ZUR KI-VERORDNUNG DER EU – Ein neuer «Golden Standard» oder ein «rechtliches Ungetüm»? Oder beides?

Die KI-Verordnung der EU, die im März 2024 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, wird auch auf den EWR/EFTA-Staat Liechtenstein erhebliche Auswirkungen haben.

Wenn man den Einschätzungen aus aktuellen Berichten von Amnesty International Glauben schenken will, setzten zahlreiche Staaten weltweit bereits unregulierte KI-Systeme ein, um Ansprüche auf Sozialleistungen zu bewerten, öffentliche Räume zu überwachen und die Wahrscheinlichkeit zu ermitteln, dass jemand ein Verbrechen begeht. Diese technischen Systeme entscheiden dann gleichzeitig, ob Personen eine Wohnung, Sozialleistungen, Gesundheitsvorsorge und Bildung erhalten (oder nicht), oder sogar wegen einer Straftat angeklagt werden. 2021 dokumentierte Amnesty International etwa, wie ein von der niederländischen Steuerbehörde verwendetes KI-System rassistische Profile von Empfänger:innen von Kinderbetreuungsleistungen erstellte. Das KI-System, das betrügerische Leistungsanträge ausfindig machen sollte, bestrafte zu Unrecht Tausende von Eltern mit niedrigem Einkommen und Migrationshintergrund und stürzte sie in Schulden. Der niederländische Skandal muss dem EU-Gesetzgeber als Warnung dienen: Der Einsatz von KI-Systemen zum Zuspruch von grundlegenden Leistungen kann zu verheerenden Folgen für marginalisierte Gemeinschaften führen.

Doch wie steht es um die am 12. Juli 2024 im EU-Amtsblatt kundgemachte KI-Verordnung, die den Anspruch erhebt, die in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechte zu schützen und durch einen risikobasierten Ansatz den Ursachen für Risiken entgegenzuwirken? Ist die neue KI-Verordnung, die als «Text von Bedeutung für den EWR» auch für Liechtenstein Geltung erlangen soll, ein neuer «Golden Standard» oder ein «rechtliches Ungetüm»? Welche grundlegenden Vorschriften enthält die Verordnung? Welche Sanktionen sieht sie vor? Und wieso enthält die Verordnung keine Haftungsbestimmungen? Bevor sich dieser Artikel diesen Fragen widmet, sollen zunächst in aller Kürze einige Fakten zur Entstehungsgeschichte der KI-Verordnung genannt werden.

ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

In ihrer Grundkonstruktion basiert die KI-Verordnung auf dem Kommissionsentwurf vom 21. April 2021, der im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der EU eine Reihe von Änderungen bzw. Einschränkungen erfuhr. Im Dezember 2023 wurde im Trilog-Verfahren zwischen den EU-Institutionen eine politische Einigung über die KI-Verordnung erreicht. Das Europäische Parlament nahm den überarbeiteten Entwurf am 13. März 2024 mit überwältigender Mehrheit an (mit 523 zu 46 Stimmen bei 49 Enthaltungen). Am 21. Mai 2024 erteilte auch der Rat der Europäischen Union der Verordnung seine Zustimmung. Nach dem Dafürhalten der EU stellt die Verordnung den «weltweit ersten umfassenden Rechtsrahmen für KI» dar. Die Verordnung wurde von den EU-Institutionen mit einigem Stolz präsentiert.

ERSTE REAKTIONEN

Ausserhalb Brüssels war das Echo verhaltener. So kritisierte die «Neue Zürcher Zeitung» den Verordnungsentwurf am 17. Dezember 2023 als «Regulierungsmonster». Tatsächlich umfasst die Verordnung in der amtlichen deutschen Fassung über 140 (kleingedruckte) Seiten. Die 113 Artikel der Verordnung mit ihren zahlreichen Verweisen auf andere Verordnungen sowie ihren 13 Anhängen wurden vom Berliner Rechtsprofessor Jürgen Ensthaler gar als «rechtliches Ungetüm» bezeichnet. Allein schon die 180 Erwägungsgründe der Verordnung haben Kommentarcharakter. Die KI-Verordnung erschliesst sich dem interessierten Laien alles andere als einfach. Wie die «Neue Zürcher Zeitung» richtig bemerkte, wird der absehbare Bürokratieschub vor allem der Compliance-Branche zugutekommen. Für die Unternehmen dürfte der Aufwand, um die Erfordernisse der neuen Verordnung zu erfüllen, mindestens so gross wie bei der Implementierung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) von 2016 sein.

REGELUNGSINSTRUMENT UND KOMPETENZGRUNDLAGE

Die KI-Verordnung stützt sich kompetenzrechtlich auf Art. 114 AEUV (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) und Art. 16 AEUV (Datenschutz). Wie schon dem Kommissionsentwurf vom April 2021 zu entnehmen ist, soll durch die Festlegung harmonisierter Rechtsvorschriften, insbesondere bezüglich der Entwicklung, des Inverkehrbringens und des Einsatzes einschlägiger Produkte und Dienste, für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes gesorgt werden. Es wurde das Rechtsinstrument einer Verordnung (und nicht einer Richtlinie) gewählt, um eine einheitliche Anwendung der neuen Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Begriffsbestimmung für die KI, das Verbot bestimmter schädlicher Praktiken und die Einstufung der KI-Systeme. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung gemäss Art. 288 AEUV verringere die Gefahr einer Rechtsfragmentierung und erleichtere die Entwicklung eines Binnenmarktes für rechtmässige, sichere und vertrauenswürdige KI-Systeme – so die EU-Kommission. Im Wesentlichen geht es darum, dass nur sichere KI-Produkte auf den europäischen Markt gelangen. Deshalb handelt es sich bei der KI-Verordnung im Grunde um Produktsicherheitsrecht. Tatsächlich geht es aber nicht um ein Produkt an sich, sondern um ein Verbot von bestimmten Handlungen im Zusammenhang mit einem Produkt.



ANWENDUNGSBEREICH

Die Anwendbarkeit der KI-Verordnung setzt zum einen voraus, dass ein KI-System nach der Verordnung vorliegt, zum anderen, dass ein gewisser Unionsbezug besteht. Nach David Rosenthal ist der Geltungsbereich der KI-Verordnung aber in verschiedener Hinsicht alles andere als klar und er ist überaus breit definiert. Das zeigt sich insbesondere an der Begriffsbestimmung des «KI-Systems» in Art. 3 der KI-Verordnung. Demnach sind KI-Systeme teilautonome Systeme, die basierend auf maschinell und/oder menschlich bereitgestellten Daten und Eingaben darauf schliessen, wie man vorgegebene Ziele erreichen kann, um systemgenerierte Ergebnisse zu erstellen, wie etwa konkrete Empfehlungen, Entscheidungen oder Vorhersagen. Weiters müssen solche KI-Systeme Machine learning und/oder logik- und wissensbasierte Ansätze verwenden sowie die Umgebung beeinflussen, mit der sie interagieren. Somit sind selbst so banale Anwendungen wie eine Zeichenerkennung (OCR) in einem Leseprogramm oder der Einsatz eines Fingerabdrucksensors an einem Mobiltelefon KI-Systeme im Sinne der KI-Verordnung.

RISIKOBASIERTE EINSTUFUNG DER KI-SYSTEME

Den Kern der KI-Verordnung bildet die Einstufung der KI-Systeme nach ihrem Risiko (siehe die Abbildung auf Seite 18). KI-Systeme mit einem besonders hohen, unannehmbaren Risiko sind komplett verboten. Verboten ist etwa der Einsatz von unterschwelligen, manipulativen oder täuschenden Techniken, um das Verhalten zu verzerren und die bewusste Meinungsfindung zu beeinträchtigen. Unrechtmässig ist ferner das Ausnutzen von Schwachstellen im Zusammenhang mit Alter, Behinderung oder sozioökonomischen Verhältnissen oder das soziale Scoring, also die Bewertung oder die Klassifizierung von Personen oder Gruppen aufgrund ihres Sozialverhaltens oder ihrer persönlichen Eigenschaften. Grundsätzlich unzulässig ist auch die Bewertung des Risikos, dass eine Person Straftaten begeht. Doch gibt es hier Ausnahmen. Ähnliches gilt für die biometrische Fernidentifizierung (RBI) in öffentlichen Räumen in Echtzeit für die Zwecke der Strafverfolgung. Ausnahmen sind hier vorgesehen bei der Suche nach vermissten Personen, Entführungsopfern und Opfern von Menschenhandel oder sexueller Ausbeutung, aber etwa auch zur Verhinderung eines vorhersehbaren terroristischen Angriffs. Eine weitere Ausnahme ist für die Identifizierung von Verdächtigen bei schweren Straftaten vorgesehen. Dazu werden z. B. Mord, Vergewaltigung, bewaffneter Raubüberfall, Drogen- und illegaler Waffenhandel, organisierte oder Umweltkriminalität gezählt.

Zwar nicht verboten, aber stark reguliert sind die sogenannten Hochrisiko-KI-Systeme. Erfasst sind dabei Systeme, die ein hohes Risiko für die Gesundheit und die Sicherheit oder für die Grundrechte natürlicher Personen darstellen. Hochrisiko-KI-Systeme lassen sich in zwei Fallgruppen gliedern. Zum einen liegen Hochrisiko-KI-Systeme vor, wenn sie an sich schon ein hohes Risiko darstellen. Dazu gehören etwa KI-Systeme, die das Arbeitsverhältnis, grundlegende Versorgungsdienstleistungen, die Verwaltung und den Betrieb von kritischen Infrastrukturen, die Strafverfolgung oder das Migrations-, Asyl- und Grenzkontrollmanagement betreffen (Anhang III der Verordnung). Bei diesen Bereichen muss die Anwendung der KI in einer EU-Datenbank registriert werden. Die Kommission ist unter bestimmten Voraussetzungen befugt, die Liste in Anhang III zur Verordnung per Rechtsakt zu ergänzen bzw. anzupassen. In die zweite Fallgruppe gehören besonders sicherheitsrelevante Gebiete wie Kinderspielzeug, Luftfahrt, Fahrzeuge, medizinische Geräte oder Aufzüge. Hochrisiko-KI-Systeme müssen über ein Risikomanagementsystem, qualitativ hochwertige Daten, eine technische Dokumentation sowie über Genauigkeit, Robustheit und Cybersicherheit verfügen. Weiter gibt es Aufzeichnungs-, Transparenz- und Informationspflichten sowie die Pflicht, die Entwicklung von KI-Systemen durch Menschen zu überwachen. Für gewisse KI-Systeme besteht eine Registrierungspflicht in einer EU-Datenbank. Weitere Regelungen existieren für generative KI wie ChatGPT. Sie werden zwar nicht als risikoreich eingestuft, aber es muss offengelegt werden, dass die Ergebnisse durch KI geschaffen wurden. Auch muss das Urheberrecht eingehalten werden.

Dann regelt die KI-Verordnung Allzweck-KI-Systeme. Das sind Systeme, die nicht für einen bestimmten Zweck trainiert werden, sondern variabel genutzt werden können. Diese Systeme müssen ähnlichen Voraussetzungen wie Hochrisiko-KI-Systemen entsprechen, wenn sie potenziell hochriskant sind. Ein typisches Beispiel für ein Allzweck-KI-System sind grosse generative KI-Modelle, die eine flexible Generierung von Inhalten ermöglichen, etwa in Gestalt von Text-, Audio-, Bild- oder Videoinhalten.

Die Basis der «Risiko-Pyramide» bilden schliesslich KI-Systeme, von denen nur ein minimales Risiko ausgeht und für die aufgrund dessen keine verpflichtenden Vorgaben gemacht werden. Beispiele hierfür bilden KI-gestützte Videospiele und (grundsätzlich) Spam-Filter.

PFLICHTEN AUS DER KI-VERORDNUNG

Die meisten Verpflichtungen treffen die Anbieter (Entwickler) von risikoreichen KI-Systemen. Erfasst sind alle, die beabsichtigen, solche Systeme in der EU in Verkehr zu bringen oder in Betrieb zu nehmen, unabhängig davon, ob sie in der EU oder in einem Drittstaat ansässig sind. Ebenso erfasst sind Anbieter aus Drittstaaten, bei denen der Output des Hochrisiko-KI-Systems in der EU verwendet wird. Durch diesen weit gefassten territorialen Anwendungsbereich wird die KI-Verordnung weltweit nur sehr schwer zu ignorieren sein. Kritisch wurde aber in diesem Zusammenhang vermerkt, dass diese Regelungen international nicht abgestimmt wurden.

Für Nutzer, Importeure, Händler etc. sieht die KI-Verordnung verringerte Pflichten vor. Sie bestehen im Wesentlichen aus Kontroll- und Überwachungspflichten.

ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG FÜR VERSTÖSSE

Die KI-Verordnung enthält keine Haftungsregeln. Ein verschuldensabhängiges Haftungsregime für KI-Systeme enthält indessen der Entwurf einer EU-Richtlinie für KI-Haftung, welche auf die Pflichten und Definitionen der KI-Verordnung verweist. Als Besonderheiten enthält der Richtlinienentwurf über die KI-Haftung eine unwiderlegbare Kausalitätsvermutung für Schäden, die durch die Sorgfaltswidrigkeit im Zusammenhang mit einem KI-System entstanden sind, sowie eine Offenlegungspflicht für bestimmte Beweismittel. Beides soll die praktische Durchsetzung von Verletzungen der KI-Verordnung erleichtern. Der Richtlinienentwurf über die KI-Haftung enthält eine weitere, allerdings widerlegbare Vermutung. Kommt der Beklagte einer gerichtlich angeordneten Offenlegungspflicht nicht nach, wird vermutet, dass er gegen seine Sorgfaltspflichten verstossen hat, was natürlich bei der Prüfung des Schadenersatzanspruches zu seinem Nachteil ausschlägt.

Verschuldensunabhängige Haftungsregeln finden sich teilweise im Entwurf für eine neue Produkthaftungsrichtlinie. So sind die EU-Regelungen zur Künstlichen Intelligenz auf verschiedene Rechtsakte verteilt.

SANKTIONEN NACH DER KI-VERORDNUNG

Von grosser praktischer Relevanz für Unternehmen sind die potenziell hohen Geldbussen der KI-Verordnung, die sich am weltweiten Jahresumsatz des letzten Geschäftsjahres orientieren. Das abgestufte Bussensystem reicht von 7,5 Mio. Euro oder 1,5% des Jahresumsatzes bei falschen, unvollständigen oder irreführenden Angaben gegenüber den notifizierten Stellen oder den zuständigen nationalen Behörden bis zu 35 Mio. Euro oder 7% des Jahresumsatzes bei Verstössen gegen die Verbote bestimmter KI-Praktiken. Kleine und mittlere Unternehmen werden dabei in jedem Fall weniger streng bestraft. Aufgrund von Verstössen nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung sind im Übrigen parallel zu den Sanktionen nach der KI-Verordnung weitere drastische Geldstrafen möglich.

NEUE BEHÖRDEN ERFORDERLICH

Neben dem bereits eingerichteten KI-Amt der EU werden nationale Behörden für die Durchsetzung der Verordnung in den EU-Mitgliedstaaten zuständig sein. Die EU-Mitgliedstaaten sollen eine notifizierende Stelle und eine Marktüberwachungsbehörde (oder eine Behörde mit beiden Funktionen) einrichten. Die Marktüberwachungsbehörde ist für die Durchsetzung und Sanktionierung der Verordnung verantwortlich. Natürliche und juristische Personen haben das Recht, sich bei der jeweiligen Marktüberwachungsbehörde über Verstösse gegen die KI-Verordnung zu beschweren.

INKRAFTTRETEN IN DER EU

Die KI-Verordnung wird in der EU 24 Monate nach ihrem Inkrafttreten am 1. August 2024 vollumfänglich anwendbar sein. Einige Teile der Verordnung werden schon früher wirksam sein. Beispielsweise gilt das Verbot von KI-Systemen, die unannehmbare Risiken darstellen, bereits sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung. Andererseits hat man sich dazu entschieden, die Übergangsfrist für Hochrisiko-KI-Systeme auf 36 Monate zu verlängern.

RELEVANZ DER KI-VERORDNUNG FÜR LIECHTENSTEIN UND DIE ANDEREN EWR/EFTA-STAATEN?

Gemäss Art. 102 des EWR-Abkommens sind EWR-relevante Rechtsakte der EU sobald wie möglich nach deren Erlassung in der EU vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss in die Anhänge des Abkommens zu übernehmen. Durch eine rasche Übernahme in den EWR-Acquis soll die Rechtssicherheit und die Homogenität des europäischen Binnenmarktes gewährleistet werden (die Rechtssicherheit und die Homogenität bilden zugleich die Übernahmekriterien im Sinne des EWR-Abkommens). Die schnelle Übernahme steht für die EWR/EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein im Vordergrund. Allerdings sehen sich die EWR/EFTA-Staaten bei der Übernahme von EU-Rechtsakten manchmal mit rechtlichen oder praktischen Schwierigkeiten konfrontiert. So unterscheiden sich die rechtlichen Vorgaben in diesen drei Staaten im Hinblick darauf, ob und wann ein EWR-Übernahmebeschluss dem jeweiligen nationalen Parlament zur Zustimmung vorgelegt werden muss. Von besonderer Bedeutung ist, dass Bestimmungen, die strafrechtliche Sanktionen verlangen, nicht in den Anwendungsbereich des EWR-Abkommens fallen. Hingegen gelten verwaltungsrechtliche Sanktionsvorgaben, wie sie bei der KI-Verordnung der EU vorliegen, unbestritten genauso für die EWR/EFTA-Staaten, sodass diese in ihrem jeweiligen nationalen Recht entsprechende Sanktionen vorzusehen haben. Das bedeutet aber nicht, dass die EWR/EFTA-Staaten keine gerichtlichen Strafbestimmungen bei Verstössen gegen die jeweiligen Rechtsakte statuieren können. Es liegt aber in diesen Fällen grundsätzlich im Ermessen des nationalen Gesetzgebers, verwaltungs- oder kriminalstrafrechtliche Bestimmungen zu erlassen. Die KI-Verordnung der EU sieht im Übrigen selbst vor, dass die Vorschriften über die Geldbussen in Abhängigkeit vom Rechtssystem des Mitgliedstaates, von den zuständigen nationalen Gerichten (oder von sonstigen Stellen) verhängt werden können.

Im Übrigen wird erst die Zukunft weisen, inwieweit die KI-Verordnung der EU vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss für die Zwecke des EWR-Abkommens angepasst werden wird. Für Liechtenstein dürfte davon auszugehen sein, dass – wie in diesen Fällen üblich – ein begleitendes nationales Gesetz zur Implementierung der adaptierten KI-Verordnung verabschiedet werden wird. Der sich für den liechtensteinischen Banken- und Industriesektor ergebende Aufwand dürfte jedenfalls erheblich sein.

Wünschenswert wäre jedenfalls, dass sich in Liechtenstein KI-basierte Vorfälle, wie der eingangs erwähnte Skandal um Kinderbetreuungsleistungen in den Niederlanden, nicht ereignen. Prinzipiell problemträchtig ist auch der KI-Einsatz bei den heimischen Banken, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Bonitätsprüfung bei der Kreditvergabe.

—



Mag. Lukas Ospelt,
Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Geschichte und Recht am Liechtenstein-Institut

Literatur und Quellen (Stand: 23. August 2024)

- *Ashkar Daniel, Schröder Christian, Das Gesetz über künstliche Intelligenz der Europäischen Union (KI-Verordnung), in: Betriebsberater 15/2024, S. 771–779.*
- *Ensthaler Jürgen, Künstliche Intelligenz – einige Gedanken zu den vorhandenen und geplanten Schutzmassnahmen, in: InTeR 1/2024, S. 1–6.*
- *Herbst Fabian, KI-Verordnung – die Regulierung Künstlicher Intelligenz, in: ecolex 2023, S. 98–101.*
- *Neier Christina, Entner-Koch Andrea, Herausforderungen im Rahmen des EWR-Übernahmeverfahrens, in: Andreas Th. Müller, Werner Schroeder (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum. Ein Integrationsszenarium auf dem Prüfstand (Europarecht Beiheft 1/2020), Baden-Baden 2020, S. 69–92.*
- *Palmstorfer Rainer, Der AI Act: Europas Gesetz über Künstliche Intelligenz in den Startlöchern, in: jusIT 1/2024, S. 1–5.*
- *Rosenthal David, Der EU AI Act – Verordnung über künstliche Intelligenz, in: Jusletter 5. August 2024.*
- *Amtsblatt L 2024/1689 vom 12. Juli 2024, S. 1.*
- *Com (2021) 206 final.*
- *Com (2022) 495 final.*
- *Com (2022) 496 final.*
- *Offener Brief von Amnesty International und Algorithm Watch an die Bundesminister Marco Buschmann und Robert Habeck vom 28. September 2023. https://www.amnesty.de/sites/default/files/2023-09/Offener-Brief-Amnesty-Algorithm-Watch-Kuenstliche-Intelligenz-EU-Verordnung-Bundesminister-Buschmann-Habeck-September-2023.pdf, abgerufen: 23. August 2024.*
- *https://www.nzz.ch/wirtschaft/das-neue-ki-gesetz-der-eu-ist-ein-regulierungsmonster-ld.1770854, abgerufen: 23. August 2024.*
- *https://www.amnesty.at/news-events/eu-ki-verordnung-muss-gefaehrliche-ki-gestuetzte-technologien-verbieten/, abgerufen: 23. August 2024.*
- *https://artificialintelligenceact.eu/de/high-level-summary/, abgerufen: 23. August 2024.*

160²

Liechtenstein-Institut

Private Universität im Fürstentum Liechtenstein

Universität Liechtenstein

160² – DEZEMBER 2024

Ein gemeinsames Magazin von

LIECHTENSTEIN-INSTITUT
PRIVATE UNIVERSITÄT IM FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN (UFL)
UNIVERSITÄT LIECHTENSTEIN

Herausgeber
Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern
www.liechtenstein-institut.li

Private Universität im Fürstentum Liechtenstein (UFL)
Dorfstrasse 24, 9495 Triesen
www.ufl.li

Universität Liechtenstein
Fürst-Franz-Josef-Strasse, 9490 Vaduz
www.uni.li

Redaktion
Thomas Meier, Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut);
Jens Eisfeld, Bernhard Güntert (Private Universität
im Fürstentum Liechtenstein);
Heike Esser (Universität Liechtenstein)

Auflage
21 750 Exemplare

Visuelles Konzept und Gestaltung
Screenlounge Grafik Studio

Druck
BVD Schaan

100 % Recyclingpapier

