

**Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Fragenkatalog zur
Vorbereitung der Sitzung des Digitalausschusses des Deutschen Bundestags am
15.5.2024 zum Thema „Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen
Gesetzes über Künstliche Intelligenz“**

1) Wie muss die nationale Aufsicht aufgestellt sein, um eine möglichst kohärente, schlanke Governance zu gewährleisten? Wie gelingt uns trotz sektoraler Zuständigkeiten und föderaler Aufteilung der vielzitierte One-Stop-Shop? Welche genauen Aufgaben sollte die Aufsicht übernehmen?

In der Regel lässt das europäische Gesetz über Künstliche Intelligenz (im folgenden: KI Akt) den Mitgliedstaaten den organisatorische Gestaltungsfreiheit, die nationale Aufsicht im Einklang mit ihren Bedürfnissen und nationalen Rechtsvorschriften einzurichten. Benennen die Mitgliedstaaten mehr als eine Marktüberwachungsbehörde, sieht der KI Akt die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle („single point of contact“) vor, die eine Koordinierungsfunktion zwischen den zuständigen Marktüberwachungsbehörden haben sollte. Die zentrale Anlaufstelle wird auf der Website der Kommission veröffentlicht und dient daher als Kontaktpunkt auf EU-Ebene sowie für Bürgerinnen und Bürger und Stakeholder.

Der KI Akt sieht in Art. 74 besondere Vorschriften für die Aufsicht über bestimmte Hochrisiko-KI-Systeme vor. Für KI-Systeme, die Hochrisiko-Anwendungen darstellen, weil sie unter die in Anhang I aufgeführten Produktvorschriften fallen, sieht der KI Akt vor, dass in der Regel die nach diesen Rechtsvorschriften zuständigen Marktüberwachungsbehörden auf für diese Hochrisiko-KI-Systeme zuständig sind. Gleichmaßen räumt der KI Akt den Mitgliedstaaten aber auch die Möglichkeit ein, eine andere Ausgestaltung zu wählen (Art. 74 Abs. 3). Ebenso werden die Finanzmarktaufsichtsbehörden als Marktüberwachungsbehörden fungieren, wenn Hochrisiko-KI-Systeme von Finanzinstituten bereitgestellt oder verwendet werden, die unter die EU-Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen fallen. Aber auch hier ist eine Abweichung von diesem Grundsatz möglich (Art. 74 Abs. 8).

Der KI Akt enthält außerdem besondere Anforderungen für die Aufsicht über Hochrisiko-KI-Systeme in den Bereichen Strafverfolgung, Grenzmanagement, Justiz und Demokratie beaufsichtigen und über biometrischen Identifizierungssystemen, die für solche Zwecke verwendet werden. In diesen Fällen sollte die zuständige Behörde entweder die Datenschutzbehörde oder eine andere Behörde sein, die über ein ähnliches Maß an Unabhängigkeit verfügt.

2) Der KI Akt eröffnet den Mitgliedstaaten in der nationalen Umsetzung im Bereich Arbeit Spielräume. Wie sollten diese Spielräume im Sinne gestärkter Arbeitnehmer:innenrechte genutzt werden?

Der KI Akt ist eine horizontale Produktsicherheitsverordnung, weshalb keine spezifischen arbeitsmarkt- oder beschäftigungspolitischen Maßnahmen vorgesehen sind. Der KI Akt wird

jedoch wichtige Auswirkungen auf die Arbeitswelt haben, insbesondere für die folgenden Bereiche:

Erstens wird der KI Akt bestimmte Anwendungsfälle von KI verbieten, z. B. den Einsatz von KI-Technologien für subliminale („unterschwellige“) Manipulationen, das sog. „Social Scoring“ oder die Emotionserkennung am Arbeitsplatz.

Zweitens werden bestimmte Anwendungsfälle als Hochrisiko-Anwendungen eingeordnet. Dies wird alle KI-gestützten Produkte umfassen, die bereits unter die bestehenden Rechtsvorschriften zur Produktsicherheit fallen, wie Maschinen, Medizinprodukte und Fahrzeuge. Das bedeutet, dass beispielsweise KI-gestützte Roboter im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen des KI Akts gesondert bewertet werden müssen, um speziell den Risiken von KI-Technologien für Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte Rechnung zu tragen. Dies soll sicherstellen, dass KI-gestützte Instrumente für Arbeitnehmer sicher sind.

Drittens werden KI-Systeme, die speziell für Beschäftigung, Personalmanagement und Selbständigkeit eingesetzt werden, ebenfalls als Hochrisiko-Anwendungen eingeordnet. Auch dies bedeutet, dass diese Systeme die Anforderungen des KI Akts erfüllen müssen. Betreiber von KI-Systemen, die auch Arbeitgeber sind, sind verpflichtet, die Arbeitnehmervertreter und die betroffenen Arbeitnehmer zu informieren, bevor sie Hochrisiko-KI-Systeme am Arbeitsplatz verwenden. Personen, die einer auf der Grundlage eines Hochrisiko-KI-Systems getroffenen Entscheidung unterliegen, müssen über die Verwendung des KI-Systems informiert werden und haben das Recht, eine aussagekräftige Erklärung der Entscheidung zu erhalten.

Der KI Akt sieht auch vor, dass Gewerkschaften als Teil derjenigen Stakeholder angehört werden, die bei der Umsetzung des KI Akts zu konsultieren sind, und dass sie im Advisory Forum¹ vertreten sein könnten.

Um die rechtlichen Anforderungen des KI Akts in technische Anforderungen umzusetzen, hat die Europäische Kommission die europäischen Normungsorganisationen mit der Entwicklung technischer Normen beauftragt, die nun mit Hochdruck an der Entwicklung dieser Normen arbeiten. Organisationen der Zivilgesellschaft, wie z. B. der Europäische Gewerkschaftsbund, tragen aktiv zu diesem Prozess bei.

Der KI Akt sieht darüber hinaus die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vor, Rechts- und Verwaltungsvorschriften beizubehalten oder einzuführen, die für Arbeitnehmer im Hinblick auf den Schutz ihrer Rechte in Bezug auf die Nutzung von KI-Systemen durch Arbeitgeber günstiger sind, oder die Anwendung von für Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträgen zu fördern oder zuzulassen. Sollten die Mitgliedstaaten sich dazu entscheiden, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und gesetzgeberisch tätig zu werden, sollten sich alle neu erlassenen Vorschriften auf die Nutzung von KI-Systemen konzentrieren und keine ex-ante-Anforderungen für KI-Systeme als Produkte enthalten, um das Harmonisierungsziel des KI-Aktes im Hinblick auf das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von KI-Systemen im gemeinsamen Binnenmarkt nicht

¹ Zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Stellungnahme lag die amtliche Übersetzung des KI Aktes noch nicht offiziell vor. Zur Vermeidung von Unklarheiten nimmt die Kommission daher ausnahmsweise auf den englischen Wortlaut Bezug.

zu gefährden.

3) Bei der biometrischen Fernidentifizierung im öffentlichen Raum eröffnet der KI Akt die Möglichkeit des Nachschärfens der EU-weiten Mindeststandards. Sowohl für Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme als auch für nachträgliche biometrische Fernidentifizierung im öffentlichen Raum können die Mitgliedstaaten in nationalen Rechtsgrundlagen auch strengere Regeln erlassen. Wie lässt sich diese Möglichkeit für einen umfassenderen Grundrechtsschutz nutzen, wo könnten entsprechende Vorschriften im nationalen Recht verankert werden und wie sollten diese – etwa im Hinblick auf ein ausnahmsloses Verbot – inhaltlich ausgestaltet sein?

In der Regel lassen die Vorschriften zur biometrischen Fernidentifizierung im KI Akt die geltenden Datenschutzvorschriften unberührt. Das bedeutet, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, einschließlich biometrischer Daten, im Einklang mit allen Datenschutzgrundsätzen und -vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung² und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung³ erfolgen muss. Das schließt den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung ein, der erfordert, dass die Voraussetzungen für die rechtmäßige Verarbeitung vorliegen.

Mit dem KI Akt werden diese Vorschriften durch besondere Bestimmungen in Bezug auf die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung zu Strafverfolgungszwecken in öffentlich zugänglichen Räumen ergänzt, die (mit einigen begrenzten Ausnahmen) grundsätzlich verboten wird. Für die Verwendung biometrischer nachträglicher Fernidentifizierung zu Strafverfolgungszwecken werden zusätzliche Vorgaben eingeführt. Alle biometrischen Fernidentifizierungssysteme, unabhängig von ihrem Zweck oder den Orten, an denen sie verwendet werden, werden nach dem KI Akt als Hochrisiko-Systeme eingestuft und müssen zwingend einer ex-ante- und ex-post-Kontrolle unterzogen werden.

Wenn die Mitgliedstaaten von den Ausnahmen vom Verbot der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung innerhalb des Spielraums von Art. 5 Gebrauch machen wollen, müssen sie spezifische nationale Rechtsvorschriften erlassen, in denen die Garantien und das Verfahren für die Genehmigung der Verwendung durch eine Justizbehörde oder eine andere unabhängige Verwaltungsbehörde genauer festgelegt sind. Wenn ein Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit der Einführung einer oder mehrerer Ausnahmen nicht Gebrauch machen möchte, bleibt die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung gemäß Art. 5 Abs. 1 des KI Akt verboten und die Mitgliedstaaten müssen keine weiteren Rechtsvorschriften erlassen, da das Verbot aufgrund des Verordnungscharakters des KI Akt unmittelbar anwendbar ist.

Die biometrische Postfernidentifizierung ist nach dem KI Akt grundsätzlich nicht verboten, gilt aber als Hochrisiko-Anwendung. Für die Verwendung nachträglicher biometrischer

² Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

³ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

Fernidentifizierungssysteme ist jedoch im Rahmen von Art. 26 Absatz 10 eine Genehmigung erforderlich, es sei denn, sie wird zur erstmaligen Identifizierung eines Täters verwendet. Jede Verwendung muss auf das absolut Notwendige beschränkt sein und zielgerichtet sein. Entscheidungen, die nachteilige rechtliche Auswirkungen auf eine Person haben, dürfen nicht allein auf der Grundlage eines Ergebnisses eines biometrischen Postfernidentifizierungssystems getroffen werden. Die Mitgliedstaaten können strengere Rechtsvorschriften für die Verwendung nachträglicher biometrischer Fernidentifizierungssysteme erlassen.

4) Inwieweit beinhaltet der KI Akt Instrumente zum Kampf gegen Desinformation, wie spielt er mit dem DSA zusammen und inwieweit ergeben sich daraus Handlungsempfehlungen für die nationale Ebene?

Mit dem KI Akt werden Anbieter von KI-Systemen verpflichtet, sicherzustellen, dass KI-generierte Inhalte gekennzeichnet sind und als solche erkannt werden können, z. B. mithilfe von Wasserzeichen oder anderen technischen Lösungen. Darüber hinaus werden mit dem KI Akt Kennzeichnungspflichten für Betreiber eingeführt, die sog. Deepfakes verbreiten und KI-generierte Texte veröffentlichen, mit denen die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse informiert werden soll. Diese Verpflichtungen sollten zu einer wirksameren Bekämpfung von Desinformation beitragen, indem sie beispielsweise Menschen das Erkennen der Herkunft und der Authentizität von Inhalten ermöglichen und die automatisierte Erkennung von KI-generierten oder KI-manipulierten Inhalten erleichtern.

Mit dem Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act - DSA)⁴ werden Vorschriften für Online-Vermittler und -Plattformen eingeführt, um einen sicheren digitalen Raum zu gewährleisten. Der DSA findet auch in Fällen Anwendung, in denen KI missbraucht wird, um die Verbreitung von Desinformation zu verstärken. Der KI Akt ergänzt den DSA durch horizontale Vorschriften, die für alle KI-Systeme gelten und wird dadurch die Durchsetzung des DSA unterstützen. Wir erwarten beispielsweise, dass der KI Akt die Entwicklung und Einführung standardisierter Instrumente und Techniken für die automatische Erkennung von KI-generierten Inhalten fördern wird. Dies wird die Identifizierung synthetischer und potenziell rechtswidriger Inhalte, die auf Online-Plattformen verbreitet werden, erleichtern.

Für die Aufsicht über die Transparenzvorschriften nach dem KI Akt sind die nationalen Marktüberwachungsbehörden zuständig. Die konkreten Schritte, die zur Überwachung dieser Vorschriften zu ergreifen sind, sind in der Marktüberwachungsverordnung festgelegt, die diesen Behörden robuste Befugnisse verleiht, um sicherzustellen, dass die neuen Anforderungen und Verpflichtungen aus dem KI Akt wirksam durchgesetzt werden. Die Verfahren und Befugnisse dieser Behörden können in den nationalen Rechtsvorschriften genauer ausgestaltet werden. Dies beinhaltet die Möglichkeit für betroffene Personen und Dritte Beschwerden einzureichen. Weitere Maßnahmen auf nationaler Ebene könnten nichtlegislative Maßnahmen sein, etwa um KI-Kompetenzen zu fördern, oder das Bewusstsein für das Risiko zu schärfen, dass generative KI für Desinformation eingesetzt wird oder um die Forschung zur Bekämpfung von Desinformation durch

⁴ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).

KI zu fördern.

5) Bitte beschreiben Sie die rechtlichen Anforderungen des KI Akt an die zuständigen nationalen Behörden: Wie ist insbesondere die Vorgabe auszulegen, dass die Behörden ihre Befugnisse unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen ausüben müssen, und welche Regelungsoptionen zur Aufsichtsstruktur sind im nationalen Umsetzungsgesetz vor dem Hintergrund der bestehenden rechtlichen und organisatorischen Strukturen der Marktüberwachung (MÜ-VO, MÜ-G, RAPEX Informationssystem, Deutsches Forum für Marktüberwachung) denkbar, zulässig und mit Blick auf den Regelungsgegenstand KI-Systeme sachgerecht?

Die Marktüberwachungsverordnung⁵ gilt für die Marktüberwachungstätigkeiten im Rahmen des KI Akts. Daher sollte die Verpflichtung der Behörden, ihre Befugnisse unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen auszuüben, dem Modell der Marktüberwachungsverordnung folgen, in der in Art. 11 Abs. 2 die gleichen Anforderungen festgelegt sind. Zwar sollten die nationalen Behörden ihre Aufgaben wie beschrieben erfüllen, es gibt jedoch kein vorgeschriebenes, einheitliches Modell mit Blick auf die Art und Weise der Umsetzung. Das bedeutet, die Mitgliedstaaten verfügen über einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Ausgestaltung, solange die soeben beschriebenen Vorgaben eingehalten werden.

6) Bitte bewerten Sie die im KI Akt vorgesehenen Maßnahmen zur Innovationsförderung (Kapitel VI): Wie sollten insbesondere KI-Reallabore und Tests unter realen Bedingungen national geregelt, angeschoben und durch politische Maßnahmen flankiert werden – und welchen Anforderungen muss die nationale und unionsweite Aufsichtsstruktur erfüllen, um zu einer kohärenten Nutzung dieser Instrumente beizutragen?

Mit dem KI Akt wird ein gemeinsamer Rahmen für KI-Reallabore geschaffen und die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, mindestens ein KI-Reallabor auf nationaler Ebene einzurichten. Im KI Akt werden Reallabore als konkrete und kontrollierte Bereiche definiert, die von einer zuständigen Behörde im Rahmen des KI-Gesetzes eingerichtet wurden und Anbietern oder potenziellen Anbietern von KI-Systemen die Möglichkeit bieten, ein innovatives KI-System zu entwickeln, auszubilden, zu validieren und zu testen, gegebenenfalls unter realen Bedingungen, auf der Grundlage eines Reallaborplans für einen begrenzten Zeitraum unter regulatorischer Aufsicht. Reallabore könnten in physischer, digitaler oder hybrider Form eingerichtet werden und können sowohl physische als auch digitale Produkte umfassen. Die Verantwortung für die Organisation der KI-Reallabore liegt bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Anwendung und Durchsetzung des KI Akts zuständig sind, sie fällt also in der Regel in den Zuständigkeitsbereich der jeweils zuständigen Marktüberwachungsbehörde. Je nach Art der Hochrisiko-KI-Systeme, die innerhalb des KI-Reallabors entwickelt und getestet werden können, können andere oder mehrere Behörden zuständig sein und sollten einbezogen werden. Dies ist bereits im KI Akt vorgesehen und wird in den Durchführungsrechtsakten, in denen gemeinsame

⁵ Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011.

Mindestgrundsätze für die Einrichtung und den Betrieb der Reallabore festgelegt werden sollen, näher ausgeführt. Die Kommission wird zeitnah mit der Arbeit an diesen Durchführungsrechtsakten beginnen, die mit den Mitgliedstaaten und anderen einschlägigen Interessenvertretern abgestimmt werden. Mit dem KI Akt wird auch ein Rahmen für die Zusammenarbeit auf Unionsebene geschaffen, um Kohärenz bei der Umsetzung und die Nutzung der Ergebnisse für die Fortentwicklung des regulatorischen Rahmens auf Unionsebene zu gewährleisten.

Darüber hinaus wird mit dem KI Akt eine gesonderte Regelung für die Erprobung von Hochrisiko-KI-Systemen unter realen Bedingungen eingeführt, ohne dass eine Teilnahme an einem KI-Reallabor erforderlich ist. Die Anwendung dieser Vorschrift wird von der zuständigen Marktüberwachungsbehörde gewährleistet. Anbieter oder potenzielle Anbieter von Hochrisiko-Anwendungen müssen eine Reihe von Schutzvorkehrungen einhalten, darunter die Vorlage eines Testplans unter realen Bedingungen bei der Marktüberwachungsbehörde und die vorherige Einholung der Genehmigung durch ebendiese Behörde. Die gemeinsamen Schutzvorkehrungen und Standards, wie diese Tests unter realen Bedingungen durchgeführt werden sollten, sind bereits im KI Akt vollständig harmonisiert enthalten.

7) Welche politischen und gesetzlichen Maßnahmen sind notwendig, um die im KI Akt vorgesehenen harmonisierten Standards, gemeinsamen Spezifikationen und Zertifizierungsmechanismen für KI-Systeme voranzutreiben und das Konformitätsbewertungsverfahren insgesamt so auszugestalten, dass es für Unternehmen effizient umsetzbar ist, für Verbraucher*innen aber zugleich ein hinreichendes Schutzniveau gewährleistet?

Der KI Akt ist ein Produktsicherheitsgesetz im Sinne des sog. „New Legislative Framework“. Das bedeutet, dass die Anforderungen des KI Akt durch technische Standards und Normen konkretisiert werden müssen. Diese Normen sind die zentralen Instrumente um ein hohes Schutzniveau für Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte zu gewährleisten.

Im Mai 2023 erteilte die Kommission ein erstes Normungsmandat. In diesem Normungsmandat, das an CEN und CENELEC adressiert ist, werden die Regelungsbereiche aufgeführt, für die europäische Normungsprodukte zur Unterstützung der KI-Politik der Union entwickelt bzw. erlassen werden müssen. Darüber hinaus enthält das Normungsmandat Leitlinien für die Art und Weise, wie der Normungsprozess durchgeführt werden sollte, insbesondere in Bezug auf die Einbeziehung von Expertinnen und Experten der Zivilgesellschaft und die Notwendigkeit, Normungsprodukte vollständig mit den europäischen Werten und dem europäischen Ansatz der Regulierung von KI in Einklang zu bringen.

Die Kommission beteiligt sich aktiv an den Normungstätigkeiten auf europäischer Ebene (innerhalb von CEN/CENELEC JTC21) und auf internationaler Ebene (im Rahmen von ISO-IEC JTC1 SC42). Die nationalen Normungsorganisationen sollten die Ausarbeitung der in Auftrag gegebenen Normen ebenfalls aktiv unterstützen. Die Mitgliedstaaten sollten die Stakeholder dazu anhalten, aktiv zu diesem Prozess beizutragen und insbesondere den effektiven Zugang und die aktive Beteiligung von KMU am Normungsprozess ermöglichen und fördern. Dazu kann auch ein

Austausch mit nationalen Normungsorganisationen gehören, um sicherzustellen, dass es sowohl finanzielle als auch technische Vorkehrungen getroffen werden, um diese Beteiligung zu ermöglichen. Die Europäische Kommission unterstützt beispielsweise Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene bei ihrer Beteiligung an der Normungsarbeit. Ähnliche Maßnahmen könnten auch auf nationaler Ebene sinnvoll und wirksam sein.

Sobald der KI Akt förmlich angenommen ist, wird ein geändertes Normungsmandat veröffentlicht, um den in den letzten Verhandlungsphasen erörterten Änderungen Rechnung zu tragen. Die europäischen Normungsorganisationen müssen bis Ende April 2025 die Normen zur Unterstützung und Ergänzung des KI Akt entwickeln.

8) Welche gesetzlichen und politischen Maßnahmen sind notwendig, um die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden in Deutschland und den Einrichtungen auf EU-Ebene (insbesondere AI Office, AI Board, Advisory Forum und Scientific Panel) schlagkräftig und effizient aufzustellen und wie lässt sich gewährleisten, dass zivilgesellschaftliche und interdisziplinäre wissenschaftliche Expertise bei der Auslegung, Konkretisierung, Umsetzung und Weiterentwicklung des KI Akts substantiell Berücksichtigung finden?

Mit dem KI Akt wird ein dualistisches Governance-System mit zwei getrennten Regelungs- und Überwachungsregimen eingerichtet: während die Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften für KI-Systeme auf nationaler Ebene erfolgt, erfolgt die Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck auf Unionsebene. Der Mechanismus, der Kohärenz und Zusammenarbeit auf EU-Ebene gewährleisten soll, ist das Europäisches Gremium für Künstliche Intelligenz („KI-Gremium“ / AI Board), das sich aus den Mitgliedstaaten zusammensetzt und spezielle Untergruppen für nationale Regulierungsbehörden und andere Behörden einrichtet. Die Arbeit des KI-Gremiums wird vom Büro für Künstliche Intelligenz (AI Office) geleitet, das innerhalb der Kommission für die Umsetzung des KI Akt zuständig ist. Darüber hinaus werden durch den KI Akt zwei Beratungsgremien eingerichtet, die sicherstellen sollten, dass das Fachwissen von Interessenvertretern, einschließlich der Zivilgesellschaft, und interdisziplinäres, wissenschaftliches Fachwissen umfassend berücksichtigt werden. Bei diesen Beratungsgremien handelt es sich um das wissenschaftliche Gremium unabhängiger Sachverständiger und das Beratungsforum. Die Mitgliedstaaten sollten aktiv daran arbeiten, die Arbeit des KI-Gremiums und seiner Untergruppen zu unterstützen.

9) Wie muss die Umsetzung des KI Akts in Deutschland gestaltet werden, um einerseits die Sicherheit und Bürgerrechte zu wahren und andererseits ein innovationsfreundliches Umfeld zu schaffen, das Innovationskraft und privatwirtschaftlichen Wettbewerb auf dem deutschen Markt ideal unterstützt?

Der KI Akt wurde so ausgestaltet, dass ein Gleichgewicht zwischen Schutzvorschriften, die den Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der Grundrechte gewährleisten, und der Schaffung von Rechtssicherheit in Bezug auf die Entwicklung und den Einsatz von KI in Europa besteht, welche die Einführung von KI-Anwendungen erleichtern und ein Umfeld schaffen sollen, das Innovationen im Bereich von KI fördert. Nunmehr ist es aus Sicht der Kommission zentral, sich auf eine rechtzeitige und wirksame Umsetzung des KI Akts zu konzentrieren und Unternehmen und andere Stakeholder bei ihren Bemühungen, die Vorschriften umzusetzen und einzuhalten, zu

unterstützen. Die Mitgliedstaaten werden daher aufgefordert, das Bewusstsein für den KI Akt zu schärfen und über diesen öffentlich zu informieren, sowie gezielte Schulungsmaßnahmen für KMU und Start-ups einzuführen. Die nationalen Normungsorganisationen sollten die Ausarbeitung der in Auftrag gegebenen Normen bis zur vollständigen Umsetzung des KI Akt aktiv unterstützen. Die Mitgliedstaaten sollten alle Stakeholder ermutigen, aktiv zu diesem Prozess beizutragen, und insbesondere KMU den Zugang erleichtern.

10) Wie sollte die nationale Gesetzgebung zur Umsetzung des KI Akts strukturiert werden, um einerseits detaillierte und spezifische Anforderungen zu adressieren und andererseits genügend Flexibilität für zukünftige Anpassungen und die Berücksichtigung sektorspezifischer Bedürfnisse zu gewährleisten? Welche Vor- und Nachteile würden sich aus den verschiedenen regulatorischen Ansätzen ergeben?

Der KI Akt gilt als Verordnung unmittelbar in den Mitgliedsstaaten und erfordert keine nationale Umsetzung, mit Ausnahme von Anpassungen der Verwaltungsorganisation zur Durchsetzung des KI Akts (z. B. die zuständigen Behörden und Vorschriften für Sanktionen). Der KI Akt sieht eine Vollharmonisierung der Anforderungen an KI-Systeme vor, die durch harmonisierte Normen und Standards ergänzt wird, und dadurch eine einheitliche Anwendung und Auslegung im Binnenmarkt in Bezug auf das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von KI-Systemen zu gewährleisten. Daher besteht kein Spielraum für weitere Konkretisierung dieser Vorschriften auf nationaler Ebene, es sei denn, der KI Akt erlaubt dies ausdrücklich.

11)) Welche Ideen und Herangehensweisen zur Umsetzung des AI-Act sind Ihnen aus den anderen EU-Mitgliedstaaten bislang bekannt und welche dieser sollten in Deutschland für die Umsetzung genauer betrachtet bzw. einbezogen werden

Obwohl die gesetzliche Frist für die Benennung und Mitteilung der zuständigen nationalen Behörden ein Jahr nach Inkrafttreten beträgt, haben einige Mitgliedstaaten bereits den Prozess gestartet, die zuständigen Behörden auszuwählen oder haben die Benennung bereits angekündigt. Die durch die Mitgliedstaaten verfolgten Ansätze divergieren stark und reichen von der Einrichtung einer einzigen zuständigen Behörde bis zur Benennung eines Koordinators unter mehreren zuständigen Behörden.

Einige Beispiele:

- Spanien hat die Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) mit der Umsetzung des KI Akt und der nationalen KI-Vorschriften betraut. Die AESIA wurde mit dem Königlichen Dekret 729/2023 vom 22. August 2023 eingerichtet, in dem die Leitungsstruktur und die Zuständigkeiten festgelegt sind. Gemäß Artikel 4 des Gründungsstatuts übt die AESIA alle Zuständigkeiten in Bezug auf künstliche Intelligenz aus, die den nationalen Behörden durch europäische Rechtsvorschriften übertragen werden.
- Dänemark hat am 10. April 2024 angekündigt, die dänische Digitalagentur (Digitaliseringsstyrelsen) als nationale Marktüberwachungsbehörde gemäß dem KI Akt zu benennen. Die dänische Digitalagentur wird eine koordinierende Rolle mit Blick auf

die zuständigen dänischen Aufsichtsbehörden einnehmen und mit anderen Mitgliedstaaten und der Kommission, einschließlich des AI Office, zusammenarbeiten.

12) Wie kann bei der Marktüberwachung mit Blick auf die hohe Zahl in Deutschland existierender Stellen und die aktuell sehr unterschiedliche Verteilung von bundesweiten bis hin zu regionalen Zuständigkeiten eine geographische und sektorale Zersplitterung verhindert werden, im Sinne einer effizienten, möglichst auf Bundesebene koordinierten Aufsicht und welche gesetzlichen Änderungen könnten aus Ihrer Sicht notwendig werden, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, sich überschneidende Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen nationalen Behörden zu vermeiden und eine enge Koordinierung der nationalen Behörden zu gewährleisten. Das KI-Gremium (AI Board), das unmittelbar nach Inkrafttreten des KI Akt zum ersten Mal zusammentreten wird, soll eine Plattform für den Austausch von Best-Practices zwischen den Mitgliedstaaten bieten und verschiedene Lösungen erarbeiten, um eine territoriale und sektorale Fragmentierung in der Rechtsanwendung zu verhindern.

13) Inwiefern lässt der KI Akt, was die Prüfungen von KI-Systemen angeht, Ihrer Ansicht nach genügend Raum für eine fortwährende Anpassung der Prüfschemata- und Kriterien an die sich schnell vollziehende weitere technologische Entwicklung bei KI, an welchen Stellen könnten hier mittelfristig Probleme entstehen und welche Maßnahmen sind bei der Umsetzung des KI Aktes von Anfang an mitzudenken, um ausreichenden Spielraum für innovationsorientierte Anpassungen sicherzustellen?

Der KI Akt folgt im Prinzip dem sog. „New Legislative Framework“, das für das EU-Produktsicherheitsrecht üblicherweise angewandt wird und in dem die konkreten technischen Inhalte der gesetzlichen Vorgaben durch harmonisierte Normen und Standards festgelegt werden. Im Rahmen des KI Aktes werden die Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme durch harmonisierte Normen festgelegt. Dies gilt auch für die Anforderung an das Risikomanagement, einschließlich der technischen Spezifikationen für die Erprobung von KI-Systemen. Dieser Ansatz ermöglicht es, die technischen Spezifikationen rasch und häufig zu aktualisieren, um den sich wandelnden technologischen Entwicklungen im Feld von KI, Rechnung zu tragen.

14) Steht für die Umsetzung des KI Aktes in Deutschland Ihrer Ansicht nach genügend Fachpersonal zur Verfügung und wenn nein, in welchen konkreten Feldern deuten sich aktuell die größten Lücken an, welches sind die wichtigsten Maßnahmen, die von der Politik hier zu ergreifen sind, und wie wichtig wäre aus Ihrer Sicht das zeitnahe Vorliegen einer aktualisierten ressortübergreifenden KI-Strategie, um eine reibungslose und effiziente Umsetzung des KI Aktes in Deutschland sicherstellen zu können?

Der KI Akt verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre zuständigen nationalen Behörden mit angemessenen technischen, finanziellen und personellen Ressourcen und einer tauglichen Infrastruktur ausgestattet werden, um ihre Aufgaben im Rahmen der Verordnung wirksam erfüllen zu können. Wir fordern die Mitgliedstaaten auf, Strategien zum Aufbau der erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten für diese Behörden zu entwickeln. Der KI Akt enthält

eine Reihe von Instrumenten zur Unterstützung der Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des KI Akts, insbesondere ein wissenschaftliches Gremium, das als beratendes Gremium und als Pool unabhängiger Sachverständiger dient, um die nationalen Marktüberwachungsbehörden sowie auch die KI-Testeinrichtungen auf Unionsebene zu unterstützen, die den Mitgliedstaaten eine Infrastruktur für das Testen von KI-Systemen bieten werden.

15) Ausdrücklich ausgenommen aus dem KI Akt sind die Bereiche des Militärs und der Geheimdienste, da sie unter das nationale Recht der Mitgliedstaaten fallen. Wie kann und soll bei der Umsetzung des KI Akt gewährleistet werden, dass in diesen Bereichen die mächtigen KI-Modelle etwa zur Gesichtserkennung oder zur Sprachanalyse gesetzeskonform eingesetzt werden?

Die Ausnahme vom KI Akt gilt nur für KI-Systeme, die ausschließlich für nationale Sicherheits- oder Verteidigungszwecke oder für militärische Zwecke in Verkehr gebracht oder ohne Änderung verwendet werden oder deren Ergebnisse ausschließlich für solche Zwecke verwendet werden. Daher fallen KI-Systeme mit doppeltem Verwendungszweck (so. „dual-use“ KI-Systeme) weiterhin in den Anwendungsbereich des KI Akts.

Für KI-Systeme, die aufgrund des ausschließlichen Inverkehrbringens oder der Verwendung für nationale Sicherheits-, Verteidigungs- oder militärische Zwecke vom KI Akt ausgenommen sind, liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen Vorgaben für die verantwortungsvolle und ethische Entwicklung und Nutzung solcher KI-Systeme einzuführen.

16) Das neu einzurichtende Europäische KI-Büro soll „eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des KI-Gesetzes spielen, indem sie die Leitungsorgane in den Mitgliedstaaten bei ihren Aufgaben unterstützt“. Sollte mit dieser „Unterstützung“ eine Kontrolle und eine Weisungsbefugnis verbunden sein? Wo sollte das KI-Büro angesiedelt und wie sollte es personell, finanziell und organisatorisch ausgestattet sein, damit man es „politisch unabhängig“ nennen könnte?

Die Kompetenzen des Europäischen Büros für künstliche Intelligenz (AI Office) ergeben sich unmittelbar aus dem KI Akt. Mit dem KI Akt wird die Zuständigkeit für die Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck der Kommission übertragen, die zu diesem Zweck das KI Büro eingerichtet hat. Das KI Büro wurde mit Beschluss der Kommission vom 24. Januar 2024 eingerichtet und ist verwaltungstechnisch in der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien der Kommission angesiedelt. Die Mittelzuweisung für die Einrichtung des KI Büros wurde in dem überarbeiteten Rechts- und Finanzrahmen festgelegt, der dem KI Akt beiliegt.

Die Anwendung und Durchsetzung der Vorschriften für KI-Systeme liegt nach wie vor auf nationaler Ebene. Das KI Büro ist nicht befugt, Weisungen an nationale Behörden zu erteilen. In den im KI Akt vorgesehenen Ausnahmefällen kann die Kommission die Kontrolle über Entscheidungen oder Maßnahmen nationaler Behörden im Zusammenhang mit der Überwachung von KI-Systemen ausüben, beispielsweise im Rahmen des europäischen Schutzklauselverfahrens (Art. 81). In diesem Fall können diese Maßnahmen vom KI Büro vorbereitet werden, bleiben aber eine Entscheidung der Kommission.

17) Welche konkrete Regelung empfehlen Sie für die nationale Umsetzung des KI Aktes, um die im Koalitionsvertrag enthaltene Position eines Verbots biometrischer Fernidentifikationssysteme im öffentlichen Raum umzusetzen für die Sicherung der Grundrechte auf Privatsphäre sowie Datenschutz, auf Nichtdiskriminierung, Meinungs- und Informationsfreiheit, auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auf Rechtsstaatlichkeit und inwiefern ergibt es mit Blick auf die genannten Grundrechte Sinn, dabei hinsichtlich Echtzeit und retrograder Fernidentifikation zu unterscheiden, insbesondere da die Unterscheidung zwischen Echtzeit und retrograd unklar ist?

Wie in der Antwort auf Frage 3 dargelegt, sieht der KI Akt bereits ein unmittelbar geltendes Verbot der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung vor, das keine weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten erfordert und strengere nationale Rechtsvorschriften für die nachträgliche biometrische Fernidentifizierung ermöglicht.

Die unterschiedliche regulatorische Behandlung der biometrischen Echtzeit-Identifizierung und der nachträglichen biometrischen Fernidentifizierung nach dem KI Akt beruht auf zwei Gründen: Die nachträgliche biometrische Fernidentifizierung ist bereits weitgehend durch die nationale Umsetzung von Art. 10 der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung geregelt, während die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung als neuere Technologie noch nicht gesondert geregelt wurde. Darüber hinaus ist die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung besonders eingriffsintensiv, was durch die Unmittelbarkeit der Auswirkungen und die begrenzten Möglichkeiten für weitere Kontrollen und Korrekturen noch verstärkt wird.

18) Wie sollte und könnte ein nationales KI-Transparenzregister über den Bereich der Hochrisiko-Systeme hinausgehen, um wirksame Transparenz im Sinne des Verbraucherschutzes (Nachvollziehbarkeit, Beschwerdebasis etc.) herzustellen und insbesondere beim Einsatz von KI-Systemen durch die öffentliche Hand dem erhöhten Anspruch an Grundrechtsschutz und bestehende Abhängigkeiten gerecht zu werden und wie sollte generell ein solches Transparenzregister organisiert sein, hinsichtlich:

- wer sollte es aufbauen und wen dabei einbeziehen
- wie sollte es aufgebaut werden
- wer sollte es verwalten
- welche Informationen sollte es enthalten?

Wie in Art. 71 des KI Akt vorgesehen, wird die Kommission eine EU-Datenbank für Hochrisiko-KI-Systeme einrichten und pflegen. Diese EU-Datenbank soll für Transparenz mit Blick auf die Öffentlichkeit sorgen und die Arbeit der Behörden, insbesondere der Marktüberwachung, erleichtern. Anbieter und bestimmte Betreiber, konkret öffentliche Behörden, sind verpflichtet, Hochrisiko-KI-Systeme, die sie in Verkehr bringen oder verwenden, in dieser EU-Datenbank zu registrieren. Der KI Akt sieht eine vollständige Harmonisierung der Verpflichtungen und Anforderungen für das Inverkehrbringen oder die Verwendung von KI-Systemen vor. Daher wird seitens der Kommission nicht empfohlen, zusätzliche Verpflichtungen zur Registrierung von KI-Systemen auch auf nationaler Ebene einzuführen.

Die Kommission bereitet derzeit die Einrichtung der EU-Datenbank vor und beabsichtigt, bei diesem Prozess durch das KI-Gremium eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.

Dadurch wird sich den Mitgliedstaaten auch die Gelegenheit bieten, die Einrichtung der EU-Datenbank aktiv zu unterstützen und es wird ebenso möglich sein zu erörtern, inwieweit zusätzliche freiwillige Bemühungen und Maßnahmen möglich sind.