



Brüssel, den 22. November 2021
(OR. en)

**Interinstitutionelles Dossier:
2021/0106(COD)**

13802/1/21
REV 1

LIMITE

TELECOM 413
JAI 1209
COPEN 394
CYBER 288
DATAPROTECT 254
EJUSTICE 98
COSI 221
IXIM 224
ENFOPOL 420
FREMP 260
RELEX 964
MI 831
COMPET 802
CODEC 1457

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 8115/20

Betr.: 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
– Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) am 21. April 2021 angenommen.¹

¹ Dok. 8115/21.

2. Die Ziele des auf die Artikel 16 und 114 AEUV gestützten Kommissionsvorschlags bestehen in der Gewährleistung, dass die auf dem Unionsmarkt in Verkehr gebrachten und verwendeten KI-Systeme sicher sind und das geltende Recht in Bezug auf die bestehenden Grundrechte und die Werte der Union wahren, der Gewährleistung der Rechtssicherheit im Hinblick auf die Förderung von Investitionen in KI und innovativer KI, der Stärkung der Governance und der wirksamen Durchsetzung des geltenden Rechts in Bezug auf Grundrechte und Sicherheit und der Erleichterung der Entwicklung eines Binnenmarkts für rechtskonforme, sichere und vertrauenswürdige KI-Anwendungen bei gleichzeitiger Verhinderung einer Marktfragmentierung.
3. Das Europäische Parlament hat mitgeteilt, dass der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) mit dem Dossier befasst wird. Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz hat Brando BENIFEI (S&D, Italien) zum Berichterstatter für das Dossier benannt. Die endgültige Entscheidung über die Zuweisung des Dossiers an die Ausschüsse des Europäischen Parlaments steht noch aus.
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Europäische Ausschuss der Regionen wurden zu dem Vorschlag konsultiert, wobei die beiden Organe am 15. Juni 2021 bzw. 24. Juni 2021 förmlich um Stellungnahme ersucht wurden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme zu dem Vorschlag am 22. September 2021 abgegeben², während die Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen noch aussteht.
5. Die Europäische Zentralbank wurde ersucht, eine Stellungnahme zu bestimmten Aspekten des Vorschlags abzugeben, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen oder auf die sich ihre Befugnisse erstrecken. Das förmliche Ersuchen wurde am 3. November 2021 vom Rat übermittelt, und die Stellungnahme steht noch aus.
6. Am 18. Juni 2021 haben der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) und der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) eine gemeinsame Stellungnahme zu dem Vorschlag abgegeben.³

² [Stellungnahme des EWSA zu dem 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.](#)

³ [Gemeinsame Stellungnahme 5/2021 des EDSA und des EDSB.](#)

II. BERATUNGEN IM RAT

7. Im Rat wurde der Vorschlag von der Gruppe „Telekommunikation und Informationsgesellschaft“ (im Folgenden „Gruppe TELECOM“) geprüft. Die Gruppe TELECOM hat die Beratungen über den Vorschlag unter portugiesischem Vorsitz aufgenommen und zwischen April und Juni 2021 mehrere Sitzungen abgehalten. Darüber hinaus hat der portugiesische Vorsitz am 8. Juni 2021 einen speziellen Workshop veranstaltet, um den Mitgliedstaaten einige zentrale Regulierungsentscheidungen und Elemente des vorgeschlagenen Gesetzes über künstliche Intelligenz vorzustellen und sie mit ihnen zu erörtern.
8. Unter slowenischem Vorsitz hat die Gruppe TELECOM die Prüfung des Vorschlags fortgesetzt, und zwar in ihren Sitzungen vom 6. Juli, 7. und 21. September, 5., 12. und 26. Oktober sowie 9. und 16. November. In diesen Sitzungen wurde der gesamte Text des Verordnungsvorschlags ausführlich von der Kommission vorgestellt und von den Delegationen vorläufig erörtert. Darüber hinaus hat der slowenische Vorsitz gleichzeitig fünf Online-Workshops veranstaltet, die am 15. Juli, 31. August, 20. und 27. September und 7. Oktober stattfanden. An den Workshops konnten Sachverständige aus den Hauptstädten teilnehmen, wobei die Tagesordnungen jeweils denjenigen der vorangegangenen Sitzungen der Gruppe TELECOM zum Gesetz über künstliche Intelligenz entsprachen; Ziel war es, zusätzliche Möglichkeiten für eingehendere Beratungen und für Fragerunden zu den Themen, die in den Präsentationen in der Gruppe TELECOM behandelt wurden, zu bieten.
9. Neben der Prüfung durch die Mitglieder der Gruppe TELECOM wurde am 30. September ein spezieller Online-Workshop abgehalten, um die Auswirkungen des Vorschlags im Bereich Justiz und Inneres genauer zu prüfen. Der Workshop fand im Nachgang der Beratungen über den Vorschlag für ein Gesetz über künstliche Intelligenz statt, die die Innen- und Justizminister im Rahmen ihrer informellen Tagung vom 17./18. Juli 2021 geführt hatten; die Teilnahme stand Sachverständigen aus den Bereichen Justiz und Inneres sowie Telekommunikation und Informationsgesellschaft offen. Im Mittelpunkt der Beratungen standen die Bestimmung des Begriffs „KI-System“, die tatsächlichen Auswirkungen des Vorschlags auf den Bereich Justiz und Inneres in Bezug auf Verfahren, Kosten und Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen, unter anderem in Hochrisiko-Kategorien, und der Ansatz für die Verwendung von KI-Systemen zu Strafverfolgungszwecken, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung der biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlichen Räumen.

10. Am 15. Oktober 2021 hat der slowenische Vorsitz eine halbtägige Tagung der für Telekommunikation zuständigen Ministerinnen und Minister veranstaltet, die ausschließlich dem Vorschlag für ein Gesetz über künstliche Intelligenz gewidmet war. Die Tagung fand als Videokonferenz statt und ihr Hauptziel bestand darin, politische Orientierung für die laufenden Beratungen auf fachlicher Ebene bereitzustellen. Die Ministerinnen und Minister bestätigten ihre Unterstützung des horizontalen und auf den Menschen ausgerichteten Ansatzes für die Regulierung der KI und hoben hervor, dass die EU mit dieser Verordnung die globale Führungsrolle bei der Festlegung von Standards in diesem Bereich übernehmen kann. Dennoch haben sie eine Reihe von Fragen angesprochen, für die weitere Arbeiten erforderlich sind, insbesondere in Bezug auf den Anwendungsbereich, die Begriffsbestimmungen, die Festlegung präziser und in technischer Hinsicht realistischer Anforderungen an Hochrisiko-KI-Anwendungen und die Gewährleistung, dass die neuen Regelungen nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand führen, vor allem für KMU und Start-ups, und den sektorspezifischen Besonderheiten gebührend Rechnung tragen.
11. Am 5. Oktober 2021 ersuchte der slowenische Vorsitz die Delegationen in der Gruppe TELECOM, schriftlich zu den ersten 29 Artikeln des Verordnungsvorschlags Stellung zu nehmen und Formulierungsvorschläge vorzulegen, um die Arbeit an dem ersten partiellen Kompromisstext für den Vorschlag aufzunehmen. Daraufhin legten 18 Mitgliedstaaten schriftliche Beiträge vor.
12. Auf der Grundlage der schriftlichen Beiträge der Delegationen und unter Berücksichtigung der Beiträge aus den Beratungen im Rat hat der slowenische Vorsitz den ersten partiellen Kompromissvorschlag ausgearbeitet und [*ihn den Delegationen in der Sitzung der Gruppe TELECOM vom 30. November 2021 vorgelegt*]. Die wichtigsten Bereiche, die der slowenische Vorsitz in dem partiellen Kompromissvorschlag behandelt hat, sind nachstehend beschrieben:
- a) **Anwendungsbereich**
13. Der Anwendungsbereich des Vorschlags wurde präzisiert, wobei die Hauptänderung darin bestand, einen ausdrücklichen Hinweis darauf hinzuzufügen, dass die nationale Sicherheit aus dem Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags ausgeschlossen ist. Dies steht im Einklang mit Artikel 4 Absatz 2 EUV, in dem vorgesehen ist, dass die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten fällt.

14. Ebenso wurde präzisiert, dass das Gesetz über künstliche Intelligenz nicht für KI-Systeme und deren Ergebnisse gelten sollte, die ausschließlich für Forschungs- und Entwicklungszwecke verwendet werden.

b) Begriffsbestimmungen

15. Mehrere Begriffsbestimmungen wurden in dem Kompromissvorschlag präzisiert, und es wurden neue Begriffsbestimmungen hinzugefügt. Insbesondere wurde die Bestimmung des Begriffs „KI-System“ eingeschränkt, um für mehr Rechtsklarheit zu sorgen und besser widerzuspiegeln, was für die Zwecke des Gesetzes über künstliche Intelligenz als KI-System verstanden werden sollte, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass ein solches System in der Lage sein sollte, festzustellen, wie eine bestimmte Reihe von von Menschen definierten Zielen durch Lernen, Schlussfolgerungen oder Modellierung erreicht werden kann. Mit dieser Änderung soll auch verhindert werden, dass traditionellere Softwaresysteme, die normalerweise nicht als künstliche Intelligenz gelten, in den Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags fallen. Im Zusammenhang mit dieser Änderung wurde auch die Liste der Techniken und Konzepte in Anhang I verfeinert, um mehr Klarheit darüber zu schaffen, welche Systeme unter diese Begriffsbestimmung fallen.
16. Darüber hinaus wurden einige Begriffsbestimmungen für mehrere regulierte Akteure verbessert (beispielsweise für Anbieter, Nutzer und Bevollmächtigte) bzw. hinzugefügt (beispielsweise für Hersteller), um ihre Rollen und Pflichten in der KI-Wertschöpfungskette besser darzulegen. Ferner wurden die Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit biometrischen Daten entsprechend den Änderungen in den jeweiligen Bestimmungen präzisiert.

c) Verbotene Praktiken im Bereich der KI

17. Was verbotene Praktiken im Bereich der KI betrifft, so wird das Verbot, KI für die Bewertung des sozialen Verhaltens zu verwenden, auch auf private Akteure ausgeweitet, damit dieses Verbot nicht nur auf den öffentlichen Behörden beschränkt ist.
18. In Bezug auf die Verwendung von biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierungssystemen in öffentlich zugänglichen Räumen durch Strafverfolgungsbehörden wurde klargestellt, dass diese Systeme auch von anderen Akteuren im Namen von Strafverfolgungsbehörden verwendet werden dürfen. Ferner wurden die Ziele, für die Strafverfolgungsbehörden die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung verwenden dürfen, und das damit verbundene Genehmigungsverfahren ausgeweitet.

19. Darüber hinaus wurde die Bestimmung geändert, mit der die Verwendung von KI-Systemen, die eine Schwäche oder Schutzbedürftigkeit einer bestimmten Gruppe von Personen ausnutzt, verboten wird; sie schließt nun auch Personen ein, die aufgrund ihrer sozialen oder wirtschaftlichen Lage schutzbedürftig sind.

d) Klassifizierung von Hochrisiko-KI-Systemen

20. Die Bestimmungen zur Festlegung der Klassifizierungsvorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme wurden gründlich überarbeitet, um für mehr Rechtsklarheit und eine bessere Lesbarkeit des Texts zu sorgen. Ferner wurde die Liste der Bereiche und Anwendungsfälle von Hochrisiko-KI-Systemen in Anhang III überarbeitet und um die digitale Infrastruktur und den Umweltschutz erweitert. Was Hochrisiko-Anwendungsfälle im Bereich der Strafverfolgung betrifft, so wurde die Kriminalanalyse von der Liste gestrichen, und die Bandbreite der Systeme zur Aufdeckung von Deepfakes, die in die Hochrisiko-Kategorie fallen, wurde eingeschränkt.
21. Es wurde zudem ein neuer Titel hinzugefügt, um den Situationen Rechnung zu tragen, in denen KI-Systeme für zahlreiche verschiedene Zwecke verwendet werden können (KI für allgemeine Zwecke) und in denen es aufgrund der Gegebenheiten zur Integration von KI-Technologie für allgemeine Zwecke in ein anderes System kommen kann, wobei der Anbieter des KI-Systems für allgemeine Zwecke keinen oder nur einen begrenzten Einfluss auf die Einhaltung der Pflichten aus der Verordnung hat. In diesem neuen vorgeschlagenen Artikel wird präzisiert, dass alle Akteure, die für ein allgemein verwendbares KI-System eine Zweckbestimmung festlegen und es in Verkehr bringen oder für diesen Zweck in Betrieb nehmen, als Anbieter betrachtet werden sollten.
22. Im Zusammenhang mit den Bedingungen für die Änderungen des Anhangs III (Artikel 7) wurden die Kriterien für diese Änderungen weiter aktualisiert, um für mehr Rechtsklarheit zu sorgen.

e) Ausübung der Befugnisübertragung

23. Die Bestimmungen in Bezug auf die Möglichkeit, die Liste der Techniken und Konzepte der künstlichen Intelligenz in Anhang I zu aktualisieren, und die Bestimmungen in Bezug auf die Aktualisierung der Liste der Hochrisiko-KI-Systeme in Anhang III durch delegierte Rechtsakte wurden deutlich präzisiert, wobei die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig einen Bericht über die Prüfung der Frage, ob eine Änderung erforderlich ist, vorlegen wird.

III. WICHTIGSTE NOCH OFFENE FRAGEN

24. Neben den Fragen, die direkt im Kompromissvorschlag behandelt und oben dargelegt wurden, hat der slowenische Vorsitz die folgenden Punkte als zusätzliche, möglicherweise komplexere Themen ermittelt, die in den kommenden Beratungen über den Vorschlag weiter geprüft werden müssen:

a) **Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme**

25. Zahlreiche Delegationen haben darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme gemäß Titel III Kapitel 2 des Vorschlags bisweilen etwas vage formuliert sind und besser definiert werden sollten. Um die Einhaltung für die Unternehmen weniger aufwendig zu gestalten, wären einige praktische Orientierungshilfen erforderlich, etwa in Bezug auf die Menge und Eignung im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Daten sowie auf die geeignete Art von Transparenz und das angemessene Maß an Transparenz im Kontext der Informationen für die Nutzer. Ferner wurde das Zusammenspiel zwischen den Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme gemäß dem Vorschlag und den künftigen einschlägigen Normen als ein Thema angesprochen, über das weitere Beratungen geführt werden müssen. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass einige der Anforderungen in Kapitel 2 als zu streng angesehen werden. So ist anscheinend beispielsweise die Anforderung, dass Trainings-, Validierungs- und Testdatensätze fehlerfrei und vollständig sein sollten, in den meisten Fällen kaum erfüllbar. Eine Reihe von Delegationen betonte, dass dies zwar so weit wie möglich der Fall sein sollte, es allerdings keine absolute Anforderung sein sollte.

b) **Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure in der KI-Wertschöpfungskette**

26. Mehrere Mitgliedstaaten merkten an, dass die Anbieter von KI-Systemen den Großteil ihrer Pflichten und Anforderungen aus dem Gesetz über künstliche Intelligenz einhalten werden. Angesichts des Umstands, dass KI-Systeme über komplexe Wertschöpfungsketten entwickelt und gehandelt werden, in denen die verschiedenen Akteure nicht immer klar voneinander abgrenzbar sind, könnte es jedoch sinnvoll sein, die Zuweisung der Zuständigkeiten und Rollen neu zu bewerten, um der Realität bei der Konzeption, dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme von KI-Systemen besser zu entsprechen.

c) **Rechtsbefolgung und Durchsetzung**

27. Es wurden auch einige Bedenken dahingehend geäußert, dass in dem vorgeschlagenen Gesetz über künstliche Intelligenz ein zu komplizierter Rechtsbefolgerahmen vorgesehen ist, der für die Unternehmen einen erheblichen Verwaltungsaufwand und erhebliche Kosten verursachen wird. Während große Unternehmen möglicherweise in der Lage sind, diese Kosten aufzufangen, verfügen kleinere Unternehmen, die KI-Systeme entwickeln, nicht immer über die Kapazitäten oder Mittel, um den hohen Aufwand zur Rechtsbefolgung, der sich aus den Bestimmungen des Verordnungsvorschlags ergibt, zu bewältigen. In diesem Zusammenhang wiesen mehrere Mitgliedstaaten darauf hin, dass eine Vereinfachung und Präzisierung des Gesamtrahmens für die Rechtsbefolgung sowie zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere für KMU und Start-up-Unternehmen, erforderlich wären, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. In den Beratungen über die Durchsetzungsmaßnahmen ist ferner deutlich geworden, dass die derzeit im Gesetz über künstliche Intelligenz vorgeschlagenen Sanktionen für KMU und Start-up-Unternehmen unverhältnismäßig sein könnten, wodurch sie gegenüber großen Unternehmen, die derartige finanzielle Auswirkungen einfacher verkraften können, benachteiligt würden.

d) **Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften**

28. Zahlreiche Delegationen betonten, dass weitere Arbeiten erforderlich seien, um die Kohärenz und Synergien des vorgeschlagenen Gesetzes über künstliche Intelligenz mit dem allgemeinen Rechtsrahmen der EU sicherzustellen. In dem Vorschlag sollten die bestehenden Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung, der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung, des neuen Rechtsrahmens und sonstiger sektorspezifischer Rechtsvorschriften – etwa der Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit –, die die derzeitigen KI-Systeme bereits erfüllen müssen, ermittelt werden, und es sollte auf ihnen aufgebaut werden. Die Mitgliedstaaten zeigten sich besorgt, dass andernfalls ein Risiko für die verschiedenen Akteure entlang der KI-Wertschöpfungskette, denen widersprüchliche Pflichten auferlegt würden, entstehen könnte. Mögliche rechtliche Diskrepanzen müssten ausgeräumt werden, um das Risiko von Nichtbefolgung zu minimieren und die Durchsetzungsbemühungen zu erleichtern.

IV. FAZIT

29. Der AStV wird ersucht, der Zuleitung dieses Fortschrittsberichts an den Rat zuzustimmen.