



# Europarechts - News

Februar 2025



## Spezialedition zur Künstlichen Intelligenz

Künstliche Intelligenz, kurz „KI“ oder englisch „AI“ für Artificial Intelligence, ist weltweit in aller Munde. Viele Rechtsfragen knüpfen daran an.

### I. KI-Verordnung

#### (1) (Spezial-)Regelungen der KI ja oder nein? Entwicklung in der EU mit der KI-VO und in den USA mit Executive Order 14110

Wenn rechtliche Unsicherheiten im Hinblick auf KI auszumachen sind, sei es im Hinblick auf die Zulassung, die Einsatzmöglichkeiten, die Haftung usw., stellt sich die Eingangsfrage, ob und inwieweit diese Bereiche überhaupt spezifisch geregelt sind. Falls es keine Spezialregelungen gibt, können allenfalls nicht speziell auf KI zugeschnittene Regelungen und Rechtsgrundsätze herangezogen werden, die häufig aber die spezifischen Konstellationen nicht erfassen. Hier gibt es weltweit gegenläufige Tendenzen:

So hat einerseits US-Präsident Trump unmittelbar nach seinem Amtsantritt im Januar 2025 ein unter seinem Vorgänger Biden erlassenes **Dekret aus dem Jahre 2023** zur Regulierung der KI aufgehoben, die *Executive Order on the Safe, Secure and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, EO 14110*.<sup>1</sup> Danach sollten Risiken bei der Entwicklung von KI beschränkt werden und große KI-Entwickler sollten wesentliche Informationen an die Bundesbehörden weitergeben. Deregulierung ist hier nun die neue Richtungsanzeige, um den Unternehmen größtmögliche Freiheit zu geben.

<sup>1</sup> <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-11-01/pdf/2023-24283.pdf> (Abrufstand der Internet-Links: 21.02.2025)

In der EU haben dagegen ab dem 02.02.2025 erste Vorschriften der **europäischen KI-Verordnung (EU) 2024/1689 vom 13.06.2024** Geltung erlangt (kurz: **KI-VO** oder englisch: **AI Act**).<sup>2</sup> Mit dieser KI-VO soll eine auf den Menschen und auf ein verbessertes Funktionieren des Binnenmarktes ausgerichtete vertrauenswürdige KI gefördert werden; gewährleistet werden soll ein hohes Schutzniveau hinsichtlich Gesundheit, Sicherheit, der EU-Grundrechte samt Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz; Innovationen sollen unterstützt werden (vgl. Art. 1 Abs. 1 KI-VO – *die nachfolgenden Vorschriften beziehen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf die KI-VO*). Die KI-VO dient insbesondere auch einer Risikobegrenzung und soll eine größere Rechtssicherheit ermöglichen.

Die Vorschriften aus der KI-VO erlangen sukzessive Geltung wie folgt (Art. 113):

02.02.2025	Geltungsbeginn für die Kapitel I und II war der 02.02.2025. Diese Vorschriften in den Artikeln 1 bis 5 betreffen den Gegenstand, den Anwendungsbereich, Begriffsdefinitionen, die KI-Kompetenz sowie vor allem verbotene Praktiken im KI-Bereich.
02.08.2025	Ab dem 02.08.2025 haben die EU-Mitgliedstaaten notifizierende Behörden einzurichten, die EU schafft im Rahmen der Governance-Vorgaben ein KI-Gremium und ein Beratungsforum und erlässt Bestimmungen über die Einrichtung eines wissenschaftlichen Gremiums. Auch ein von den EU-Mitgliedstaaten zu initiiender Sanktionsmechanismus soll ab diesem Zeitpunkt greifen wie auch Vorgaben für die Vertraulichkeit bei den dort genannten Institutionen. <i>In Deutschland liegt hierzu mit Bearbeitungsstand 04.12.2024 der Referentenentwurf für ein Umsetzungsgesetz vor, der von einzelnen Stimmen allerdings für verfassungs- und europarechtswidrig gehalten wird.</i>
02.08.2026	Fast alle übrigen Bestimmungen der KI-VO sollen dann ab dem 02.08.2026 gelten.
02.08.2027	Die Einstufungsvorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme und die entsprechenden Pflichten sollen erst ab dem 02.08.2027 Anwendung finden.

## (2) „KI-System“

Ausgehend von der KI-VO stellt sich für Unternehmen vielfach die Frage, ob sie davon überhaupt betroffen sind und wann ein KI-System vorliegt. Dies ist in Art. 3 Nr. 1 KI-VO legaldefiniert. Ein „KI-System“ ist danach

*„ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade auto-*

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689)

*nomen 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“.*

Und dennoch enthält auch diese Definition noch viele Interpretationsunsicherheiten. Um hier ein Hilfsmittel für die Handhabung an die Hand zu geben, hat die Europäische Kommission auf der Grundlage des Art. 96 Abs. 1 lit. f am 06.02.2025 konkretisierende Leitlinien zur KI-Definition veröffentlicht.<sup>3</sup> Aber selbst darin wird darauf hingewiesen, dass es unmöglich sei, eine abschließende Liste möglicher KI-Systeme zu unterbreiten. Zudem sind die Leitlinien nicht bindend, da eine letztverbindliche Auslegung nur der EuGH vornehmen kann.

### **(3) Einordnung in Risikoklassen nach dem Schweregrad**

Wenn ein Unternehmer in der EU zu dem Ergebnis gelangt, dass ein KI-System vorliegt, muss er sich überlegen, welcher Risikoklasse das KI-System zuzuordnen ist. Je höher die Risiken in Zusammenhang mit den jeweiligen KI-Systemen sind, desto strikter sind die an sie zu stellenden Anforderungen.

#### **(3.1) Verbotene Praktiken**

Manche Praktiken sind ganz verboten (Art. 5). Darunter fallen etwa – mit allerdings noch näheren Ausgestaltungen – der Einsatz absichtlich manipulativer oder täuschender Techniken oder die unterschwellige Beeinflussung außerhalb des Bewusstseins einer Person, das Ausnutzen der Vulnerabilität von Personen, Social Scoring, das Erstellen von Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet oder von Überwachungsaufnahmen und vieles, vieles mehr. Da auch hier viele Abgrenzungsfragen offenbleiben, hat die Europäische Kommission am 04.02.2025 weitere (unverbindliche) Leitlinien zur Präzisierung der verbotenen KI-Praktiken veröffentlicht.<sup>4</sup>

#### **(3.2) Hoch-Risiko-KI-Systeme**

Besonders hoch sind die Anforderungen bei sogenannten Hoch-Risiko-KI-Systemen (Art. 6). Dazu gehören grob gesagt insbesondere die Verwendung als Sicherheitsbauteil (wenn das Produkt den in Anlage I aufgeführten Harmonisierungsvorschriften unterliegt) oder auch die Aufnahme in Anhang III der KI-VO, wenn keine Ausnahme greift. In den

<sup>3</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application>

<sup>4</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>

Art. 8 ff. werden für sie besondere Anforderungen festgelegt, so das Erfordernis eines Risikomanagement-Systems, Daten-Governance-Verfahren, technische Dokumentationspflichten, Transparenz und Aufsichtspflichten, Pflichten der Einführer und Händler, Pflichten von Anbietern (z.B. zur Konformitätsbewertung – bei KI-Systemen mit besonderen Risiken nach näherer Maßgabe von Art. 43 durch unabhängige notifizierte Stellen) und Betreibern wie z.B. auch eine Grundrechte-Folgenabschätzung und einiges mehr.

### **(3.3) Bestimmte KI-Systeme mit Transparenzerfordernissen**

Für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme legt Art. 50 besondere Transparenz- und Offenlegungspflichten fest, so etwa für die Anbieter von KI-Systemen, die für die direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind (Stichwort Chatbots) oder wenn Bild-, Ton- und Videoinhalte erzeugt oder manipuliert werden, die ein Deepfake sind.

### **(3.4) KI-Systeme mit keinem oder nur geringem Risiko**

Bei KI-Systemen mit keinem oder nur geringem Risiko ist eine freiwillige Anwendung der KI-Anforderungen möglich (Art. 95).

### **(3.5) KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck**

Die Art. 51 ff. regeln darüber hinaus KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck (General Purpose Artificial Intelligence). Die EU-Kommission hat hierzu am 14.11.2024 einen ersten<sup>5</sup> und am 19.12.2024 einen zweiten Entwurf<sup>6</sup> eines Praxisleitfadens veröffentlicht. Darin werden zum einen allgemeine Pflichten von Anbietern von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck festgelegt und in einem zweiten Teil spezifische Pflichten für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck, denen systemischen Risiken inhärent sind. Ein dritter Entwurf soll für die Zeit ab dem 17. Februar 2025 folgen, die endgültige Fassung soll im Mai 2025 zur Verfügung stehen.

## **(4) Abgrenzung zwischen Anbieter und Betreiber**

Schwierigkeiten bei der Anwendung der KI-VO können sich für einen Unternehmer bereits bei der Abgrenzungsentscheidung ergeben, ob er nur ein Betreiber oder schon ein Anbieter ist.

Nach der Legaldefinition in Art. 3 Nr. 3 ist ein „**Anbieter**“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle, die ein KI-System oder ein KI-Modell mit

<sup>5</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/first-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>

<sup>6</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/second-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>

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.

Ein „**Betreiber**“ ist dagegen nach Art. 3 Nr. 4 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.

Die Pflichten eines bloßen Betreibers sind geringer als diejenigen eines Anbieters. Wo aber nun die genaue Abgrenzungslinie ist, ist nicht immer leicht auszumachen. Vor allem wird eine Entscheidung je nach konkretem Fall zu treffen sein, in welchem Maße bei erworbenen KI-Systemen noch Änderungen und individuelle Anpassungen gemacht werden können, ohne in die Anbietereigenschaft hineinzuschlittern bzw. ohne dass eine Hochstufung vom Betreiber zum Anbieter erfolgt.

Erfreulich ist, dass zumindest auch das „Inverkehrbringen“ legaldefiniert wurde mit der erstmaligen „Bereitstellung eines KI-Systems oder eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck auf dem Unionsmarkt (Art. 3 Nr. 9), „Bereitstellen auf dem Markt“ bedeutet wiederum „die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines KI-Systems oder eines KI-Modells mit allgemeinem Verwendungszweck zum Vertrieb oder zur Verwendung auf dem Unionsmarkt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit“ (Art. 3 Nr. 10). Vorgänge außerhalb einer Geschäftstätigkeit sind davon also nicht erfasst. Und die „Inbetriebnahme“ erfasst die „Bereitstellung eines KI-Systems in der Union“ nicht zu jeglichem Gebrauch, sondern nur „zum Erstgebrauch an den Betreiber oder zum Eigengebrauch entsprechend seiner Zweckbestimmung“ (Art. 3 Nr. 11).

## **(5) Rechtsbehelfe**

Mögliche Rechtsbehelfe werden in Art. 85 – 87 geregelt. So ist dort das Recht von jedermann auf eine Beschwerde zu einer Marktüberwachungsbehörde verankert, vgl. Art. 85. Bemerkenswert ist Art. 86, der betroffenen Personen ein Recht auf Erläuterungen einräumt. Ungeachtet dessen gilt gemäß Art. 87 die Whistleblower-Richtlinie auch für Verstöße gegen die KI-VO.

## **(6) Sanktionen bei Verstößen**

Art. 99 – 101 sehen Sanktionen bei Verstößen gegen Bestimmungen der KI-VO vor. Der Bußgeldrahmen ist bemerkenswert hoch, wenn es um Verstöße von Unternehmen, notifizierte Stellen oder auch selbst von Behörden der EU-Mitgliedstaaten geht. So können bei einem Verstoß gegen verbotene Praktiken im KI-Bereich (Art. 5) Geldbußen bis zur Höhe von 35 Mio. € verhängt werden oder bei Unternehmen von 7 % des gesamten weltweiten Jahresumsatzes des

vorangegangenen Geschäftsjahres, je nachdem, welcher Betrag höher ist (Art. 99 Abs. 3).

Verstöße gegen andere Pflichten wie gegen Pflichten der Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen (Art. 16), gegen Pflichten der Bevollmächtigten (Art. 22), der Einführer (Art. 23), der Händler (Art. 24), der Betreiber (Art. 26), gegen Transparenzpflichten (Art. 50) können mit Bußgeldern bis zu einer Höhe von 15 Mio. € bzw. 3 % des weltweiten Jahresumsatzes sanktioniert werden. In dieser Höhe bewegt sich auch der Bußgeldrahmen für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinen Verwendungszweck gemäß Art. 101.

Selbst bei der Bereitstellung falscher, unvollständiger oder irreführender Informationen auf Auskunftersuchen von notifizierten Stellen oder zuständigen nationalen Behörden können die Geldbußen noch bis zu 7,5 Mio. EUR betragen oder bei Unternehmen von bis zu 1 % des weltweiten Jahresumsatzes.

Immerhin wird bei Kleinen und Mittleren Unternehmen einschließlich Start-up-Unternehmen der niedrigere Betrag aus den Prozentsätzen oder Summen zugrundegelegt (Art. 99 Abs. 6).

Für die Bemessung der Bußgeldhöhe wird eine Vielzahl von Kriterien festgelegt, die zu berücksichtigen sind, angefangen von der Art, der Schwere und Dauer des Verstoßes (Art. 99 Abs. 7).

Eine eigene Definition, welche Einheit eigentlich als „Unternehmen“ anzusehen ist, enthält die KI-VO überraschenderweise nicht. Nach Erwägungsgrund (150) Satz 3 in der europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist dort für die Bußgeldtatbestände der kartellrechtliche Unternehmensbegriff im Sinne der Art. 101 und 102 AEUV maßgeblich (vgl. EuGH, Deutsche Wohnen, Rs. C-807/121, Rz. 55), der allerdings weiter ist als der in Art. 4 Nr. 18 DSGVO für die DSGVO im Übrigen grundsätzlich definierte Unternehmensbegriff. Nach dem kartellrechtlichen Begriffsverständnis des EuGH ist „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“ ein Unternehmen (EuGH, Höfner und Elser, Rs. C-41/90 Rz. 21). Unternehmen können in diesem Sinne auch aus mehreren juristischen Personen bestehen oder auch aus natürlichen Personen. Vermutlich wird auch bei der KI-VO erst eine Entscheidung des EuGH hierzu abschließend Klarheit bringen.

Begehen EU-Organe Verstöße, greift eine viel geringere Bußgeldhöhe – es besteht der Eindruck, dass der europäische Normgeber sich hier selbst einen Gefallen tun wollte (Art. 100). Selbst bei Verstößen gegen die in Art. 5 aufgeführten verbotenen KI-Praktiken belaufen sich Geldbußen für EU-Organe nur auf bis zu 1,5 Mio. EUR (Art. 100 Abs. 2), während sie sich bei anderen Handelnden wie erwähnt auf bis zu 35 Mio. € belaufen können.

## **II. Datenschutzrecht**

Ungeachtet der KI-VO muss die Datenschutzgrundverordnung weiterhin beachtet werden.

## **III. Zurückziehen der europäischen KI-Haftungsrichtlinie**

Anders als bei der KI-VO verläuft die Entwicklung zu weiteren Plänen der EU, zusätzlich noch eine KI-Haftungsrichtlinie („AI Liability Directive“) zu erlassen. Im Gegensatz zur KI-VO geht es hierbei nicht um eine ex-ante Situation, um Schäden möglichst zu vermeiden, sondern um eine ex post-Reaktion, wenn Schäden durch KI-Nutzung tatsächlich eingetreten sind. Hier zog die Kommission im Februar 2025 ihren Entwurf aus dem Jahre 2022<sup>7</sup> zurück.<sup>8</sup> Führt der KI-Einsatz zu Schäden, muss ein Geschädigter bis auf weiteres schauen, ob er im Dickicht heterogener nationaler Vorschriften der EU-Mitgliedstaaten überhaupt Schadensersatz verlangen kann. Die Kommission wird den geplanten Ansatz nochmals überdenken.

## **IV. Aber neue EU-Produkthaftungsrichtlinie und neue Produktsicherheitsverordnung**

Erlassen und in Kraft getreten ist jedoch am 08.12.2024 im Hinblick auf eine verschuldensunabhängige (ex post) Haftung eine **neue allgemeine Produkthaftungsrichtlinie (EU) 2024/2853**<sup>9</sup>, die durch die EU-Mitgliedstaaten **bis zum 09.12.2026** in das nationale Recht umzusetzen ist. Sie wird dann die 40 Jahre alte Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG ablösen. Während unter der alten Produkthaftungsrichtlinie strittig war, ob vom Produktbegriff auch Software mitumfasst ist, wird dies künftig ausdrücklich bejaht. Beweiserleichterungen sind für Geschädigte vorgesehen, u.a. die Offenlegung von Beweismitteln und Vermutungsregelungen bei der Beweislast. Auch die Vernichtung oder die Beschädigung von Daten können künftig einen Schaden darstellen. Haftungshöchstgrenzen entfallen.

Gegenüber der neuen, ab dem 13.12.2024 geltenden und in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbaren **allgemeinen Produktsicherheitsverordnung (EU) 2023/988 vom 10.05.2023 (englisch kurz: GPSR)**<sup>10</sup> für ex ante-Sicherheitsmaßnahmen enthält die KI-VO wiederum in erheblichem Maße spezifischere Bestimmungen, so dass Regelungen der Produktsicherheitsverordnung für KI-Produkte allenfalls, wenn überhaupt, noch ergänzend für Einzelaspekte zur Anwendung kommen können (vgl. Art. 2 der Produktsicherheitsverordnung).

\*\*\*

<sup>7</sup> [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/liability-rules-artificial-intelligence\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/liability-rules-artificial-intelligence_en)

<sup>8</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/7617998c-86e6-4a74-b33c-249e8a7938cd\\_en?file-name=COM\\_2025\\_45\\_1\\_annexes\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/7617998c-86e6-4a74-b33c-249e8a7938cd_en?file-name=COM_2025_45_1_annexes_EN.pdf), S. 26 Nr. 32.

<sup>9</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202402853](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402853)

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0988>

**Fazit:**

KI ist ein Gebiet, das sich mit unglaublicher Geschwindigkeit entwickelt. Parallel dazu werden auch viele Rechtsfragen aufkommen bzw. sind bereits akut, für die teils die neue KI-VO mit sukzessivem Geltungsbeginn der dortigen Vorschriften heranzuziehen ist, ergänzt um (unverbindliche) Leitlinien der Kommission zur näheren Auslegung und Präzisierung.

Wo allerdings keine Spezialvorschriften vorhanden sind, bleibt aber stets auch zu prüfen, inwieweit allgemeinere Normen etwa aus dem Produktsicherheitsrecht und Produkthaftungsrecht zur Anwendung gelangen.

\*\*\*

**Kontakt (Impressum auf der Website: <https://www.haver-mailaender.de/de/impressum>):**



Rechtsanwalt

**Dr. Thomas M. Grupp**

**Maître en droit (Aix-Marseille III)**

Tel.: +49 (0) 711/22744-66

tg@haver-mailaender.de