

InTeR
Innovations- und Technikrecht

Kommentar

KI-VO

Verordnung über künstliche Intelligenz

Herausgegeben von

Prof. Dr. David Bomhard

Physiker und Rechtsanwalt, München

Fritz-Ulli Pieper, LL.M.

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Informationstechnologierecht, Düsseldorf

Prof. Dr. Susanne Wende, LL.M. (Dublin)

Hochschule München

Bearbeitet von

Kristin Benedikt; Prof. Dr. Michael Beurskens, LL.M.
(Gew. Rechtsschutz), LL.M. (Chicago); Prof. Dr. David Bomhard;
Dr. Isabelle Brams; Dr. Lucia Franke; Mareike Christine Gehrman;
Prof. Dr. Dagmar Gesmann-Nuissl; Prof. Dr. Patrick Glauner;
Svenja Hahn, MdEP; Dr. Sophie Herold; Dr. Pascal Hofer;
Dr. Lisa Kappler; Dr. Roman F. Kehrberger; Prof. Dr. Thomas Klindt;
Prof. Dr. Carsten König, LL.M. (Harvard); Dr. Clemens Mattheis;
Marieke Merkle; Rhian L. M. Moritz; Dr. Martin Pflüger;
Fritz-Ulli Pieper, LL.M.; Dr. Carlo Piltz; Dr. Benedikt Rohrßen;
Dr. Marc Ruttloff; Nicole Saurin; Adrian Schneider; Leonie Schneider;
Maximilian Schumann; Dr. Astrid Seehafer, M.Sc.; Dr. Jasper Siems;
Dr. Jonas Siglmüller, MBA; Dr. Martin Strauch, LL.M. (Edinburgh);
Arne Thiermann, LL.M. (LSE); Prof. Dr. Henrike Weiden, LL.M.;
Rebekka Weiß, LL.M. (Glasgow); Prof. Dr. Susanne Wende, LL.M. (Dublin);
Anton Wietzke; Johannes Zwerschke, LL.M.

Zitiervorschlag: *Bearbeiter*, in: Bomhard/Pieper/Wende, KI-VO, Art. ... Rn. ...

Alle im Buch verwendeten Begriffe verstehen sich geschlechterneutral. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet – entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat lediglich redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

I S B N 9 7 8 - 3 - 8 0 0 5 - 1 8 3 0 - 2

dfv Mediengruppe

© 2025 Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft,
Mainzer Landstr. 251, 60326 Frankfurt am Main, buchverlag@ruw.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satzkonvertierung: Lichtsatz Michael Glaese GmbH, 69502 Hemsbach

Druck und Verarbeitung: Elanders Waiblingen GmbH, 71332 Waiblingen

Printed in Germany

Vorwort der Herausgeber

Mit der Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO) unternimmt die Europäische Union einen weltweit beachteten Vorstoß zur Regulierung einer Schlüsseltechnologie des digitalen Zeitalters. Die KI-VO verfolgt das Ziel, einen rechtlichen Rahmen für den Einsatz von KI-Systemen zu schaffen, der Innovation fördert und gleichzeitig Risiken minimiert. So soll letztlich ein sicheres, ethisch verantwortliches und transparentes Umfeld für KI-Technologien gewährleistet werden. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten.

Die EU hat das Ziel, eine technische Führungsrolle im KI-Bereich einzunehmen – die Erwartungen sind also hoch gesteckt. Auch dies soll die KI-VO begünstigen. Gleichzeitig wirft die KI-VO eine Vielzahl offener Rechtsfragen auf – von der Bestimmung der Akteure in komplexen KI-Lieferketten über die Vereinbarkeit mit bestehenden sektoralen Regelwerken bis hin zu Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung der Anforderungen an Transparenz, Datenqualität und Konformitätsbewertung. Aktuell sieht sich die Praxis massiver Rechtsunsicherheit ausgesetzt, wobei die KI-VO oftmals als Innovationsbremse wahrgenommen wird.

Dieser Kommentar richtet sich gleichermaßen an Praktiker, Behörden, Gerichte, Unternehmen sowie an Wissenschaftler, die sich mit der Regulierung von KI befassen. Er will ein verlässlicher Wegweiser durch das neue Regelwerk sein. Dafür vereint er wissenschaftlich fundierte Erörterungen mit der nötigen praktischen Handhabbarkeit und setzt dabei auf im IT-, Datenschutz- sowie Produktrecht, samt angrenzender Rechtsbereiche, äußerst erfahrene Autorinnen und Autoren. Wir sind überzeugt, mit diesem Ansatz das „Annähern“ an die herausfordernde Materie merklich erleichtern und gleichzeitig auch bei komplexen Fragestellungen eine verlässliche Orientierung geben zu können – wohlwissend, dass uns schon in naher Zukunft neue Entwicklungen, Auslegungen, Leitlinien, Behördenmeinungen und irgendwann auch einschlägige Rechtsprechung begegnen werden.

Unser besonderer Dank gilt allen Mitautorinnen und Mitautoren, deren Fachkenntnis, Engagement und Geduld diesen Kommentar erst ermöglicht haben. Ebenso danken wir Patrick Orth und Tanja Brücker vom Deutschen Fachverlag für die stets professionelle und engagierte Begleitung dieses Projekts.

Die Dynamik des KI-Rechts verlangt nach einem offenen, interdisziplinären Austausch. Wo Algorithmen lernen, muss auch das Recht weiterdenken – wir freuen uns auf alle, die mit uns in diese offene Debatte eintreten.

München und Düsseldorf, im Mai 2025

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	V
Verzeichnis der Bearbeiterinnen und Bearbeiter	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Einleitung	1

Kapitel I Allgemeine Bestimmungen

Art. 1	Gegenstand.....	15
Art. 2	Anwendungsbereich.....	62
Art. 3	Begriffsbestimmungen.....	102
Art. 4	KI-Kompetenz.....	288

Kapitel II Verbotene Praktiken im KI-Bereich

Art. 5	Verbotene Praktiken im KI-Bereich.....	303
--------	--	-----

Kapitel III Hochrisiko-KI-Systeme

Abschnitt 1 Einstufung von KI-Systemen als Hochrisiko-KI-Systeme

Art. 6	Einstufungsvorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme.....	327
Art. 7	Änderungen des Anhangs III	391

Abschnitt 2 Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme

Art. 8	Einhaltung der Anforderungen.....	409
Art. 9	Risikomanagementsystem.....	428
Art. 10	Daten und Daten-Governance.....	454

Inhaltsverzeichnis

Art. 11 Technische Dokumentation	480
Art. 12 Aufzeichnungspflichten	495
Art. 13 Transparenz und Bereitstellung von Informationen für die Betreiber.	503
Art. 14 Menschliche Aufsicht	510
Art. 15 Genauigkeit, Robustheit und Cybersicherheit	523

Abschnitt 3 Pflichten der Anbieter und Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen und anderer Beteiligter

Art. 16 Pflichten der Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen	555
Art. 17 Qualitätsmanagementsystem	600
Art. 18 Aufbewahrung der Dokumentation.	630
Art. 19 Automatisch erzeugte Protokolle	634
Art. 20 Korrekturmaßnahmen und Informationspflicht	640
Art. 21 Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden	651
Art. 22 Bevollmächtigte der Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen	654
Art. 23 Pflichten der Einführer	663
Art. 24 Pflichten der Händler.	678
Art. 25 Verantwortlichkeit entlang der KI-Wertschöpfungskette	689
Art. 26 Pflichten der Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen.	703
Art. 27 Grundrechte-Folgenabschätzung für Hochrisiko-KI-Systeme ...	748

Abschnitt 4 Notifizierende Behörden und notifizierte Stellen

Art. 28 Notifizierende Behörden.	758
Art. 29 Antrag einer Konformitätsbewertungsstelle auf Notifizierung ...	766
Art. 30 Notifizierungsverfahren	770
Art. 31 Anforderungen an notifizierte Stellen	776
Art. 32 Vermutung der Konformität mit den Anforderungen an notifizierte Stellen	784
Art. 33 Zweigstellen notifizierter Stellen und Vergabe von Unteraufträgen	787
Art. 34 Operative Pflichten der notifizierte Stellen.	791

Art. 35 Identifizierungsnummern und Verzeichnisse notifizierter Stellen	795
Art. 36 Änderungen der Notifizierungen	798
Art. 37 Anfechtungen der Kompetenz notifizierter Stellen	808
Art. 38 Koordinierung der notifizierten Stellen	812
Art. 39 Konformitätsbewertungsstellen in Drittländern	815

Abschnitt 5

Normen, Konformitätsbewertung, Bescheinigungen, Registrierung

Art. 40 Harmonisierte Normen und Normungsdokumente.....	817
Art. 41 Gemeinsame Spezifikationen.....	828
Art. 42 Vermutung der Konformität mit bestimmten Anforderungen	838
Art. 43 Konformitätsbewertung.....	843
Art. 44 Bescheinigungen.....	868
Art. 45 Informationspflichten der notifizierten Stellen.....	882
Art. 46 Ausnahme vom Konformitätsbewertungsverfahren.....	892
Art. 47 EU-Konformitätserklärung.....	900
Art. 48 CE-Kennzeichnung.....	914
Art. 49 Registrierung	927

Kapitel IV

Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme

Art. 50 Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme.....	933
--	-----

Kapitel V

KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck

Abschnitt 1

Einstufungsvorschriften

Art. 51 Einstufung von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck als KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck mit systemischem Risiko.....	987
Art. 52 Verfahren	1000

Abschnitt 2
**Pflichten für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem
Verwendungszweck**

Art. 53	Pflichten für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck	1010
Art. 54	Bevollmächtigte der Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck	1037

Abschnitt 3
**Pflichten der Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem
Verwendungszweck mit systemischem Risiko**

Art. 55	Pflichten der Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck mit systemischem Risiko	1047
---------	--	------

Abschnitt 4
Praxisleitfäden

Art. 56	Praxisleitfäden	1054
---------	-----------------------	------

Kapitel VI
Maßnahmen zur Innovationsförderung

Art. 57	KI-Reallabore	1073
Art. 58	Detaillierte Regelungen für KI-Reallabore und deren Funktionsweise	1106
Art. 59	Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zur Entwicklung bestimmter KI-Systeme im öffentlichen Interesse im KI-Reallabor	1122
Art. 60	Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen außerhalb von KI-Reallaboren	1144
Art. 61	Informierte Einwilligung zur Teilnahme an einem Test unter Realbedingungen außerhalb von KI-Reallaboren	1180
Art. 62	Maßnahmen für Anbieter und Betreiber, insbesondere KMU, einschließlich Start-up-Unternehmen	1196
Art. 63	Ausnahmen für bestimmte Akteure	1208

**Kapitel VII
Governance**

**Abschnitt 1
Governance auf Unionsebene**

Art. 64	Büro für Künstliche Intelligenz	1211
Art. 65	Einrichtung und Struktur des Europäischen Gremiums für Künstliche Intelligenz	1224
Art. 66	Aufgaben des KI-Gremiums	1231
Art. 67	Beratungsforum	1235
Art. 68	Wissenschaftliches Gremium unabhängiger Sachverständiger ...	1238
Art. 69	Zugang zum Pool von Sachverständigen durch die Mitgliedstaaten	1250

**Abschnitt 2
Zuständige nationale Behörden**

Art. 70	Benennung von zuständigen nationalen Behörden und zentrale Anlaufstelle	1258
---------	--	------

**Kapitel VIII
EU-Datenbank für Hochrisiko-KI-Systeme**

Art. 71	EU-Datenbank für die in Anhang III aufgeführten Hochrisiko-KI-Systeme	1269
---------	--	------

**Kapitel IX
Beobachtung nach dem Inverkehrbringen,
Informationsaustausch und Marktüberwachung**

**Abschnitt 1
Beobachtung nach dem Inverkehrbringen**

Art. 72	Beobachtung nach dem Inverkehrbringen durch die Anbieter und Plan für die Beobachtung nach dem Inverkehrbringen für Hochrisiko-KI-Systeme	1279
---------	---	------

Abschnitt 2
Austausch von Informationen über schwerwiegende Vorfälle

Art. 73	Meldung schwerwiegender Vorfälle	1299
---------	--	------

Abschnitt 3
Durchsetzung

Art. 74	Marktüberwachung und Kontrolle von KI-Systemen auf dem Unionsmarkt	1311
Art. 75	Amtshilfe, Marktüberwachung und Kontrolle von KI-Systemen mit allgemeinem Verwendungszweck	1337
Art. 76	Beaufsichtigung von Tests unter Realbedingungen durch Marktüberwachungsbehörden	1348
Art. 77	Befugnisse der für den Schutz der Grundrechte zuständigen Behörden	1355
Art. 78	Vertraulichkeit	1362
Art. 79	Verfahren auf nationaler Ebene für den Umgang mit KI-Systemen, die ein Risiko bergen	1393
Art. 80	Verfahren für den Umgang mit KI-Systemen, die vom Anbieter gemäß Anhang III als nicht hochriskant eingestuft werden	1428
Art. 81	Schutzklauselverfahren der Union	1438
Art. 82	Konforme KI-Systeme, die ein Risiko bergen	1445
Art. 83	Formale Nichtkonformität	1454
Art. 84	Unionsstrukturen zur Unterstützung der Prüfung von KI	1465

Abschnitt 4
Rechtsbehelfe

Art. 85	Recht auf Beschwerde bei einer Marktüberwachungsbehörde ...	1469
Art. 86	Recht auf Erläuterung der Entscheidungsfindung im Einzelfall ..	1484
Art. 87	Meldung von Verstößen und Schutz von Hinweisgebern	1498

Abschnitt 5
Aufsicht, Ermittlung, Durchsetzung und Überwachung in Bezug auf Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck

Art. 88	Durchsetzung der Pflichten der Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck	1505
---------	--	------

Art. 89	Überwachungsmaßnahmen	1513
Art. 90	Warnungen des wissenschaftlichen Gremiums vor systemischen Risiken	1520
Art. 91	Befugnis zur Anforderung von Dokumentation und Informationen	1530
Art. 92	Befugnis zur Durchführung von Bewertungen	1537
Art. 93	Befugnis zur Aufforderung zu Maßnahmen	1542
Art. 94	Verfahrensrechte der Wirtschaftsakteure des KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck	1546

**Kapitel X
Verhaltenskodizes und Leitlinien**

Art. 95	Verhaltenskodizes für die freiwillige Anwendung bestimmter Anforderungen	1549
Art. 96	Leitlinien der Kommission zur Durchführung dieser Verordnung	1567

**Kapitel XI
Befugnisübertragung und Ausschussverfahren**

Art. 97	Ausübung der Befugnisübertragung	1581
Art. 98	Ausschussverfahren	1587

**Kapitel XII
Sanktionen**

Art. 99	Sanktionen	1589
Art. 100	Verhängung von Geldbußen gegen Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union	1608
Art. 101	Geldbußen für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck	1618

Kapitel XIII
Schlussbestimmungen

Art. 102	Änderung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 (<i>nicht kommentiert</i>)	1629
Art. 103	Änderung der Verordnung (EU) Nr. 167/2013 (<i>nicht kommentiert</i>)	1629
Art. 104	Änderung der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 (<i>nicht kommentiert</i>)	1630
Art. 105	Änderung der Richtlinie 2014/90/EU (<i>nicht kommentiert</i>)	1630
Art. 106	Änderung der Richtlinie (EU) 2016/797 (<i>nicht kommentiert</i>) ...	1630
Art. 107	Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 (<i>nicht kommentiert</i>) .	1631
Art. 108	Änderungen der Verordnung (EU) 2018/1139 (<i>nicht kommentiert</i>)	1631
Art. 109	Änderung der Verordnung (EU) 2019/2144 (<i>nicht kommentiert</i>)	1632
Art. 110	Änderung der Richtlinie (EU) 2020/1828	1633
Art. 111	Bereits in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene KI-Systeme und bereits in Verkehr gebrachte KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck	1638
Art. 112	Bewertung und Überprüfung	1645
Art. 113	Inkrafttreten und Geltungsbeginn	1667
Sachregister		1675

IX. Ausnahme: Entwicklungstätigkeiten vor Inverkehrbringen (Art. 2 Abs. 8)

- 70 Forschungs-, Test- und Entwicklungstätigkeiten zu KI-Systemen oder KI-Modellen, die noch nicht in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen wurden, sind nicht von den Vorgaben der KI-VO umfasst. Der Ausschluss dient dem Verordnungsziel der Innovationsförderung und gründet auf dem Gedanken, dass nicht in Verkehr gebrachte oder in Betrieb genommene Systeme oder Modelle, die sich noch in der Entwicklung befinden, kein Risiko für die Rechte der Unionsbürger darstellen. Die Anwendung der Regelungen zu KI-Reallaboren, in denen KI-Systeme entwickelt werden können, bleibt von der Ausnahmeregelung des Abs. 8 unberührt, wie sich aus ErwG 25 Satz 5 ergibt. Forschungs-, Test- und Entwicklungstätigkeiten im Bereich KI sind vielfältig und umfassen verschiedene Aspekte – von theoretischen Studien bis hin zu praktischen Anwendungen. Im Bereich der **Grundlagenforschung** liegt der Fokus auf der Entwicklung neuer Algorithmen, die die Leistungsfähigkeit und Effizienz von KI-Systemen verbessern können. Dazu gehören beispielsweise Studien zu den mathematischen und statistischen Grundlagen von Machine Learning und den darin verwendeten neuronalen Netzen. In der **angewandten Forschung** werden KI-Systeme für bestimmte Bereiche entwickelt und angepasst. Für die Forschungstätigkeiten ist auch die Zusammenarbeit mit Experten von Disziplinen außerhalb der Informatik, wie beispielsweise der Linguistik oder der Psychologie, relevant. Die aktuelle Forschung konzentriert sich insbesondere auch auf Machine Learning. Dafür sind bei der Entwicklung enorme Datenmengen und Speicherkapazitäten erforderlich.¹¹⁶
- 71 Die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sollen ErwG 25 Satz 7 zufolge nach anerkannten ethischen und professionellen Grundsätzen für die wissenschaftliche Forschung und unter Wahrung des geltenden Unionsrechts ausgeführt werden.
- 72 Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens war die Ausnahme von verschiedenen Tätigkeiten, die zur Innovation im KI-Bereich beitragen, diskutiert worden. Beispielsweise war im Vorschlag des Europäischen Rates neben der Privilegierung der Forschung an KI-Systemen und -Modellen auch die Forschung mit KI-Systemen vorgesehen.¹¹⁷ Damit wären auch Forschungstätigkeiten mit einem bereits in Verkehr gebrachten KI-System, das nicht allein dem Zweck der wissenschaftlichen Forschung dient, von der KI-VO ausgenommen gewesen. Möglicherweise

116 *Niederée/Neidel*, in: Ebers/Heinze/Krügel/Steinrötter, Künstliche Intelligenz und Robotik, § 2 Rn. 18.

117 Art. 2 Abs. 6 und 7 KI-VO-E Rat; dazu *Feuerstack/Becker/Hertz*, ZfDR 2023, 421, 433; *Becker*, ZfDR 2023, 164, 181.

hätten so die Vorgaben für die Betreiber solcher Systeme umgangen werden können. Diese komplizierte Konstellation beinhaltet also Rechtsunsicherheiten. Die spätere Parlamentsfassung beschränkte die Privilegierung von Forschungs-, Test- und Entwicklungstätigkeiten deshalb auf den Zeitraum vor dem Inverkehrbringen.¹¹⁸ Dies hat sich auch in der finalen Fassung niedergeschlagen. Somit müssen bei der Forschung an KI-Systemen, solange sie mit nicht für die Forschung bestimmten KI-Systemen erfolgt, dennoch die Anforderungen der KI-VO an letztere Systeme eingehalten werden.

Das Verhältnis zu Abs. 6 bestimmt sich nach dem Zweck der jeweiligen KI-Systeme: Für die Forschung an KI-Systemen nach Abs. 8 kommt es nicht darauf an, ob ihr alleiniger Zweck der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung dient. Solange ein KI-System nicht in den Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen ist, hält der europäische Gesetzgeber die Forschung daran unabhängig von seinem Zweck für zulässig. Dient ein KI-System hingegen generell alleine der wissenschaftlichen Forschung und Entwicklung, kann es auch nach Inverkehrbringen und Inbetriebnahme ohne Berücksichtigung der KI-VO genutzt werden. **73**

Eine Rückausnahme besteht nach Abs. 8 hinsichtlich Tests unter Realbedingungen nach Kapitel VI der KI-VO, weil dort spezifische Vorschriften für solche Entwicklungstätigkeiten geschaffen wurden. **74**

X. Produktsicherheit/Verbraucherschutz (Art. 2 Abs. 9)

Die KI-VO berührt nicht die Vorschriften anderer Rechtsakte der Union zum **Verbraucherschutz und zur Produktsicherheit**. Diese Regelung dient der Vereinbarkeit des Gesetzes mit den bereits bestehenden Rechtsakten des New Legislative Framework und der Einheitlichkeit der Vorgaben.¹¹⁹ Von KI-Systemen gehen Risiken aus, denen auch mit den Verbraucherschutzvorschriften, den Datenschutzregelungen, dem Produktsicherheitsrecht und auch der Grundrechtecharta bisher nicht ausreichend begegnet werden kann.¹²⁰ So ist beispielsweise das Training von KI bislang weitgehend unreguliert und hat immer wieder zu voreingenommenen Ausgaben bei der Anwendung der KI-Systeme geführt.¹²¹ Mit der KI-VO soll dem abgeholfen werden. Durch den horizontalen Ansatz der **75**

¹¹⁸ Art. 2 Abs. 5d KI-VO-E Parlament.

¹¹⁹ Vgl. ErWG 9 Satz 2.

¹²⁰ Vgl. *Orssich*, EuZW 2022, 254, 255.

¹²¹ *Motoki/Neto/Rangel*, More Human than Human: Measuring ChatGPT Political Bias, 5.3.2023, SSRN 4372349; *Weidemann*, Der schwarze Wehrmachtssoldat, FAZ v. 22.10.2023.

Art. 2 Anwendungsbereich

Regulierung kann es stellenweise zu Überschneidungen mit anderen produktsicherheitsrechtlichen Vorschriften kommen (siehe oben Rn. 7, 29, 56).¹²² Diese Vorschriften sollen neben der KI-VO anwendbar sein.¹²³ Zu beachten ist, dass KI-Systeme, von denen kein nach der KI-VO als relevant zu klassifizierendes Risiko ausgeht, nach den Anforderungen der Verordnung (EU) 2023/988 zu beurteilen sind, die als Sicherheitsnetz dient.¹²⁴ Fällt ein KI-System also weder unter die Vorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme noch unter die Vorgaben für bestimmte KI-Systeme nach Art. 50 und stellt es keine verbotene Praktik nach Art. 5 dar, dann geht von ihm nach der Klassifizierung des risikobasierten Ansatzes weder ein hohes noch ein geringes Risiko aus. Soweit es sich dann auch nicht um ein KI-System der speziellen Kategorie von Systemen mit allgemeinem Verwendungszweck handelt, bestehen für das Inverkehrbringen oder Betreiben des KI-Systems keine Anforderungen. Damit das System in einem solchen Fall dennoch allgemeinen Sicherheitskriterien entspricht, gilt die allgemeine Produktsicherheitsverordnung (EU) 2023/988.

- 76 Im Wortlaut des Abs. 9 wird außerdem deutlich, dass es sich bei der KI-VO um einen Rechtsakt zum Verbraucherschutz und zur Produktsicherheit handelt. Dies ergibt sich bereits aus der Begründung, der Systematik und dem Zweck,¹²⁵ kann aber anhand des Wortes „anderer“ ebenfalls gefolgert werden. In der Literatur wird bislang häufig von einer Regulierung gesprochen, die nach dem Konzept des Produktsicherheitsrechts entwickelt wurde, selten aber von einer produktsicherheitsrechtlichen Regulierung.¹²⁶ Warum mit der Einordnung der KI-VO als Harmonisierungsrechtsvorschrift so zurückhaltend umgegangen wird, ist nicht ersichtlich. Es handelt sich um eine Verordnung zur Harmonisierung der Vorschriften über „das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme und die Verwendung von KI-Systemen in der Union [...]“ (Art. 1 Abs. 2 lit. a), die trotz kleiner dem speziellen Regelungsgegenstand geschuldeter Abweichungen (horizontaler Ansatz, siehe Rn. 7; siehe auch Art. 1 Rn. 46) am Konzept des europäischen Produktsicherheitsrechts (Neuer Rechtsrahmen und NLF) ausgerichtet ist. Sie regelt Kernbestandteile dieses Konzepts (z. B. Konformitätsbewertung) und das Verhältnis zu anderen Vorschriften, die ebenfalls auf diesem Konzept beruhen. Mit hin ist die KI-VO als Harmonisierungsrechtsvorschrift im Sinne des europäischen Produktsicherheitsrechts einzustufen.

122 *Wiebe*, BB 2022, 899, 905.

123 *Roos/Weitz*, MMR 2021, 844, 846; *Wiebe*, BB 2022, 899, 905.

124 *ErwG* 166.

125 Siehe Art. 1 Rn. 67.

126 Vgl. *Ebers/Hoch/Rosenkranz/Ruscheimer/Steinrötter*, RD i 2021, 528, 536; *Reusch*, RD i 2023, 152, 153; *Roos/Weitz*, MMR 2021, 844, 845; *Ebers*, RD i 2021, 588; *Wiebe*, BB 2022, 899; *Orssich*, EuZW 2021, 254, 256.

**XI. Ausnahme: Persönliche und nicht berufliche Tätigkeit
(Art. 2 Abs. 10)**

Die KI-VO findet nach Art. 2 Abs. 10 keine Anwendung auf Betreiber, die natürliche Personen sind und die KI-Systeme im Rahmen einer **ausschließlich persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit** verwenden. Damit sollen all diejenigen Aktivitäten aus dem Anwendungsbereich ausgenommen werden, die Verwender eines KI-Systems zu privaten Zwecken vornehmen. In diesem Szenario hält der Gesetzgeber die Einhaltung der Vorgaben der KI-VO, insbesondere wohl die Einhaltung der Betreiberpflichten, nicht für angezeigt. In der Ausnahme wird auf den Betreiberbegriff aus Art. 3 Nr. 4 zurückgegriffen (siehe Art. 3 Nr. 4 Rn. 104 ff.). Der Betreiber wird dort definiert als „eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet, es sei denn, das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet“.

77

Der Verweis auf den Betreiber in Art. 2 Abs. 10 ist irreführend. Wer als natürliche Person ein KI-System zu persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeiten verwendet, ist nach der Definition in Art. 3 Nr. 4 schon gar kein Betreiber. Wer kein Betreiber ist, den treffen aber auch keine Pflichten der KI-VO (soweit er keine andere Akteursrolle erfüllt). Die Art. 2 Abs. 10 und Art. 3 Nr. 4 stehen damit in einem Widerspruch. Art. 2 Abs. 10 ist überflüssig, weil sich sein Regelungsgehalt schon aus dem Wortlaut von Art. 3 Nr. 4 ergibt. Denn wer danach kein Betreiber ist und auch sonst kein Akteur, für den enthält die KI-VO ohnehin keine Vorgaben.

78

Es handelt sich aller Wahrscheinlichkeit um einen **redaktionellen Fehler**. Er ist eine Folge verschiedener Änderungsvorschläge im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens. Art. 2 Abs. 10 wurde erst mit dem Entwurf des Europäischen Rates eingeführt. Die Regelung lautete: „Diese Verordnung gilt nicht für die Pflichten von Nutzern, die natürliche Personen sind und KI-Systeme im Rahmen einer ausschließlich persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwenden, mit Ausnahme von Art. 52.“ Zusätzlich zu dieser Regelung wurde der Nutzer wie folgt definiert: „Nutzer [ist] eine natürliche oder juristische Person, [...] unter deren Verantwortung das System verwendet wird“. Mit der Einigung im Trilogverfahren wurde der Nutzer zum Betreiber geändert und die oben genannte Definition eingeführt.¹²⁷ Die Regelung in Art. 2 Abs. 10 wurde aber nur insoweit geändert, als der Verweis auf Art. 52 entfernt und der Begriff des Nutzers durch den Betreiber ersetzt wurde. Damit kam es zu einer doppelten Nennung der persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit und dem Widerspruch der beiden Vorschriften.

79

¹²⁷ Die in dieser Form auch schon im Parlamentsentwurf vorgeschlagen wurde.

Art. 2 Anwendungsbereich

- 80** Zweck von Art. 2 Abs. 10 ist die Herausnahme natürlicher Personen aus dem Pflichtenkreis der KI-VO unter bestimmten Bedingungen. Richtigerweise müsste Art. 2 Abs. 10 dann lauten: Die von dieser KI-VO adressierten Pflichten gelten nicht für natürliche oder juristische Personen, Behörden, Einrichtungen oder sonstige Stellen, die KI-Systeme im Rahmen einer ausschließlich persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwenden.
- 81** Die Ausnahme von der KI-VO für die persönliche, nicht berufliche Nutzung, entspricht dem Verordnungszweck, Regelungen für die Sicherheit von KI-Systemen für die jeweils für die Systeme verantwortlichen Stellen zu schaffen. In aller Regel wird die Person, die ein KI-System für persönliche, nicht berufliche Zwecke nutzt, keinen Einfluss auf die Sicherheit des Systems haben. Darüber hinaus fördert die Ausnahme auch den Nutzen von KI-Systemen für die Zivilbevölkerung: Weniger Vorgaben für die persönliche Verwendung von KI können die Kreativität und das Experimentieren mit der Technologie fördern. Durch die einfache Zugänglichkeit zu den Systemen steigt deren Verwendung und damit bestenfalls auch deren Akzeptanz. Die KI-Systeme stellen für die Menschen ein Werkzeug dar, das sie im beruflichen Kontext unter bestimmten Voraussetzungen, privat aber frei und in eigener Verantwortung nutzen können. Das fördert den Verordnungszweck der menschenzentrierten KI.

XII. Arbeitnehmerrechte (Art. 2 Abs. 11)

- 82** Die KI-VO erlaubt es den Mitgliedstaaten sowie der EU, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beizubehalten oder einzuführen, die für **Arbeitnehmer** im Hinblick auf den Schutz ihrer Rechte bei der Verwendung von KI-Systemen durch die Arbeitgeber vorteilhafter sind. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten oder die EU die Anwendung von Tarifverträgen fördern oder zulassen, die für Arbeitnehmer vorteilhafter sind. Die Regelung hat mit dem Parlamentsvorschlag Eingang in den Verordnungstext gefunden und wurde wortgleich in die finale Fassung übernommen.¹²⁸
- 83** Ziel der EU ist die Förderung sozialen Fortschritts und die Verbesserung der Lebensbedingungen der europäischen Bevölkerung. Dies umfasst auch die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen und ergibt sich aus der Präambel der AEUV. Die EU ergänzt die arbeitsrechtlichen Regelungsvorhaben der EU-Länder durch die Festlegung von Mindeststandards an Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, soziale Sicherheit und sozialen Schutz von Arbeitnehmern und weitere in Art. 153 Abs. 1 lit. a–k AEUV genannte Aspekte. Die einzelnen Mitgliedstaaten können aber ein höheres Schutzniveau vorsehen, soweit ihnen die Mindeststandards nicht weitreichend genug sind. Diesem Ziel entspricht die Regelung

¹²⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 11 KI-VO-E Parlament.

von Abs. 11, der regelt, dass die Mitgliedstaaten und auch die EU selbst weitergehende Vorgaben in Bezug auf den Schutz ihrer Rechte bei der Verwendung von KI-Systemen durch Arbeitnehmer beibehalten oder einführen können. Mitgliedstaaten können insoweit eigenständig darüber entscheiden, **strengere Schutzvorgaben** an die Verwendung von KI-Systemen im arbeitsrechtlichen Kontext zu stellen, wenn sie die Ansicht vertreten, die Schutzmöglichkeiten gegenüber den Systemen seien zu gering. Das kann stark von den in den jeweiligen Mitgliedstaaten herrschenden Politiken abhängen. Die Harmonisierung von Mindestanforderungen wird dadurch nicht beeinträchtigt, dennoch kann es zu **Fragmentierungsfolgen** kommen: Dadurch, dass es sich bei der Regulierung von KI-Systemen häufig um einen vom Körperlichen losgelösten Sachverhalt handelt, erscheinen verschiedene Vorgaben in verschiedenen Staaten für KI-Systeme von nur einem Anbieter wenig sinnvoll, weil dieser sein System für ein „Abnehmerland“ anpassen müsste. Ob einzelne Staaten hier tätig werden, bleibt abzuwarten.

XIII. Ausnahme: Open Source (Art. 2 Abs. 12)

Die KI-VO nimmt KI-Systeme, die unter **freien oder quelloffenen (open-source) Lizenzen** bereitgestellt werden, von ihrem Anwendungsbereich aus, soweit es sich nicht um Hochrisiko-KI-Systeme oder KI-Systeme nach Art. 5 oder 50 handelt, die in Verkehr gebracht oder in Betrieb genommen werden. Unter freien Lizenzen können solche Lizenzen verstanden werden, die ihren Verwendern bestimmte Freiheiten bezüglich der Nutzung, Veränderung und Weiterverbreitung der Lizenz ermöglichen. In Bezug auf KI-Lizenzen bedeutet das beispielsweise, dass der Verwender das KI-System zu jedem beliebigen Zweck ausführen oder Kopien weitergeben darf. Daneben kann auch die Freiheit umfasst sein, das KI-System zu verändern. Das setzt den Zugang zum Quellcode des KI-Systems voraus. Bei solchen quelloffenen (open-source) Lizenzen ist der Quellcode für alle sichtbar. Das führt dazu, dass er von jedermann eingesehen, verändert oder weiterverbreitet werden kann. Quelloffene KI-Systeme können zur Innovation beitragen, indem Interessierte selbst Änderungen an ihnen vornehmen können, neue Funktionen programmieren können oder sie auf ihre Bedürfnisse anpassen können.

Um das Ordnungsziel der Innovation zu fördern, wurde die Ausnahme vom Anwendungsbereich im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens auf Vorschlag des Parlaments eingeführt. Im Kommissionsentwurf war eine solche Regelung noch nicht enthalten. Das Fehlen wurde kritisiert, weil es schwerwiegende Folgen für Forschung und Entwicklung von KI-Systemen haben könne.¹²⁹ Wenn auch die

¹²⁹ Ebers/Hoch/Rosenkranz/Ruscheimer/Steinrötter, RD 2021, 528, 529; Becker/Feuerstack, MMR 2024, 22, 23; allgemein auch *de la Durantaye*, ZUM 2023, 645, 657.

Art. 2 Anwendungsbereich

Anbieter quelloffener KI-Systeme die teils strengen Anforderungen mitsamt deren finanzieller Voraussetzungen erfüllen müssten, könnten die häufig freiwillig bzw. ehrenamtlich agierenden Entwickler solcher KI-Systeme ihrer Arbeit nicht mehr nachkommen. Auch seitens der KI-Wirtschaft wurde deshalb eine Ausnahme für Open-Source-Systeme gefordert.¹³⁰ Insbesondere im Software- und KI-Bereich spielen frei zugängliche Produkte eine große Rolle. So hat eines von Europas größten KI-Start-ups – Mistral AI – seine KI-Systeme anfangs mit einem Open-Source-Ansatz entwickelt. Gleiches gilt für den deutschen Anbieter LAION, der Datensätze zur Entwicklung von KI-Systemen zur Verfügung stellt. Open-Source-KI ermöglicht es kleinen und mittleren Unternehmen sowie natürlichen Personen auf der ganzen Welt, hochwertige Ressourcen für die Entwicklung ihrer Produkte zu nutzen, ohne dabei hohe Lizenzgebühren aufbringen zu müssen. Zu beachten ist, dass auch quelloffene Software **nicht zwangsläufig kostenfrei** ist. Durch die Offenlegung von Quellcodes wird die Zusammenarbeit von verschiedenen Entwicklern ermöglicht, was zu schnellerem Fortschritt führen kann. Auch das Vertrauen der Gesellschaft ist bei Open-Source-Projekten häufig höher, weil die Verwender üblicherweise in der Lage sind, die Quellcodes der Produkte zu überprüfen. Dementsprechend wurde die Bereichsausnahme für Open-Source-KI unter bestimmten Voraussetzungen von Wirtschaft und Öffentlichkeit weitgehend positiv bewertet. Nichtsdestotrotz wird der Nutzen der Vorschrift wegen der folgenden Beschränkungen in Frage gestellt:¹³¹ Verbotene KI-Praktiken nach Art. 5, bestimmte KI nach Art. 50 und Hochrisiko-KI-Systeme sind von der Ausnahme nicht umfasst. Verbotene KI-Praktiken sollen nachvollziehbarerweise auch nicht Open Source entwickelt werden. Differenzierter muss die Regelung hinsichtlich Hochrisiko-KI-Systemen und Systemen, die unter Art. 50 fallen, beurteilt werden. Die Tatsache, dass solche Systeme nicht frei entwickelt werden können, stellt die Entwicklerunternehmen erneut vor finanzielle Herausforderungen. Die Entwicklung derartiger Systeme erfordert gesteigerte finanzielle Möglichkeiten, um die Anforderungen der KI-VO umzusetzen. Diese finanziellen Voraussetzungen sind auf dem europäischen Markt weniger verbreitet, der eher von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt ist. Die Abhängigkeit von großen Playern aus dem angloamerikanischen und asiatischen Raum wird damit gefördert, während die Innovation in der EU gehemmt ist.

- 86 Dass der Bereich, in dem Anbieter von Open Source privilegiert sind, nur sehr eng ist, zeigt auch ErwG 103 Satz 3: „Für die Zwecke dieser Verordnung sollten KI-Komponenten, die gegen einen Preis bereitgestellt oder anderweitig monetarisiert werden, einschließlich durch die Bereitstellung technischer Unterstützung

¹³⁰ Creative Commons et al., Supporting Open Source and Open Science in the EU AI Act, S. 15; LAION gemeinnütziger e. V., An Open Letter to the European Parliament: Protecting Open-Source AI for a Safe, Secure, and Sovereign Digital Future, S. 1 f.

¹³¹ Becker/Feuerstack, MMR 2024, 22; Bomhard/Sigmüller, RD 2024, 45, 54.

oder anderer Dienste – einschließlich über eine Softwareplattform – im Zusammenhang mit der KI-Komponente oder durch die Verwendung personenbezogener Daten aus anderen Gründen als der alleinigen Verbesserung der Sicherheit, Kompatibilität oder Interoperabilität der Software, mit Ausnahme von Transaktionen zwischen Kleinstunternehmen, nicht unter die Ausnahmen für freie und quelloffene KI-Komponenten fallen.“ Das bedeutet, dass Anbieter von Open-Source-KI-Systemen schon nicht mehr von der Ausnahme umfasst sind, sobald sie irgendeine Art der Gegenleistung für das von ihnen angebotene System erhalten. Mit dieser Einschränkung führt auch schon die mittelbare Monetarisierung von Open-Source-KI zur Anwendbarkeit der Verordnung.¹³² Erhält der Anbieter beispielsweise die Daten der Verwender und Verwenderinnen und verarbeitet diese gegen Geldleistung, muss er sich an die KI-VO halten.

Dafür, dass die in der KI-VO vorgesehenen Maßnahmen zugunsten von Anbietern quelloffener und freier KI sowie KMU und Start-up-Unternehmen nicht ausreichen könnten, um deren Bedarfen gerecht zu werden, spricht auch folgender Fall: **87**

Mistral AI, ein französisches KI-Start-up-Unternehmen, hatte bislang Large-Language-Modelle entwickelt. Diese wurden teilweise unter Offenlegung ihres Quellcodes zur Verfügung gestellt. Mistral war offenbar eines von vielen Unternehmen, die während des Gesetzgebungsverfahrens zur KI-VO über die Vertreter im Rat und Parlament Druck ausgeübt haben, um umfangreiche Privilegierungen durchzusetzen. Diese Privilegierungen sollten für KMU, Start-up-Unternehmen und die Anbieter von freier und quelloffener Software gelten und insbesondere die Entwicklung von quelloffenen Large-Language-Modellen aus dem Anwendungsbereich der KI-VO ausnehmen. Kurz nach Veröffentlichung des finalen Entwurfs gab Mistral bekannt, eine Kooperation mit Microsoft – einem der größten US-amerikanischen Technologieentwickler – einzugehen. Ob in einer solchen Konstellation auch weiterhin ein Open-Source-Ansatz verfolgt wird, ist fraglich. Dieser Fall zeigt, dass Maßnahmen zur Unterstützung der Innovation, die von den Adressaten als zu geringfügig angesehen werden, möglicherweise zu Hemmnissen führen können. Hemmnissen in der Form, dass Unternehmen, die von einem Open-Source-Ansatz geprägt sind und damit maßgeblich zur Innovation beitragen, diesen Ansatz aufgeben oder umstellen. **88**

132 Bomhard/Siglmüller, RD 2024, 45, 53.

Art. 3 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „KI-System“ ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist und das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und das aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können;
2. „Risiko“ die Kombination aus der Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines Schadens und der Schwere dieses Schadens;
3. „Anbieter“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System oder ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck entwickelt oder entwickeln lässt und es unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Verkehr bringt oder das KI-System unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Handelsmarke in Betrieb nimmt, sei es entgeltlich oder unentgeltlich;
4. „Betreiber“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System in eigener Verantwortung verwendet, es sei denn, das KI-System wird im Rahmen einer persönlichen und nicht beruflichen Tätigkeit verwendet;
5. „Bevollmächtigter“ eine in der Union ansässige oder niedergelassene natürliche oder juristische Person, die vom Anbieter eines KI-Systems oder eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck schriftlich dazu bevollmächtigt wurde und sich damit einverstanden erklärt hat, in seinem Namen die in dieser Verordnung festgelegten Pflichten zu erfüllen bzw. Verfahren durchzuführen;
6. „Einführer“ eine in der Union ansässige oder niedergelassene natürliche oder juristische Person, die ein KI-System, das den Namen oder die Handelsmarke einer in einem Drittland niedergelassenen natürlichen oder juristischen Person trägt, in Verkehr bringt;
7. „Händler“ eine natürliche oder juristische Person in der Lieferkette, die ein KI-System auf dem Unionsmarkt bereitstellt, mit Ausnahme des Anbieters oder des Einführers;
8. „Akteur“ einen Anbieter, Produkthersteller, Betreiber, Bevollmächtigten, Einführer oder Händler;
9. „Inverkehrbringen“ die erstmalige Bereitstellung eines KI-Systems oder eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck auf dem Unionsmarkt;