

22.12.21

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union

C(2021) 9107 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2021
C(2021) 9107 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union {COM(2021) 206 final}.

Mit dem Vorschlag für das Gesetz über künstliche Intelligenz hat die Kommission die in ihrem Arbeitsprogramm 2020 angekündigten legislativen Maßnahmen ergriffen, um Europa zum globalen Zentrum für vertrauenswürdige künstliche Intelligenz (KI) zu machen. Die vorgeschlagenen Vorschriften zielen darauf ab, die Sicherheit und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, die KI-Nutzung, Investitionen und Innovationen in der gesamten EU zu fördern und das Vertrauen der Nutzer in die neue Technologie zu stärken. Bei der Ausarbeitung wurde darauf geachtet, dass die neuen Vorschriften die bestehenden umfassend ergänzen, beispielsweise in den Bereichen Datenschutz oder audiovisuelle Mediendienste.

Die Kommission begrüßt, dass der Bundesrat den Vorschlag der Kommission für einen ersten horizontalen Rechtsrahmen für KI und dessen risikobasierten Ansatz unterstützt. Sie stimmt mit dem Bundesrat darin überein, dass die Nutzung von KI große gesellschaftliche Vorteile, mehr Wirtschaftswachstum und Innovation sowie Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen verspricht.

Die vorgeschlagene Verordnung trägt einigen, von KI-Anwendungen ausgehenden spezifischen Risiken Rechnung, die die Sicherheit der Nutzer und die Grundrechte betreffen. Um diesen Risiken zu begegnen, möchte die Kommission einen Rahmen schaffen, der Rechtssicherheit bietet und Investitionen in den KI-Sektor ermöglicht. Ein einheitliches Regelwerk für KI ist ihrer Auffassung nach von zentraler Bedeutung, um einen europäischen Markt zu schaffen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, das die Grundlage für jeden technologischen Wandel bildet.

*Herrn Bodo RAMELOW
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 - 4
10117 BERLIN
Deutschland*

Wie in der Stellungnahme des Bundesrates hervorgehoben wurde, stellt eine hinreichend präzise und zukunftstaugliche Definition von KI eine regulatorische Herausforderung dar. Die Kommission hat auf der Grundlage der funktionalen Merkmale von KI eine Definition vorgeschlagen, die dynamisch angepasst werden kann, um noch nicht bekannte oder entwickelte Techniken und Konzepte abzudecken. Sie wird die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich der Einbeziehung von statistischen Ansätzen sowie Such- und Optimierungsmethoden berücksichtigen. Sie wird die technologische Entwicklung im Bereich der KI genau verfolgen und die als KI betrachteten Techniken und Konzepte in Anhang I regelmäßig aktualisieren.

Die Kommission begrüßt, dass der Bundesrat die Einbeziehung von in Drittstaaten ansässigen Anbietern und Nutzern von KI-Systemen in den Geltungsbereich der Verordnung unterstützt. Ferner nimmt sie das Ersuchen zur Kenntnis, den Geltungsbereich der Verordnung in Bezug auf Anbieter und Nutzer in Drittstaaten zu öffnen oder zu präzisieren, wenn diese Daten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auswerten und das vom KI-System erzeugte Ergebnis Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger in der Union haben kann.

Die Kommission nimmt den Standpunkt des Bundesrates zur Kenntnis, dass keine unverhältnismäßigen Beschränkungen für den Einsatz von KI durch Sicherheitsbehörden eingeführt werden sollten. Nach Auffassung des Bundesrates ist – sofern derartige Beschränkungen überhaupt erforderlich sind – ein gesonderter Rechtsakt notwendig und eine auf den Bereich der inneren Sicherheit fokussierte Folgenabschätzung anzustreben. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die nationale Sicherheit vom Geltungsbereich des vorgeschlagenen Gesetzes über künstliche Intelligenz ausgenommen ist. Die Anforderungen an die Strafverfolgungsbehörden sind verhältnismäßig und auf das absolute Minimum beschränkt; sie waren Gegenstand einer Folgenabschätzung. Ferner sei angemerkt, dass nur ein horizontaler Ansatz Divergenzen verhindern kann, die von den Wirtschaftsakteuren schwer zu bewältigen wären. Wenn sie KI-Systeme entwickeln oder nutzen wollen, benötigen sie ein kohärentes Regelwerk. Eine Software kann grundsätzlich für unterschiedliche Zwecke genutzt werden, und zwar sowohl von privaten als auch von öffentlichen Stellen. Für die Kommission wäre es schwierig zu rechtfertigen, wenn in verschiedenen sektorspezifischen Initiativen unterschiedliche Definitionen von KI oder unterschiedliche Anforderungen in Bezug auf die Risikominderung zur Anwendung gelangen könnten. Ein horizontaler Ansatz bedeutet jedoch keinen pauschalen Ansatz. Ganz im Gegenteil: Der Vorschlag berücksichtigt sektorspezifische Besonderheiten in mehreren Bereichen, u. a. auf dem Gebiet der Strafverfolgung.

Die Kommission nimmt den Standpunkt des Bundesrates zu den verbotenen Praktiken zur Kenntnis, insbesondere bezüglich der Aufnahme der wirtschaftlichen Schädigung in die Verbote nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a und b. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine solche wirtschaftliche Schädigung bereits unter die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken fällt. Die Kommission nimmt ferner die Auffassung des Bundesrates zur Kenntnis, wonach das Verbot der Verwendung von KI für „Social Scoring“ und für biometrische Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme (Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben c und d) auf Emotionserkennungssysteme und auf private Akteure ausgedehnt werden sollte. Die Kommission wird den Vorschlag des Bundesrates für ein Verbot richterlicher

Entscheidungen, die von KI-Systemen getroffen oder von diesen erheblich beeinflusst werden, prüfen.

Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesrates, dass KI-Systeme, die als Sicherheitskomponente von Kraftfahrzeugen verwendet werden sollen, in den Geltungsbereich der Verordnung fallen sollten. Sie wird die gesetzgebenden Organe auf den redaktionellen Fehler in Anhang II Abschnitt B Nummer 6 aufmerksam machen, um klarzustellen, dass sowohl die Verordnung (EU) 2018/858 als auch die Verordnung (EU) 2019/2144 über Kraftfahrzeuge als einschlägige Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 gelten. Kraftfahrzeuge werden im Rahmen eines Konzepts geregelt, das keine direkte Anwendung des vorgeschlagenen horizontalen KI-Rahmens zulässt. Die vorgeschlagenen gezielten Änderungen der Verordnungen, die in den Artikeln 80 und 82 des Vorschlags ausdrücklich genannt werden, werden jedoch sicherstellen, dass KI-bezogene Anforderungen bei der Annahme künftiger sektorspezifischer Durchführungsrechtsakte berücksichtigt werden.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des Bundesrates, dass der Vorschlag keine materiellen Anforderungen zum Grundrechtsschutz, zum Schutz vor unerwünschten Diskriminierungen oder zur Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben enthält. Die Kommission weist darauf hin, dass diese rechtlichen Anforderungen in die zentralen Anforderungen für Hochrisiko-Anwendungsfälle eingeflossen sind. Beispielsweise ist eine hohe Datenqualität von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass ein Hochrisiko-KI-System nicht zur Ursache für Diskriminierung wird, die nach dem Unionsrecht verboten ist.

Die Kommission begrüßt die Rückmeldung des Bundesrates zum risikobasierten Ansatz, zur Definition, zum Geltungsbereich, zum Inhalt und zum Begriff „Hochrisiko“ und ist auch der Auffassung, dass es Rechtssicherheit bedarf. Sie wird die Anmerkung des Bundesrates prüfen, dass zwar einerseits die Klassifizierung von Hochrisiko-KI-Systemen zu umfassend sein könnte und insbesondere für den Bereich der Justiz klare Definitionen erforderlich sind (wobei angemerkt sei, dass der Begriff „Strafverfolgungsbehörde“ auch Strafgerichte umfasst), aber andererseits aus Gründen des Verbraucherschutzes andere KI-Scoring-Verfahren, z. B. für Gesundheitsdienstleistungen, Krankenversicherungen, Wohnraum oder Ferienunterkünfte, in der Liste der Hochrisiko-KI-Systeme aufgeführt und das Risiko einer erheblichen wirtschaftlichen Schädigung einer Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 aufgenommen werden sollten.

Die Kommission begrüßt die Anmerkungen des Bundesrates zu den Anforderungen an Hochrisiko-Systeme und wird diese weiter prüfen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob beim Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen als Sicherheitskomponenten in Produkten die Weiterentwicklung der Systeme durch selbstlernende Prozesse an bestimmte Regeln gebunden sein sollte, die vom KI-System nicht überwunden werden können. Die Kommission wird auch die Frage analysieren, ob bei der Einrichtung eines Risikomanagementsystems besondere Erwägungen in Bezug auf schutzbedürftige Gruppen zu berücksichtigen sind.

Die Kommission begrüßt den Standpunkt des Bundesrates zu den Konformitätsbewertungs- und Marktüberwachungsbehörden, insbesondere was die Notwendigkeit einer einheitlichen und hohen Qualität und ausreichender Ressourcen angeht. Die Kommission nimmt das

Ersuchen zur Kenntnis, die Konformitätsbewertungen durch Dritte auszuweiten, insbesondere in Bezug auf Hochrisiko-KI-Systeme, die zu kommerziellen Zwecken eingesetzt werden. Das vorgeschlagene Gesetz über künstliche Intelligenz bietet die Möglichkeit, auf solche Bewertungen von Hochrisiko-KI-Systemen durch Dritte zurückzugreifen, wenn sich Selbstbewertungen als unzureichend erweisen sollten. Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesrates, dass eine angemessene Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den nationalen Behörden erforderlich sein wird. Dies wird eine Aufgabe des vorgeschlagenen Ausschusses für künstliche Intelligenz sein. Die Kommission teilt auch die Auffassung, dass ein wirksamer Schutz von Geschäftsgeheimnissen von entscheidender Bedeutung ist.

Was das vom Bundesrat geforderte Recht auf Einlegung von Rechtsmitteln anbelangt, so enthält die Datenschutz-Grundverordnung diesbezüglich bereits wirksame Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Rechte der betroffenen Person (Information, menschliches Eingreifen und Überprüfung) bei rein automatisierter Entscheidungsfindung mit rechtlichen oder ähnlich erheblichen Auswirkungen sowie Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche. Andere bestehende Rechtsvorschriften zur Durchsetzung der Grundrechte, unter anderem in den Bereichen Nichtdiskriminierung, Verbraucherschutz, Produkthaftung, Produktsicherheit, Strafverfolgung und Grenzmanagement, sehen ebenfalls Rechte und Rechtsbehelfe vor, deren Ausübung durch die neuen Anforderungen und Verpflichtungen im Rahmen des vorgeschlagenen Gesetzes über künstliche Intelligenz erleichtert wird, d. h. das Recht dieser Behörden, alle einschlägigen Informationen von den KI-Marktaufsichtsbehörden anzufordern.

Die Kommission nimmt die vom Bundesrat geäußerten Bedenken ernst, dass eine übermäßige Regulierung Innovationen hemmen und negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen und Start-ups, haben könnte. Die Kommission wird weiterhin sicherstellen, dass die Anforderungen verhältnismäßig sind und sich auf KI beschränken, die ein Risiko für die Sicherheit oder die Grundrechte darstellt. Um den Regulierungsaufwand für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups zu verringern, enthält das vorgeschlagene Gesetz über künstliche Intelligenz mehrere Bestimmungen, um die Einhaltung seitens dieser Unternehmen zu unterstützen und ihre Kosten zu senken. Dazu zählen auch KI-Reallabore und die Verpflichtung der benannten Stellen, bei der Festsetzung der Gebühren für die Konformitätsbewertung die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen. Die Kommission begrüßt die Empfehlungen des Bundesrates zu KI-Reallaboren.

Die Kommission nimmt den Standpunkt des Bundesrates zur Nutzung von Daten in KI-Systemen und im Mediensektor zur Kenntnis.

Die Kommission stimmt mit dem Bundesrat darin überein, dass zu vermeiden ist, dass bereits langjährig eingesetzte KI-Systeme aufgrund nachträglicher Anforderungen vom Markt genommen werden. Im Gesetz über künstliche Intelligenz wird vorgeschlagen, dass die Anforderungen für Hochrisiko-KI-Systeme, die bis zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung in Verkehr gebracht wurden, nur dann gelten, wenn diese Systeme danach in ihrer Konzeption oder Zweckbestimmung wesentlich geändert wurden (Artikel 83).

Ein Vorschlag zur Haftung kann im Jahr 2022 vorgelegt werden.

Die vorstehenden Erläuterungen stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt. Die Stellungnahme des Bundesrates wurde an die zuständigen Kommissionsdienststellen weitergeleitet und wird in die laufenden legislativen Diskussionen einfließen.

Die Kommission hofft, die in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen beantwortet zu haben, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

Maroš Šefčovič
Vizepräsident

Thierry Breton
Mitglied der Kommission

