

05.12.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - K - R - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Vorschriften über außervertragliche zivilrechtliche Haftung an künstliche Intelligenz (Richtlinie über KI-Haftung)****COM(2022) 496 final****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Rechtsausschuss (R)**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
R

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel, die Förderung des digitalen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft mit der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes für Geschädigte und der Verringerung von Rechtsunsicherheiten in Einklang zu bringen.

EU
U

2. Der Bundesrat begrüßt außerdem die mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Zielsetzung, die Kompensation von Schäden durch den Einsatz von KI-Systemen zu vereinfachen und zu harmonisieren. Angesichts des ständigen technischen und digitalen Fortschritts ist eine Anpassung des Rechtsrahmens dringend notwendig, um zu gewährleisten, dass Verbraucherinnen und Ver-

braucher, die mit KI-Systemen in Berührung kommen, ausreichend geschützt werden.

- EU
Wi
3. Der Bundesrat begrüßt mithin, dass im Rahmen eines koordinierten europäischen Konzepts für KI auch Vorschriften über eine außervertragliche zivilrechtliche Haftung erlassen werden sollen.
- EU
U
4. Der Bundesrat begrüßt insbesondere, dass mit dem Richtlinienvorschlag prozessuale Erleichterungen für die Geltendmachung von Schäden, welche durch den Einsatz von KI-Systemen entstanden sind, geschaffen werden sollen.
- EU
Wi
5. Hierdurch kann europaweit sichergestellt werden, dass Betroffene von durch KI verursachten Schäden den gleichen Schutz erhalten wie Betroffene von Schäden, die durch Produkte im Allgemeinen verursacht werden. Zudem wird die Rechtssicherheit erhöht und das Vertrauen in die Zukunftstechnologie KI gestärkt.
- EU
Wi
6. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt und den Richtlinienvorschlag über KI-Haftung zusammen mit dem Gesetz über künstliche Intelligenz und der Überarbeitung der sektoralen und horizontalen Produktsicherheitsvorschriften diskutiert.
- EU
Wi
7. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, bei diesem ganzheitlichen Ansatz weitere Regulierungen mit zu berücksichtigen und auf Kohärenz auch zu anderen europäischen Vorschriften zu achten. Der Bundesrat verweist hierzu beispielhaft auf die Gesundheitsindustrie. Im Rahmen der Medizinprodukte- und der In-Vitro-Diagnostik-Regulierung (MDR/IVDR) wurden bereits umfangreiche Anforderungen an die Qualität der Produkte und die Patientensicherheit vorgegeben. Etwa für KI-gestützte Medizinprodukte muss vermieden werden, dass es zu Doppelregulierungen oder Inkonsistenzen kommt.
- EU
Wi
8. Der Bundesrat begrüßt, dass im Wege dieses ganzheitlichen Ansatzes Artikel 2 des Richtlinienvorschlags bei den zentralen Begriffsbestimmungen auf das Gesetz über künstliche Intelligenz verweist. Der Bundesrat möchte in diesem Zusammenhang aber nochmals darauf hinweisen, dass die Definition des Begriffs „KI-System“ mit Bedacht gewählt werden muss und insbesondere die in Anhang I des Gesetzes über künstliche Intelligenz aufgeführten Techniken und

Konzepte zu einem zu weiten Anwendungsbereich führen würden. Nach dem Vorschlag der Kommission würde beispielsweise jegliche Software, die statistische Ansätze aufweist, als KI-Anwendung reguliert. Auch bei der Einstufung als Hochrisiko-KI-System regt der Bundesrat einen engeren Anwendungsbereich an, beispielsweise dergestalt, dass der Kontext der Anwendung stärker als bisher berücksichtigt wird.

U
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11)

9. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass die Hürden für geschädigte Verbraucherinnen und Verbraucher hoch und die Rechtsdurchsetzung schwierig bleiben dürfte. Insofern bittet er die Bundesregierung, sich im weiteren Verfahren für eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für in der EU betriebene KI-Systeme einzusetzen. Durch eine Gefährdungshaftung könnte eher sichergestellt werden, dass nur sichere, einer vorherigen Risikoabschätzung unterzogene KI-Systeme zum Einsatz kommen.

U
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 11)

10. Der Bundesrat begrüßt des Weiteren die in den Artikeln 3 und 4 vorgesehenen Regelungen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen durch die nationalen Gerichte ein Sorgfaltspflichtverstoß, respektive ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einer Pflichtverletzung und einem von KI hervorgebrachten oder nicht hervorgebrachten Ergebnis, widerleglich vermutet werden darf. Gleichwohl ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Schaffung von erleichterten prozessualen Bedingungen zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen nur einen eingeschränkten Schutz vermittelt, wenn und soweit die weiterhin bestehenden materiell-rechtlichen Haftungslücken nicht vollständig geschlossen werden. Für KI-Systeme ist kennzeichnend, dass ihre Funktion und ihre Ergebnisse nur beschränkt vorhersehbar sind. Die in Artikel 4 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags aufgezählten Sorgfaltspflichten des Gesetzes über KI bieten keine abschließende Gewähr für die Fehlerfreiheit des KI-Systems und seiner Ergebnisse. Für die Geschädigten bestehen keine realistischen Möglichkeiten, auf anderem Weg ein Verschulden und die Ursächlichkeit für einen eingetretenen Schaden zu beweisen. Haftungslücken bestehen damit vor dem Hintergrund des eingeschränkten Anwendungsbereichs der Produkthaftungsrichtlinie (Richtlinie 85/374/EWG) namentlich in Fällen, in denen ein Verschulden nicht nachweisbar ist und die Betroffenen den Ersatz von Vermögensschäden, immateriellen Schäden sowie Schäden, die aufgrund der Beschädigung der Sache entstanden sind, in die das betreffende KI-System verbaut ist, begehren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund, darauf hinzuwirken, dass

die nach der aktuellen Rechtslage fortbestehenden materiell-rechtlichen Haftungslücken geschlossen werden und, soweit erforderlich, die prozessualen Regelungen in den Artikeln 3 und 4 des Richtlinienvorschlags entsprechend angepasst und ergänzt werden.

EU
R
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 9
oder
Ziffer 10)

11. Als besonders positiv erachtet der Bundesrat das in dem Richtlinienvorschlag zum Ausdruck kommende Bemühen der Kommission, den Einfluss auf die Zivilrechtssysteme der Mitgliedstaaten auf das notwendige Maß zu begrenzen. Dabei nimmt er zustimmend zur Kenntnis, dass der Richtlinienvorschlag sich auf die Lösung des zentralen Problems der Beweisschwierigkeiten für Geschädigte bezüglich bestimmter Haftungsvoraussetzungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von KI beschränkt und auf zusätzliche Eingriffe in das Recht der Mitgliedstaaten sowie vor allem auf die Schaffung eines neuartigen Tatbestands der verschuldensunabhängigen Haftung verzichtet.

EU
U

12. Der Bundesrat befürwortet das Anliegen, durch den Erlass einer Richtlinie harmonisierte Regeln für die Offenlegung von Beweismitteln (Artikel 3) und die Vermutung des Kausalzusammenhangs (Artikel 4 des Richtlinienvorschlags) zu schaffen. Durch die vorgeschlagenen Regeln kann die prozessuale Augenhöhe gefördert werden.

EU
Wi

13. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit der vorgesehenen Offenlegung von Beweismitteln ein Instrument geschaffen wird, das so bislang noch nicht in der deutschen Prozessordnung vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang begrüßt es der Bundesrat, dass der Richtlinienvorschlag die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen auf das für einen Schadensersatzanspruch erforderliche und verhältnismäßige Maß begrenzen will. Der Bundesrat regt dazu ergänzend an, in der Richtlinie selbst noch eine Regelung mitaufzunehmen, dass im Zivilprozess offengelegte Geschäftsgeheimnisse nur den am Prozess Beteiligten, nicht aber der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden dürfen.

EU
U

14. Der Bundesrat befürwortet insbesondere den Ansatz in Artikel 3 des Richtlinienvorschlags, wonach bei durch Hochrisiko-KI-Systeme verursachten Schäden die Vorlage oder Sicherung von Beweismitteln gerichtlich angeordnet werden kann und bei Zuwiderhandlung gegen die gerichtliche Anordnung ein Sorgfaltspflichtverstoß widerleglich vermutet werden darf. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass gerichtliche Anordnungen zur Offenlegung von Beweismit-

teln nach Artikel 3 Absätze 1 und 3 und die Vermutungsregelung in Artikel 3 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags auch in Fällen zum Tragen kommen sollten, in denen der Kläger einen Ausgleich von Schäden anstrebt, die durch sonstige KI-Systeme verursacht wurden. Denn die Beweisschwierigkeiten für den Geschädigten sind technologieimmanent und bestehen in gleicher Weise bei Hochrisiko-KI-Systemen wie bei sonstigen KI-Systemen, die nicht als Hochrisiko-KI eingestuft sind. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, darauf hinzuwirken, dass Artikel 3 des Richtlinienvorschlags auch in Konstellationen Anwendung findet, in denen es um die Geltendmachung von durch sonstige KI-Systeme hervorgerufenen Schäden geht.

EU
Wi

15. Der Bundesrat begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag ein abgestuftes System zur Beweislastverteilung vorsieht, das sich in die Systematik des deutschen Haftungsrecht eingliedern lässt.

EU
R

16. Der Bundesrat stellt allerdings fest, dass Artikel 4 Absatz 5 des Richtlinienvorschlags die Vermutung des ursächlichen Zusammenhangs zwischen dem Verschulden des Beklagten und dem vom KI-System hervorgebrachten Ergebnis bei Nicht-Hochrisiko-KI-Systemen daran knüpft, dass der Nachweis nach Auffassung des nationalen Gerichts „übermäßig schwierig“ ist. Nach Auffassung des Bundesrates wird dadurch ein besonders unbestimmter Rechtsbegriff zur zentralen Voraussetzung des Tatbestands gemacht, zu dessen Konkretisierung der Richtlinienvorschlag selbst nur wenige Anhaltspunkte bietet. Die in den Erwägungsgründen 3 und 28 erwähnten schwer belegbaren Einflüsse einzelner Eingabedaten oder Schwierigkeiten bei der Erläuterung der inneren Funktionsweise des KI-Systems könnten zumindest einen großen Anteil aller KI-Systeme in ähnlicher Weise betreffen und ermöglichen daher kaum eine Differenzierung. Insbesondere lässt sich weder dem Normtext noch den Erwägungsgründen entnehmen, in Bezug worauf die „Übermäßigkeit“ der Schwierigkeiten festgestellt werden soll, denn es gibt auch in Fällen ohne KI-Einsatz keine „normale“ Schwierigkeit der Beweisführung; diese hängt vielmehr stets vom konkreten Einzelfall ab. Der Bundesrat besorgt hierdurch Rechtsunsicherheiten, die erst langwierig durch die Gerichte geklärt werden müssen und damit das Ziel des Richtlinienvorschlags, die Haftungsvoraussetzungen zu klären, gefährden könnten. Er spricht sich daher dafür aus, die Voraussetzung der übermäßigen Beweisschwierigkeiten im weiteren Verlauf des Normsetzungsverfahrens näher zu präzisieren. In Betracht kommt – entsprechend der Absicht des Richtlinienvor-

schlags, die mitgliedstaatlichen Beweisregeln möglichst unangetastet zu lassen – etwa die Bezugnahme auf eine Vergleichbarkeit mit solchen Schwierigkeiten, die im mitgliedstaatlichen Recht eingeführte Beweiserleichterungen begründen.

- EU
R
17. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass Artikel 4 Absätze 2 und 3 für Hochrisiko-KI-Systeme die Vermutungswirkung des Absatzes 1 an die Verletzung bestimmter abschließend aufgezählter Pflichten bindet, während in Absatz 5 für andere KI-Systeme die Vermutungswirkung des Absatzes 1 nur an den übermäßig schwierigen Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs gebunden ist. Er gibt zu bedenken, dass hierdurch möglicherweise in bestimmten Fällen die Haftung für Hochrisiko-KI-Systeme gegenüber anderen Systemen eingeschränkt sein könnte, und regt daher an, das Verhältnis dieser Vorschriften zueinander im Rahmen des weiteren Verfahrens zu überprüfen.
- EU
Wi
18. Der Bundesrat spricht sich nochmals dafür aus, bei der Schaffung der regulatorischen Rahmenbedingungen stets auch zu berücksichtigen, wie Innovationen bestmöglich unterstützt werden können. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen könnte eine zu strikte oder zu komplexe Regulierung verhindern, dass sie die enormen Potenziale von KI ausschöpfen und hierdurch Innovationen entstehen. KI-Innovationen „made in Europe“ sind aber unerlässlich, um im Vergleich zu China oder den USA nicht noch weiter ins Hintertreffen zu geraten und eine europäische Technologiesouveränität zu erhalten und auszubauen.
- EU
R
19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

20. Der **Ausschuss für Kulturfragen**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.