

Kommissionsvorschlag einer Künstliche-Intelligenz-Verordnung

Künstliche Intelligenz (KI) als Technik der Zukunft – und diese Zukunft möchte die Europäische Union mitgestalten. Deshalb hat die Europäische Kommission Mitte April ihren Vorschlag für eine Künstliche-Intelligenz-Verordnung veröffentlicht. Der Vorschlag beinhaltet erhebliches Potential, auch hinsichtlich der Mitgestaltung dieser Zukunft aus der EU heraus. Grund genug, schon in diesem frühen Stadium einen Überblick zu wagen.

In Sachen digitaler Regulierung ist der Europäischen Kommission momentan keine Untätigkeit vorzuwerfen. Nachdem Sie im November letzten Jahres Vorschläge für einen Digitalen-Dienste-Rechtsakt und einen Data-Governance-Rechtsakt veröffentlichte (wir berichteten dazu in unserem [Newsletter aus Januar](#)), folgt nun der Entwurf eines weiteren, langerwarteten Regulierungsprojekts: Mitte April stellte die Kommission ihren Vorschlag für die Regulierung von KI vor, die Künstliche-Intelligenz-Verordnung (Artificial Intelligence Act, [englischer Volltext](#) sowie [deutsche Pressemitteilung](#)). Ein weiterer Schritt, um die EU und den Binnenmarkt in digitaler Hinsicht zukunftsfest zu machen.

Für die KI-Verordnung hatte die Kommission schon im Februar 2020 ein [Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz](#) veröffentlicht, das von einer über 50-köpfigen Expertenkommission erstellt wurde und nun die wesentliche Grundlage für den Verordnungsvorschlag bildet.

Rechtsgüterschutz und Entwicklungsoffenheit – Der risikobasierte Ansatz

Ziel der EU-Kommission ist es, mit der KI-Verordnung ein Rahmenwerk zu schaffen, das einerseits offen genug ist, um die Entwicklung und Nutzung künstlicher Intelligenz nicht zu blockieren, andererseits aber den Gefahren und Risiken für wesentliche Rechtsgüter und Grundrechte gerecht wird. Deshalb wird – wie auch schon in der DSGVO – ein risikobasierter

Regulierungsansatz gewählt. Im Entwurf zeigt sich das in der Einteilung von KI in verschiedene Risikoklassen:

- KI mit **unannehmbarem Risiko**: Dies ist KI, die die Rechte, die Lebensgrundlage oder die Sicherheit von Personen beeinträchtigt und deren Einsatz wegen des unannehmbaren Risikos für diese wichtigen Rechtsgüter verboten werden soll. Hierzu zählt KI, die den freien Willen der Nutzer durch „*unterschwellige*“ oder „*ausnutzende Praktiken*“ manipuliert. In ihrer [Pressemitteilung](#) nennt die EU-Kommission das Beispiel von KI-Software in sprachgesteuerten Spielzeugen, die Minderjährige zu gefährlichem Verhalten animieren.
- KI mit **hohem Risiko**: Ob von einer KI ein hohes Risiko ausgeht, richtet sich nach ihrem Einsatzbereich. So soll etwa der Einsatz in Bereichen wie kritischer Infrastruktur (Verkehr), Ausbildung, Zugang zu Sozialleistungen oder wichtigen privaten Dienstleistungen oder die Verwaltung der Justiz nur unter bestimmten, hohen Anforderungen zulässig sein. Diese werden in über 40 Artikeln genauer festgelegt und umfassen strenge Vorgaben an das Risikomanagement, die Dokumentation der Entwicklung, Qualität der Datensätze, Transparenz, Kontrolle und menschliche Überwachung der Systeme. Unter anderem müssen die Anwendungen vor der Marktzulassung eine Konformitätsprüfung unterlaufen und eine entsprechende Zertifizierung erhalten.
- KI mit **geringem oder minimalem Risiko**: Die Anforderungen an andere KI mit minimalem oder geringem Risiko sind deutlich geringer. Aber auch für diese sieht der Kommissionsvorschlag klare Transparenz- und Anzeigepflichten vor, insbesondere, wenn die KI gegenüber Menschen eingesetzt werden soll.

Aufsicht, Sandboxes und Sanktionen

Die Mitgliedstaaten sollen gesonderte Aufsichtsbehörden schaffen, die mit der Überwachung und Aufsicht der KI-Hersteller und Produkte betraut sind. Deren Tätigkeit soll im European Artificial Intelligence Board auf europäischer Ebene koordiniert werden. Auch hierin gleichen die Regelungen der KI-Verordnung der DSGVO. Die

aus der DSGVO bekannten hohen Bußgelder von bis zu 4% des Jahresumsatzes eines Unternehmens oder 20 Millionen Euro werden durch die KI-Verordnung, die Bußgelder i.H.v. 30 Millionen Euro oder 6% des globalen Jahresumsatzes vorsieht, noch übertroffen. Und ein weiterer wichtiger Unterschied besteht zur DSGVO: die Datenschutzvorgaben richten sich nicht unmittelbar an Hersteller von Anwendungen (Soft- oder Hardware), sondern nur an die Anwender. Der KI-Verordnungsentwurf adressiert die Pflichten dagegen ausdrücklich auch an Hersteller von Anwendungen.

Eine Möglichkeit für die Hersteller, solche Sanktionen zu vermeiden, ist die Durchführung ausführlicher Tests, bevor die Technik der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Deshalb ermutigt der KI-Verordnungsentwurf die Mitgliedstaaten, Vorgaben für sogenannte Sandkästen („Sandboxes“) zu schaffen, in denen KI-Produkte bei kontrollierten Bedingungen getestet werden können.

Zu streng oder nicht streng genug – Kritik von allen Seiten

Natürlich bleibt angesichts des regulatorischen Neulandes mit umfangreichen und bußgeldbewährten Pflichten die Kritik nicht aus. Zwar scheint man sich überwiegend einig zu sein, dass die Regulierung von KI sinnvoll ist und der Entwurf der KI-Verordnung ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung ist, zumal die EU hier eine zu begrüßende Vorreiterrolle einnimmt. Angesichts des risikobasierten Ansatzes werden aber Befürchtungen laut, dass die EU-Kommission den angestrebten Spagat zwischen Innovationsförderung und Schutz wesentlicher Rechtsgüter jedenfalls mit diesem Entwurf nicht meistern kann.

Die einen befürchten, dass die umfassenden Regelungen und Sanktionen des Verordnungsentwurfs entwicklungshemmend wirken. Laut [Handelsblatt](#) kann bei einer zu strengen Regulierung ein Wettbewerbsnachteil für europäische Unternehmen gegenüber Konkurrenten aus China und den USA entstehen. Auch unabhängig davon könnten die umfassenden Verpflichtungen des Verordnungsentwurf auf Entwickler abschreckend wirken – zu erwarten seien daher hohe Entwicklungskosten für europäische KI, wie etwa der Onlinenachrichtendienst [lto.de](#) in der Berichterstattung zum Entwurf herausstellte. Dabei wird unter anderem auch kritisiert, dass die Verordnung den Begriff KI sehr weit definiere – so seien faktisch alle softwarebasierten Technologien erfasst, die heute das

Internet ausmachen, wie Industrievertreter gegenüber dem [Handelsblatt](#) erklärten. Die EU-Kommission selbst geht laut ihrer [Pressemitteilung](#) davon aus, dass für den Großteil der Anwendungen, die unter die KI-Definition fallen, auch mit der KI-Verordnung keine strengeren Anforderungen als nach bereits geltendem Produktsicherheitsrecht aufgestellt werden.

Anderen wiederum geht der Vorschlag nicht weit genug: Wie das Nachrichtenmagazin [Der Spiegel](#) berichtet, sind etwa nach Auffassung der europäischen Bürgerrechtsorganisation EDRi die Ausnahmen für den Einsatz von biometrischer Identifikationssoftware zu weit gefasst. Auch das [Handelsblatt](#) berichtet von Kommentatoren, die bemängeln, dass der Entwurf den Einsatz von Datensätzen, die zu diskriminierenden Ergebnissen führen, nicht hinreichend verhindern würde. Auch insofern wird Nachbesserungsbedarf gesehen.

Internationale Beachtung

Dabei betritt die EU mit einem so umfassenden Vorschlag zur Regulierung von KI regulatorisches Neuland – weltweit existiert bisher nichts Vergleichbares. Auch deshalb wird dem Verordnungsentwurf international viel Aufmerksamkeit geschenkt. Viele erwarten, dass die KI-Verordnung das Vorbild für den neuen Regulierungsstandard bilden wird – ähnlich wie die DSGVO weltweiter Maßstab für die Regulierung personenbezogener Daten geworden ist (so die Erwartung des Nachrichtenmagazins [The Economist](#): „Brüssel Effekt“).

Dass der KI-Verordnung internationale Beachtung zukommt, hat aber auch einen anderen Grund: Ähnlich wie die DSGVO setzt auch die KI-Verordnung auf das sogenannte Marktort-Prinzip: Konkret heißt dies, dass nicht nur Hersteller und Entwickler erfasst sind, die einen Sitz in Europa haben, sondern die Vorgaben der KI-Verordnung für alle gelten, die ihre Produkte auf den europäischen Markt bringen wollen. Damit spielt der Ausgang des europäischen Gesetzgebungsprozesses auch für außereuropäische Entwickler eine wichtige Rolle.

Weiterer Gang: Beratung des Europäischen Parlaments

Mit den inhaltlichen Fragen wird sich nun das Europäische Parlament beschäftigen dürfen, an das die Kommission ihren

Entwurf zur Beratung weitergeleitet hat. Wann und in welcher Form dann die endgültige Fassung der KI-Verordnung vorliegt, ist schwer vorauszusagen. Bis dahin erwarten die Berichterstatter der [Wirtschaftswoche](#) eine „Lobbyschlacht“ der verschiedenen Interessengruppen um die genauen Regelungen. Ob das tatsächlich der Fall sein wird, bleibt abzuwarten – jedenfalls erscheint es angesichts der Fülle der Regelungen und der Relevanz der betroffenen Interessen und Rechte unwahrscheinlich, dass es vor dem nächsten Jahr zur Verabschiedung der Verordnung kommen wird. Wir werden berichten.



Für alle weiteren Fragen rund um das Datenschutzrecht stehen Ihnen gerne zur Verfügung



Dr. Kristina Schreiber
+49(0)221 65065-337
kristina.schreiber@loschelder.de



Dr. Simon Kohm
+49(0)221 65065-200
simon.kohm@loschelder.de



Dr. Malte Göbel
+49(0)221 65065-337
malte.goebel@loschelder.de

Impressum

LOSCHELDER RECHTSANWÄLTE

Partnerschaftsgesellschaft mbB

Konrad-Adenauer-Ufer 11

50668 Köln

Tel. +49 (0)221 65065-0, Fax +49 (0)221 65065-110

info@loschelder.de

www.loschelder.de