mit Personal, Expertise und Haushaltsmitteln:** Eine entsprechende Aufsichtsstruktur muss zwingend über ausreichendes und hochqualifiziertes Personal verfügen, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Dabei muss es gelingen, Personal mit Kenntnissen im Bereich KI aber auch Innovations- und Wettbewerbsförderung gewinnen und halten zu können. Nur dadurch wird ein verlässlicher Aufsichtsprozess gewährleistet, der effizient und rechtssicher erfolgen kann.

2.2 Empfehlung für die Benennung als oberste KI-Aufsichtsbehörde

Binnen zwölf Monaten nach Inkrafttreten der KI-VO muss durch die Bundesregierung eine nationale Aufsichtsstruktur bestimmt werden. Eine zentrale Frage, die zu klären ist, ist folgende:

Falls eine bereits bestehende Behörde die oberste KI-Aufsichtsbehörde werden soll, welche sollte dies aus Sicht der Energiewirtschaft sein und aus welchen Gründen?

- › **BNetzA als oberste KI-Aufsichtsbehörde und besondere Berücksichtigung der Innovationsförderung:** Es gibt verschiedene Akteure, die für die Rolle als primäre Aufsichtsbehörde prinzipiell in Frage kommen könnten: Im Vordergrund sollte dabei die Frage stehen, welche Institution am besten die drei Aufgabenbereiche gemäß der KI-VO (Marktüberwachung, Akkreditierung der Konformitätsbewertungsstellen sowie Innovations- und Wettbewerbsförderung) ausfüllen kann. Aus Sicht der Energiewirtschaft und auf Basis der in 2.1 beschriebenen Anforderungen würde sich die Bundesnetzagentur (BNetzA) aufgrund Ihrer Expertise im Umgang mit hochregulierten Branchen und insbesondere auch der Energiewirtschaft anbieten. Die BNetzA übernimmt zudem seit Inkrafttreten des Digitale-Dienste-Gesetzes am 14.05.2024 auch bereits Aufgaben im Digitalbereich.

Die BNetzA könnte daher aufgrund ihres Aufgabenportfolios am besten geeignet sein, den verschiedenen Ansprüchen an die KI-Aufsicht gerecht zu werden und dabei einen konstruktiven Interessensausgleich zwischen Innovationsverantwortung und -förderung zu realisieren. Letzteres würde von der BNetzA eine Erweiterung ihres Mandats und ihres Selbstverständnisses erfordern, um insbesondere auch den Aspekt „Wettbewerbs- und Innovationsförderung“ zukünftig noch stärker abbilden zu können. Damit dieser Aspekt von der BNetzA abgedeckt werden kann, müssten zwei Kriterien erfüllt sein: Erstens braucht es hochqualifiziertes Personal mit umfassenden Erfahrungen in den Bereichen Innovationsförderung und künstlicher Intelligenz. Zweitens müssten der BNetzA für die Erfüllung dieser Aufgabe ausreichend Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

3 Fazit

Die nationale Umsetzung der KI-Verordnung ist ein herausforderndes aber außerordentlich wichtiges Unterfangen, weswegen es bedeutsam ist, die Belange der betroffenen Branchen zu berücksichtigen. Die Energiewirtschaft als Schlüsselindustrie der deutschen Wirtschaft und wichtigem Innovationstreiber setzt sich für eine KI-Aufsichtsstruktur ein, die eine möglichst innovationsfreundliche und bürokratiearme Umsetzung der KI-Verordnung sicherstellt.

Aus Sicht der Energiewirtschaft ist für eine innovationsfreundliche und effiziente Umsetzung der KI-Verordnung wünschenswert, dass die in 2.1 aufgeführten Anforderungen bei der Errichtung der nationalen Aufsichtsstruktur erfüllt werden. Die Bundesnetzagentur wäre demnach aus Sicht der Energiewirtschaft als zentrale KI-Aufsichtsbehörde besonders geeignet.