

/ Sachverständigenstellungnahme
Dr. des. Angela Müller, AlgorithmWatch

Anhörung des Ausschusses für Digitales: "EU-Verordnung zu Künstlicher Intelligenz unter Einbeziehung von Wettbewerbsfähigkeit im Bereich Künstliche Intelligenz und Blockchain-Technologie"

26. September 2022

Im Namen von AlgorithmWatch danke ich Ihnen für die Einladung zur Anhörung zur 17. Sitzung des Ausschusses für Digitales und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

AlgorithmWatch hat die Verhandlungen über die europäischen Bestrebungen zur Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) aktiv begleitet, seit die EU-Kommission ihr Weißbuch zu KI¹ im Jahr 2020 veröffentlicht hat. Da KI-basierte Systeme zunehmend unser öffentliches Leben durchdringen, benötigen wir einen starken Governance-Rahmen, der die strukturellen, gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von KI-Systemen berücksichtigt. Mit der Verordnung über Künstliche Intelligenz (im Folgenden «KI-Verordnung») versucht die Europäische Union, diesem Anspruch gerecht zu werden und Mensch und Gesellschaft vor Schäden zu schützen, die aus der Anwendung von KI-Systemen resultieren.

AlgorithmWatch hat sich seit Veröffentlichung des Verordnungsentwurfs gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus ganz Europa aktiv für dessen Stärkung eingesetzt und Vorschläge dafür eingebracht, damit die Verordnung genau diesem Ziel gerecht wird. Die folgenden Ausführungen spiegeln unsere Position als Organisation wider wie auch die einer breiteren Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Sie basieren auf unserer Stellungnahme zur offiziellen Konsultation der EU-Kommission² sowie auf einer gemeinsamen und von über 120 Organisationen mitunterzeichneten Erklärung der Zivilgesellschaft.³

¹ EU-Kommission, White Paper: On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust, 19.2.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf

² AlgorithmWatch, Draft AI Act: EU needs to live up to its own ambitions in terms of governance and enforcement, Submission to the European Commission's Consultation on a Draft Artificial Intelligence (AI) Act, August 2021, <https://algorithmwatch.org/en/wp-content/uploads/2021/08/EU-AI-Act-Consultation-Submission-by-AlgorithmWatch-August-2021.pdf>

³ EDRI et al., An EU Artificial Intelligence Act for Fundamental Rights – A Civil Society Statement, 30.11.2021, <https://algorithmwatch.org/en/eu-artificial-intelligence-act-for-fundamental-rights/>

1 Kann die KI-Verordnung in der Entwurfsfassung Diskriminierung zum Beispiel gegenüber Frauen oder PoC verhindern? Wo muss gegebenenfalls nachgesteuert werden?

Der Entwurf der KI-Verordnung bietet zwar stellenweise Ansätze, einige der schädlichsten Auswirkungen von KI-Anwendungen auf die Menschen und unsere Gesellschaft einzudämmen. Marginalisierte Gruppen oder solche, die Diskriminierung erleben, sind tendenziell stärker von Ungerechtigkeiten und Unfairness betroffen, die sich aus den Vorhersagen und Entscheidungen von KI-basierten Systemen ergeben können. Es ist wichtig, qualitativ hochwertige Datensätze zum Training der Systeme zu verwenden, um Vorurteilen («Biases») entgegenzuwirken, und Anbieter*innen von KI-Systemen mit hohem Risiko in die Pflicht zu nehmen.

Solche Maßnahmen reichen aber nicht aus beziehungsweise sind nicht immer zielführend. Das Problem von diskriminierenden, unfairen und ungerechten Auswirkungen muss umfassender angegangen werden. Diese sind nicht immer auf Verzerrungen in den Trainingsdaten zurückzuführen und können daher nicht allein durch die Sicherstellung der Datenqualität vermieden werden. KI-basierte Systeme sind sozio-technische Systeme, die in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext eingesetzt werden, dessen Normen, Werte und strukturelle Ungleichheiten unweigerlich mit dem System interagieren und dessen Auswirkungen beeinflussen. Folglich muss der **Fokus auch darauf gelegt werden, auf welche Weise und zu welchem Zweck ein bestimmtes KI-System eingesetzt wird und in welchem Kontext dies geschieht** – denn auch dies kann wesentlich zu ungerechten Auswirkungen beitragen. Entsprechend ist es angezeigt, **strengere Verpflichtungen für Anwender*innen von KI-Systemen** («Nutzer» gemäß der Terminologie der KI-Verordnung) einzuführen. Dazu sollte die Verpflichtung gehören, vor und während jedem neuen Einsatz eines KI-Systems eine **Folgenabschätzung** hinsichtlich der Auswirkungen auf Grundrechte durchzuführen – zumindest dann, wenn es sich um KI-Systeme mit hohem Risiko handelt. Der Entwurf der KI-Verordnung konzentriert sich dagegen zu sehr auf die Verpflichtungen der Anbieter*innen. Diese Lücke sollte vom EU-Parlament und den Mitgliedstaaten korrigiert werden.

2 Sind die in der DSGVO und im Verordnungs-Entwurf verankerten Regelungen zu Informations- und Beschwerderechten für Betroffene von KI-Entscheidungen ausreichend? Und wie könnten Betroffene für jene Rechte sensibilisiert werden?

Erstens ist der bestehende EU-Datenschutzrahmen – die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und die Strafverfolgungsrichtlinie (LED) – zwar anwendbar, wenn personenbezogene Daten im Zusammenhang mit KI verarbeitet werden, aber er reicht allein nicht aus, um alle relevanten Szenarien zu erfassen.

Der bestehende EU-Datenschutzrahmen wird in bestimmten Fällen nicht anwendbar

sein: etwa wenn KI-Systeme keine personenbezogenen Daten verarbeiten oder Daten über Personen verarbeiten, die nicht vom Betrieb des Systems betroffen sind. Dies wird bei KI-Systemen der Fall sein, die keine Vorhersagen über Einzelpersonen treffen oder Bewertungen über sie abgeben, sondern es etwa in Bezug auf Trends, künftige Ereignisse, physische Objekte oder Gruppen von Menschen tun. Doch auch solche KI-basierte Ergebnisse können sie sich im realen Leben auf die Rechte und Freiheiten von Menschen auswirken.

Zweitens ist die DSGVO nicht in der Lage, immer den Kontext von Systemen des «Maschinellen Lernens» zu berücksichtigen. Auch wenn sie Garantien (wie das Recht auf Zugang zu Daten, die Einwilligung in Kenntnis der Sachlage und den verstärkten Schutz sensibler Daten) auch im Zusammenhang mit Maschinellem Lernen vorsieht, stoßen diese Konzepte aufgrund der technischen Natur Maschineller Lernsysteme und der Weise, wie sie Schlussfolgerungen ziehen, an ihre Grenzen. Sie bieten daher nur ungenügend Schutz, wenn solche Schlussfolgerungen wichtige Entscheidungen über Menschen treffen. Zudem stützen sich KI-Systeme auf personenbezogene Daten anderer Personen, wenn sie Vorhersagen über eine dritte Person treffen – aber Datenschutzgesetze schützen die Menschen nicht vor den Folgen, die sich aus der Verwendung personenbezogener Daten anderer Personen ergeben. Artikel 22 DSGVO schützt außerdem Menschen nicht vor den Folgen von Entscheidungen, die von KI-Systemen nur unterstützt werden, wo also ein Mensch am Entscheidungsprozess beteiligt ist – was gerade in Hochrisikobereichen sehr wahrscheinlich der Fall ist.

Drittens gehen die Auswirkungen von KI-Systemen über den Daten- oder Verbraucherschutz hinaus und erstrecken sich auf weitere Grundrechte sowie sozioökonomische und politische Fragen. **Datenschutzgesetze allein können keinen umfassenden Schutz aller Grundrechte gewährleisten**, denn sie sind weder dazu da noch dazu ausgerüstet.

Daher sollte die KI-Verordnung die bestehenden Datenschutzgesetze ergänzen und weitere Fälle erfassen, die nicht unter die DSGVO fallen, aber erhebliche Auswirkungen auf das Leben und die Grundrechte der Menschen haben. Eine dafür zentrale Maßnahme bestünde darin, die **Nutzer*innen von KI-Systemen mit hohem Risiko zu verpflichten, die voraussichtlichen Auswirkungen des KI-Systems auf die Grundrechte, die Gleichberechtigung, öffentliche Interessen und die Umwelt zu prüfen**. Die Öffentlichkeit sollte zudem Zugang zu den Ergebnissen solcher Folgenabschätzungen haben, was die **öffentliche Aufsicht und Kontrolle** stärken und zu einem vertrauenswürdigen Einsatz von KI in der EU beitragen würde. Die Transparenzregelung und die **Rechte der von KI-Systemen betroffenen Personen müssen entsprechend in der KI-Verordnung gestärkt werden**. Dazu gehören zentral: das Recht, Informationen über das System zu erhalten, von dem eine Person betroffen ist, das Recht auf eine Erklärung der Ergebnisse des Systems (unabhängig davon, ob diese vollautomatisiert oder unter menschlicher Beteiligung zustande kamen) und der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln.⁴

⁴ Panoptikon Foundation, Beyond Data Protection Laws: The AI Act Must Protect People from all Harmful Uses of AI Systems, 2022

6 Wie verlässlich ist eine Konformitätsbewertung von Hochrisiko-Anwendungen, die durch die Anbieter selbst durchgeführt wird? Brauchen wir gerade in sensiblen Bereichen eine externe Prüfung?

Im Entwurf des KI-Gesetzes werden nur jene Hochrisiko-KI-Systeme, die für die biometrische Fernidentifizierung verwendet werden sollen, einer Konformitätsbewertung durch notifizierte Stellen unterzogen. Für alle anderen KI-Systeme, die als hochriskant eingestuft werden, reicht eine Selbstbewertung durch die Anbieter*innen aus. Das schließt Systeme mit ein, die in sensiblen Bereichen wie der vorausschauenden Polizeiarbeit, der Migrationskontrolle oder der Personalbeschaffung eingesetzt werden. Dies wirft verschiedene Fragen auf.

Erstens handelt es sich bei einem wesentlichen Teil der Anbieter*innen von KI-Systemen um Unternehmen, die ein starkes Eigeninteresse daran haben, sie auf den Markt zu bringen. Es fehlen darüber hinaus Folgenabschätzungen durch diejenigen, die die Systeme einsetzen. Nur in einer solchen Folgenabschätzung kann auch der Kontext dieses Einsatzes berücksichtigt werden.

Zweitens sollten gewisse KI-Systeme einer angemessenen Kontrolle durch Dritte unterworfen werden – insbesondere dann, wenn sie mit hohen Risiken verbunden sind. Dies könnte dadurch geschehen, dass **Konformitäts- und Folgenabschätzungen durch Anbieter*innen und Nutzer*innen obligatorischen externen Audits oder einer öffentlichen Kontrolle unterworfen werden**: Indem der Einsatz solcher Systeme und die entsprechenden Konformitäts- bzw. Folgenabschätzungen transparent gemacht werden, werden sie der öffentlichen Prüfung durch Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Journalist*innen zugänglich gemacht. In demokratischen Gesellschaften ist diese Art der externen Aufsicht von entscheidender Bedeutung (siehe dazu auch Antwort auf [Frage 10](#)).

Drittens müssen die Anbieter*innen dem KI-Verordnungsentwurf zufolge eine Konformitätsbewertung durchführen, um festzustellen, ob sie entweder mit den grundlegenden Anforderungen der Verordnung oder mit den auf ihrer Grundlage entwickelten Standards konform sind. Während die Einführung technischer Standards ein wertvolles Mittel zur Regulierung sich schnell entwickelnder Bereiche sein kann, sind **Normungsverfahren in der Regel undurchsichtig, anfällig für Industrielobbyismus und kaum für alle relevanten Interessengruppen zugänglich** – insbesondere nicht für die Zivilgesellschaft und die Betroffenen. Darüber hinaus fehlt es den technischen Normungsagenturen oft an Fachwissen über Grundrechte, deren Schutz das eigentliche Ziel der KI-Verordnung darstellt. Sie sollten daher auch die Grundlage für alle darauf basierenden Normen und Standards bilden.

7 Sehen Sie wesentliche begriffliche Unklarheiten in der KI-VO und, falls ja,

- welche regulatorischen Komplikationen sich möglicherweise daraus ergeben,
- und wie ließen sich derartige Komplikationen vermeiden oder beheben?

Erstens wird die Stelle, die ein KI-System einsetzt, in der KI-Verordnung als «**Nutzer**» (englisch «user») betitelt. Dies ist mit Blick auf andere EU-Rechtsvorschriften irreführend – wie insbesondere die DSGVO, in der «Nutzer» für Verbraucher*innen und Endnutzer*innen steht. Begriffe wie «Anwender» oder «einsetzende Stelle» hätten hier terminologische Klarheit geschaffen.

Eine zweite begriffliche Unklarheit zeigt sich in der vorgeschlagenen **Definition von KI** – insbesondere in jenen Fassungen, die im Verlaufe des Verhandlungsprozess vorgeschlagen wurden und werden (siehe dazu umfassend Antwort auf [Frage 13](#)).

9 Die Bundesregierung hat deutlich gemacht, dass sie KI-Anwendungen für Sicherheitsbehörden vom Hauptvertragstext trennt regeln will. Denken Sie, dass dies sinnvoll ist und was sind die Vor- und Nachteile einer getrennten Regulierung?

Der Vorteil einer separaten Regelung für *öffentliche Behörden* wäre, dass sie möglicherweise den besonderen Verantwortlichkeiten der öffentlichen Verwaltung Rechnung tragen würde und besser auf diese zugeschnitten sein könnte. Gleichzeitig wirft der Vorschlag verschiedene Fragen auf. Erstens sind die Verhandlungen über das KI-Gesetz weit fortgeschritten und in einem Stadium, in dem unklar ist, wie eine separate Regelung (ob in einer separaten Verordnung oder einem separaten Kapitel der vorliegenden Verordnung) zu diesem Zeitpunkt realisiert werden könnte. Zweitens ist unbedingt dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Grenzen zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen fließend sein können, wenn etwa ein privates Unternehmen im Auftrag einer öffentlichen Behörde oder im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP) handelt. Dies dürfte gerade mit Blick auf hochriskante Bereiche nicht zu einem potenziellen Schlupfloch werden.

Unabhängig davon, ob dies in einer separaten Regelung behandelt wird oder nicht, ist ein zentraler Punkt, dass weder in der vorliegenden noch in einer allfälligen separaten Regelung eine pauschale **Ausnahme für KI-Systeme, die zum Zweck der nationalen Sicherheit** eingesetzt werden, vom Anwendungsbereich der KI-Verordnung eingeführt wird. Dieser Vorschlag, der derzeit in den Verhandlungen der Mitgliedsstaaten diskutiert wird, wäre ein äußerst gefährlicher Schritt. **Wir fordern die Bundesregierung an dieser Stelle auf, sich klar gegen eine solche Ausnahme zu positionieren.** Eine solche Ausnahmeregelung hätte das Potenzial, die KI-Verordnung in entscheidenden Szenarien auszuhebeln und Behörden zu ermöglichen, unzuverlässige und unsichere KI-Systeme in äußerst sensiblen Bereichen ohne zusätzliche Anforderungen einzusetzen. Das Konzept der nationalen

Sicherheit bleibt nicht nur rechtlich vage, sondern kann auch leicht als Deckmantel für die Verwendung von KI-Systemen herangezogen werden, die grundrechtlich problematisch gemäß KI-Verordnung gar verboten wären.

Weiter ist es auch nicht notwendig, einen solchen Ausschluss der nationalen Sicherheit vom Anwendungsbereich der KI-Verordnung vorzunehmen, da die Verordnung die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, einschlägige nationale Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, nicht beeinträchtigen würde. Obwohl gemäß EU-Recht die nationale Sicherheit in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, hat der Europäische Gerichtshof bestätigt, dass im Kontext der nationalen Sicherheit EU-Vorschriften aus Bereichen gelten können, in denen die EU zuständig ist (wie z. B. der Binnenmarkt im Falle der KI-Verordnung).⁵ Mit anderen Worten: Es steht den Regierungen weiterhin frei, Fragen der nationalen Sicherheitspolitik zu regeln – dies bedeutet jedoch nicht, dass Unternehmen, die KI-Systeme für nationale Sicherheitszwecke entwickeln, nicht die grundlegenden Anforderungen der KI-Verordnung erfüllen müssen, bei der es sich um eine Verordnung für den Binnenmarkt handelt.

10 In welchem Maße ermöglicht die KI-Verordnung Bürgerinnen und Bürgern, den Einsatz von KI-Systemen zu erkennen, zu verstehen und ihre Rechte wahrzunehmen, wenn sie von Entscheidungen oder Entscheidungsvorbereitungen durch KI betroffen sind und sind die Transparenzanforderungen aus Artikel 52 Satz 1 ausreichend, um darüber zu informieren, dass KI-Systeme automatisiert oder halb-automatisiert Entscheidungen treffen oder vorbereiten oder beeinflussen?

Menschen, die von KI-Systemen betroffen sind, wissen oft nicht, dass sie ihnen ausgesetzt waren, und verfügen selten über ausreichende Informationen über die Funktionsweise des Systems, um es anfechten zu können. Während es erklärtes Ziel der KI-Verordnung ist, Vorschriften zum Schutz von Grundrechten zu erlassen, verleiht sie den von KI-Systemen betroffenen Menschen keine individuellen Rechte und enthält weder Bestimmungen über Rechtsmittel noch einen Mechanismus, mit dem Menschen oder zivilgesellschaftliche Organisationen eine Untersuchung veranlassen könnten. Diese Lücke muss dringend und an verschiedenen Stellen behoben werden.

Erstens sieht die Verordnung in Artikel 52 eine direkte Benachrichtigung derjenigen vor, die mit «bestimmten KI-Systemen» zu tun haben. Es lässt sich jedoch keine parallele Verpflichtung für diejenigen erkennen, die von hochriskanten Systemen betroffen sind. Es ist unabdingbar, dass Betroffene informiert werden, wenn sie einem KI-System mit hohem Risiko ausgesetzt sind.

⁵ CJEU, Judgment of 6 October 2020, *La Quadrature du Net and Others v Premier ministre and Others*, Case C-511/18, EU:C:2020:791, para. 99.

Zweitens sollten Einzelpersonen das Recht haben, nicht mit KI-Systemen in Berührung zu kommen, die ein unannehmbares Risiko darstellen (in Artikel 5 aufgeführt) oder die mit den Anforderungen der Verordnung nicht konform sind.

Drittens sollten Menschen in die Lage versetzt werden, sich über den Einsatz und die Funktionsweise von KI-Systemen, von denen sie betroffen sind, zu informieren. Ein solches Recht auf Information ist unerlässlich, um Missbrauch und Ungerechtigkeit anzufechten.

Viertens sollte sichergestellt werden, dass diejenigen, die sich in ihren Rechten gemäß KI-Verordnung verletzt fühlen (oder Organisationen, die in ihrem Namen handeln), das Recht haben, eine Beschwerde bei einer nationalen Aufsichtsbehörde einzureichen und eine Untersuchung zu beantragen.

Darüber hinaus muss aber auch öffentliche Transparenz hergestellt werden, wofür Artikel 52 keine ausreichende Möglichkeit bietet. Die **Artikel 51 und 60** der Verordnung, die die Einrichtung und Pflege einer **EU-Datenbank für eigenständige KI-Systeme mit hohem Risiko** vorsehen, könnten dieses Ziel jedoch erreichen. Diese Datenbank bietet die Möglichkeit, die Transparenz von KI-Systemen nicht nur gegenüber betroffenen Personen, sondern auch der breiten Öffentlichkeit gegenüber zu erhöhen, indem sie Forschung im öffentlichen Interesse dazu erheblich erleichtern würde. Dies ist von entscheidender Bedeutung: Da das KI-Gesetz weitgehend von Selbstbewertungsverfahren der Anbieter*innen und Nutzer*innen von KI-Systemen abhängt, bietet die EU-Datenbank eine Möglichkeit, die Rechenschaftspflicht jener Akteure mittels öffentlicher Aufsicht und Kontrolle zu erhöhen. So könnte sie für eine wirksame öffentliche Transparenz von KI-Systemen sorgen und damit einen notwendigen – wenn auch noch nicht ausreichenden – ersten Schritt auf dem Weg zu einem verantwortungsvollen Einsatz von KI-Systemen darstellen.

Damit die Datenbank aussagekräftig ist, ist es jedoch unerlässlich, dass die Verpflichtung zur Registrierung von Systemen nicht nur für **KI-Anbieter*innen** gilt. In anderen Worten: Die EU-Datenbank sollte nicht Informationen dazu bereitstellen, welche KI-Systeme mit hohem Risiko in der EU und auf dem EU-Markt verfügbar sind (wie es derzeit im Vorschlag steht), sondern auch dazu, wo, von wem und zu welchem Zweck diese eingesetzt werden. Das heißt, es sollte auch eine **Verpflichtung für die Betreiber*innen (Nutzer*innen) von Hochrisiko-KI-Systemen geben, diese Nutzungen in der EU-Datenbank zu registrieren, unabhängig davon, ob es sich dabei um private oder öffentliche Stellen handelt**. Da die mit einem System verbundenen Risiken in hohem Maße von dem Kontext abhängen, in dem es eingesetzt wird, ist diese Einsicht für die Öffentlichkeit von entscheidender Bedeutung, um systematischeres Wissen über die Auswirkungen zu erlangen, die der Einsatz von KI-Systemen tatsächlich auf uns und unsere Gesellschaft hat.

Öffentliche Behörden sollten aufgrund ihrer einzigartigen Rolle und besonderen Verantwortung gegenüber den ihnen unterworfenen Personen strengerer Transparenzanforderungen unterliegen, wenn sie KI-Systeme einsetzen. Dies ergibt sich daraus, dass Betroffene ihnen alternativlos unterworfen sind, sie Zugang zu sensiblen personenbezogenen Daten haben, ihre Entscheidungen auf die Einzelnen wesentliche Auswirkungen haben können und sie somit eine vorrangige Verpflichtung haben, die Grundrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. **Daher sollte jeder Einsatz eines KI-Systems - unabhängig von dessen Risikograd - durch oder im Auftrag von öffentlichen Behörden in der EU-Datenbank registriert werden müssen.** Wir begrüßen sehr, dass die Bundesregierung sich unserer Position in diesem Punkt anschließt und in ihrer Stellungnahme zur KI-Verordnung⁶ die Forderung nach einer Registrierung aller von Behörden eingesetzten Systeme in der EU-Datenbank ausdrücklich betont hat.

Die EU-Datenbank sollte **aussagekräftige Informationen** enthalten, z. B. grundlegende Informationen über Anbieter*innen und Anwender*innen (Nutzer*innen), den Zweck des Systems und seine Nutzung, sein Modell und die Ergebnisse der Folgenabschätzung, die den Nutzer*innen obliegen sollte. Sie sollte für die Öffentlichkeit frei zugänglich, benutzerfreundlich, navigierbar und maschinenlesbar sein und strukturierte digitale Daten auf der Grundlage eines standardisierten Protokolls enthalten.

12 Sind die sozialen Auswirkungen von KI derzeit ausreichend erforscht, oder benötigt es eine spezifische Forschungsethik und strukturelle wissenschaftliche Forschung/Evaluation, um Anwendungsbeispiele z.B. aus dem Bereich der Sicherheitstechnik kritisch zu hinterfragen und sicherzustellen, dass KI nicht diskriminiert und Ungleichheit verfestigt?

Wir sind noch weit davon entfernt, die Auswirkungen, die der Einsatz von KI auf Mensch und Gesellschaft haben kann, systematisch einschätzen zu können. Das bedeutet, dass ein großer Bedarf an Forschung besteht. Um diese Forschung zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die Forschenden **Zugang zu den entsprechenden Daten** haben. Eine wichtige Option dafür ist die öffentliche EU-Datenbank, wie sie in Art. 51 und 60 des KI-Gesetzes vorgesehen ist. Würde sie um Einträge zum tatsächlichen Einsatz von KI-Systemen erweitert werden (siehe Antwort auf Frage 10), könnte sich die Forschung ein systematischeres Bild davon machen, welche KI-Systeme tatsächlich wo, von wem und wozu eingesetzt werden, was eine Voraussetzung für das Verständnis ihrer gesellschaftlichen Auswirkungen ist. Wir müssen Licht in die Black Box bringen – nicht nur in die Black Box, wie einzelne Systeme tatsächlich funktionieren, sondern auch in die Black Box, wo sie tatsächlich eingesetzt werden.

⁶ Bundesregierung, Stellungnahme, <https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2022/04/StellungnahmeAIAct.cleaned.pdf>, 516.

Ohne eine solche Transparenz fehlt uns eine **evidenzbasierte öffentliche Debatte** zu diesem Thema – was wiederum eine Voraussetzung für eine evidenzbasierte Politikgestaltung wäre. Letztendlich muss das Ziel sein, dass demokratische Gesellschaften in der Lage sind, den Governance-Rahmen für KI-Systeme zu gestalten – aber dafür brauchen sie die notwendige Evidenzbasis.

Neben ihren sozialen Auswirkungen ist es notwendig, dass wir uns auch mit den Auswirkungen von KI-Systemen auf die Umwelt befassen. In der Debatte – und bisweilen auch in der KI-Verordnung – wird suggeriert, dass KI zu umweltfreundlichen Ergebnissen führen und ein Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels sein kann. Bedauerlicherweise werden weitere ökologische Auswirkungen in der Verordnung nicht angesprochen. **Entwickler*innen und Nutzer*innen sollten verpflichtet werden, diese ökologischen Auswirkungen ihrer KI-Systeme transparent zu machen**, indem sie Parameter zum Ressourcenverbrauch dokumentieren, die sich aus dem Design, dem Training und den zugrunde liegenden Infrastrukturen von KI-basierten Systemen ergeben, und diese auf Anfrage offenlegen.

13 An welchen Stellen sehen Sie bei den Kompromissvorschlägen der tschechischen Ratspräsidentschaft vom 15. Juli 2022 noch Verbesserungsbedarf, was die Definition von KI, die Bestimmung von Hoch-Risiko-Systemen und die Einstufung von KI-Anwendungen in Anhang III betrifft?

In Bezug auf die **Definition von KI** in der KI-Verordnung schlägt der Text der tschechischen Ratspräsidentschaft in Artikel 3 Absatz 1 vor, die Definition von KI auf Systeme zu beschränken, die mit «Autonomie» arbeiten und Maschinelles Lernen und/oder logische oder wissensbasierte Ansätze verwenden. Die Befürchtung ist, dass einfachere, regelbasierte Systeme (wie das niederländische SyRI-System, das aus einer Tabellenkalkulation und einem Programmierskript zur Erstellung von Risikoprofilen bestand) von der KI-Verordnung ausgenommen würden, obwohl sie die Grundrechte gleichermaßen beeinträchtigen können: Die mit einem System verbundenen Risiken hängen nicht von der Komplexität der Technologie ab. Darüber hinaus würde eine solch enge Definition auch das Ziel verfehlen, Innovation zu fördern, indem sie einen Anreiz schafft, Systeme mit komplexeren technologischen Ansätzen wie dem Maschinellen Lernen nicht zu entwickeln bzw. zu verwenden, um nicht unter den Anwendungsbereich der KI-Verordnung zu fallen.

Wie von Seiten der Zivilgesellschaft⁷ und Wissenschaft⁸ dargelegt, sollte die neu vorgeschlagene Definition abgelehnt und die ursprüngliche von der Kommission

⁷ Access Now/AlgorithmWatch, EU policy makers: Protect people's rights, don't narrow down the scope of the AI Act!, 23. November 2021, <https://algorithmwatch.org/en/statement-scope-of-eu-ai-act/>

⁸ Joanna J. Bryson, Europe Is in Danger of Using the Wrong Definition of AI, The Wired, 2. März 2022, <https://www.wired.com/story/artificial-intelligence-regulation-european-union/>

vorgeschlagene weit gefasste Definition von KI beibehalten werden, wenn die Verordnung alle grundrechtsrelevanten Systeme erfassen soll. Die Einführung anthropomorpher und rechtlich unbestimmter Begriffe wie «Autonomie» untergräbt zudem die Rechtssicherheit.

Für die Risikoeinstufung werden im tschechischen Vorschlag Änderungen an Artikel 6 Absatz 3 vorgeschlagen, um die **Einstufung als hohes Risiko** in Anhang III auf Fälle zu beschränken, in denen ein Ergebnis vorliegt, das «unmittelbar wirksam» ist, oder das Ergebnis aus Informationen besteht, die die «einzige Grundlage» dafür bilden. Diese Änderungen sind aus zwei Gründen abzulehnen. Dadurch würden alle automatisierten Systeme aus der Kategorie «Hochrisiko» ausgenommen werden, die ein gewisses Maß an menschlicher Aufsicht beinhalten oder eher indirekt zur Entscheidungsfindung beitragen und dennoch schwerwiegende schädliche Auswirkungen auf die Grundrechte haben. Dazu gehören beispielsweise der in den Niederlanden verwendete Algorithmus für Kinderbetreuungsleistungen⁹, der schließlich zum Rücktritt der Regierung geführt hat, bestimmte «Predictive Policing»-Systeme oder andere prädiktive Analysesysteme.

16 Wie sollte Ihrer Meinung nach die Governance bei der Aufsicht und Kontrolle für KI-Anwendungen aussehen, konkret, was die Ausgestaltung des europäischen AI-Boards angeht, dessen Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und die Kompetenzverteilung zwischen dem AI-Board und den nationalen Behörden, und welche Kriterien sollten für die Auswahl der nationalen Behörden Ihrer Meinung nach angesetzt werden?

Dem Vorschlag zufolge obliegt die Durchsetzung der Verordnung weitgehend den Mitgliedstaaten. Die Wechselwirkungen zwischen den EU-Behörden und jener der Mitgliedstaaten sind jedoch komplex und ihre jeweiligen Rollen nicht vollständig geklärt. Der Europäische Ausschuss für Künstliche Intelligenz (EAIB) kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Aufsicht und Überwachung leisten, es muss jedoch sichergestellt werden, dass er über die entsprechenden Befugnisse, Kapazitäten und die Unabhängigkeit verfügt, um dies zu tun.

Die gleiche Anforderung gilt für nationale Behörden: Sie müssen mit den nötigen Fachkenntnissen und Ressourcen ausgestattet sein, um ihre Aufgaben wirksam erfüllen zu können. Die Zahl von 1 bis 25 Vollzeitäquivalenten, die der ursprüngliche Vorschlag für die nationalen Aufsichtsbehörden pro Mitgliedstaat vorsieht, ist eindeutig unzureichend. Rat und Parlament müssen die Gelegenheit nutzen und die Rolle der an der Durchsetzung beteiligten Stellen klären. **Diese Stellen müssen hinreichend unabhängig sein, über angemessene Mittel verfügen und das nötige Fachwissen in Bezug auf technische Expertise und Grundrechte besitzen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.**

⁹ Melissa Heikkilä, Dutch scandal serves as a warning for Europe over risks of using algorithms , Politico, 29. März 2022, <https://www.politico.eu/article/dutch-scandal-serves-as-a-warning-for-europe-over-risks-of-using-algorithms/>

18 Wäre es nach Ihrer Auffassung sinnvoll, die möglichen KI-Lösungen in der geplanten Verordnung nicht nur defensiv in Risikoklassen einzuordnen, sondern komplementär in Chancen- oder Wertigkeitsklassen? Ließe sich auf diese Weise nicht das enorme Innovations- und Schöpfungspotential von KI auf einem hoch dynamischen Markt betonen, was in Deutschland und in der EU im Gegensatz zu den USA und zu China zu selten und zu zaghaft geschieht?

Die Abwägung von Sicherheit, Gesundheit und Grundrechten gegen wirtschaftliche Interessen ist aus unserer Sicht abzulehnen. Innovation einerseits und der Schutz der Menschen und ihrer Grundrechte andererseits können und müssen Hand in Hand gehen: Beides sollte letztlich nichts anderem als den Interessen der Menschen dienen. Gerade wenn es das Ziel der EU ist, die Verbreitung von KI zu fördern, ist es notwendig, bei der Entwicklung und dem Einsatz von KI Vertrauenswürdigkeit herzustellen, denn nur durch diese entsteht Vertrauen bei den potenziellen Nutzer*innen der Systeme und den von ihnen Betroffenen. In diesem Sinne lehnen wir auch die neue Klausel im Kompromisstext des Rates vom September 2022 zu Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe i ab, die ein zusätzliches Kriterium für die Bewertung des Risikoniveaus von KI vorsieht, nämlich «das Ausmaß und die Wahrscheinlichkeit des Nutzens der KI-Nutzung für Einzelpersonen, Gruppen oder die Gesellschaft insgesamt». **Grundrechte sollten nicht in die Waagschale geworfen werden.**

Dr. des. Angela Müller ist Head of Policy & Advocacy bei AlgorithmWatch.

AlgorithmWatch ist eine gemeinnützige Forschungs- und Advocacy-Organisation mit dem Ziel, Prozesse algorithmischer Entscheidungsfindung mit gesellschaftlicher Relevanz zu betrachten und einzuordnen – also entweder Systeme, die menschliche Entscheidungen vorhersagen oder vorbestimmen, oder solche, die Entscheidungen automatisiert treffen. Wir setzen uns dafür ein, dass alle von der Verwendung algorithmischer Entscheidungssysteme profitieren. Die Rahmenbedingungen für ihren Einsatz müssen dazu so gestaltet sein, dass die Systeme uns tatsächlich nützen, statt uns zu schaden, sowie Grundrechte und Gemeinwohl stärken, statt sie zu gefährden. Ihr Nutzen muss gerecht verteilt sein und vielen zugutekommen, statt nur einigen wenigen.