

Erklärung



Erklärung 3/2024 zur Rolle der Datenschutzbehörden im Rahmen der Verordnung über künstliche Intelligenz

Angenommen am 16. Juli 2024

Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) hat folgende Erklärung angenommen:

1 HINTERGRUND UND ZWECK DIESER ERKLÄRUNG

1. Am 12. Juli 2024 wurde die Verordnung (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Verordnung über künstliche Intelligenz, im Folgenden „KI-Verordnung“) und zur Änderung bestimmter Unionsrechtsakte im Amtsblatt¹ veröffentlicht.
2. Die KI-Verordnung legt harmonisierte Regeln für das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme und die Verwendung von künstlicher Intelligenz (im Folgenden „KI“) im Einklang mit dem neuen Rechtsrahmen fest und erfordert Marktüberwachung im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1020². Wie in Artikel 1 Absatz 1 dargelegt, sollen mit der KI-Verordnung das Funktionieren des Binnenmarkts verbessert und Innovation unterstützt werden, während die Einführung auf den Menschen ausgerichteter und vertrauenswürdiger KI gefördert wird. Gleichzeitig sollen Gesundheit, Sicherheit und ein hohes Schutzniveau in Bezug auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden

Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz) (Text von Bedeutung für den EWR), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

² Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011 (Text von Bedeutung für den EWR.)

„Charta“) verankerten Grundrechte, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten und der Privatsphäre (Artikel 7 bzw. Artikel 8 der Charta), gewährleistet werden.

3. Unter diesem Gesichtspunkt müssen die KI-Verordnung und die Datenschutzvorschriften der Union (insbesondere die DSGVO³, die EU-DSVO⁴ und die Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung⁵ sowie die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation⁶) grundsätzlich⁷ als einander ergänzende und sich gegenseitig verstärkende Instrumente angesehen (und kohärent ausgelegt) werden. Dies muss sowohl im Hinblick auf die Ziele der Rechtsvorschriften als auch im Hinblick auf den vorgesehenen Schutz, einschließlich der Rechte der betroffenen Personen (die auch betroffene Personen i.S. der DSGVO sein können), geschehen. Darüber hinaus muss betont werden, dass das Datenschutzrecht der Union in vollem Umfang auf die Verarbeitung personenbezogener Daten über den Lebenszyklus der KI-Systeme hinweg anwendbar ist, wie in Artikel 2 Absatz 7 der KI-Verordnung ausdrücklich anerkannt wird (siehe auch Erwägungsgründe 9 und 10).
4. Tatsächlich ist die Verarbeitung personenbezogener Daten (die häufig eng mit nicht personenbezogenen Daten verflochten sind) während des gesamten Lebenszyklus von KI-Systemen – und insbesondere während des Lebenszyklus von KI-Systemen mit hohem Risiko für die Grundrechte⁸ – eindeutig ein Kernelement der verschiedenen Technologien, die unter dem Dach der Definition von KI im Sinne von Artikel 3 Nummer 1 der KI-Verordnung zusammengefasst sind (und dies wird auch künftig so sein). Aus diesen Gründen waren die nationalen Datenschutzbehörden (im Folgenden „Datenschutzbehörden“) im Hinblick auf diese technologischen Entwicklungen aktiv⁹, und der EDSA, der das Rechtsetzungsverfahren zur KI-Verordnung genau verfolgt hat¹⁰, hat bereits mit der Analyse ihres (vielschichtigen) Zusammenspiels mit dem EU-Datenschutzrecht begonnen.

³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

⁴ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

⁵ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

⁶ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37).

⁷ Insbesondere für die biometrische Fernidentifizierung ist die KI-Verordnung *lex specialis* zur Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe h der KI-Verordnung).

⁸ Siehe in diesem Zusammenhang den größten Teil der in Anhang III der KI-Verordnung aufgeführten KI-Systeme.

⁹ Dies hat sich in den EU-Rechtsordnungen in Form von Positionspapieren, öffentlichen Konsultationen, parlamentarischen Anhörungen, Leitlinien, Stellungnahmen zu Datenschutz-Folgenabschätzungen, Untersuchungen, Abhilfemaßnahmen und (in einigen Fällen) Sanktionen niedergeschlagen. Darüber hinaus nehmen die Datenschutzbehörden auch an verschiedenen Reallaboren teil.

¹⁰ Siehe insbesondere Gemeinsame Stellungnahme 5/2021 des EDSA und des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz), 18. Juni 2021 (im Folgenden „Gemeinsame

5. Mit dieser Erklärung möchte der EDSA weiter auf Fragen der Aufsicht und Koordinierung hinweisen, die sich aus der Benennung zuständiger Behörden durch die Mitgliedstaaten¹¹ in Bereichen ergeben könnten, die so eng mit dem Schutz personenbezogener Daten verbunden sind. Es sollte berücksichtigt werden, dass der Rahmen für die Durchsetzung der KI-Verordnung auf nationaler Ebene im nächsten Jahr nach Inkrafttreten der KI-Verordnung um eine oder mehrere etablierte oder benannte „zuständige nationale Behörden“, insbesondere Marktüberwachungsbehörde(n),¹² aufgebaut werden muss, die sowohl untereinander als auch mit Datenschutz- und anderen Behörden interagieren, die die Grundrechte schützen.¹³ Der EDSA ist sich der Tatsache bewusst, dass einige Mitgliedstaaten bereits über die Benennung von Marktüberwachungsbehörden entschieden haben und dass daher einige der in dieser Erklärung enthaltenen Empfehlungen in diesen Fällen möglicherweise nicht in vollem Umfang relevant sind.
6. Wie bereits in der Gemeinsamen Stellungnahme 5/2021 dargelegt,¹⁴ sollte den Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene in diesem neu entstehenden Durchsetzungsrahmen eine hervorgehobene Rolle zuerkannt werden, insbesondere aufgrund der Erfahrungen und des Fachwissens, die sie bei der Ausarbeitung von Leitlinien und bewährten Verfahren und der Durchführung von Durchsetzungsmaßnahmen zu KI-bezogenen Themen im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene gesammelt haben¹⁵. Die Datenschutzbehörden haben sich als unverzichtbare Akteure in der Kette erwiesen, die zu einer sicheren, rechteorientierten und risikoarmen Einführung von KI-Systemen über mehrere Sektoren hinweg führt.
7. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Benennung von Datenschutzbehörden als Marktüberwachungsbehörden allen Interessenträgern in der KI-Wertschöpfungskette zugutekommen würde, indem eine zentrale Anlaufstelle geschaffen würde. Dies würde die Interaktion zwischen verschiedenen Regulierungsbehörden vereinfachen, die sowohl von der KI-Verordnung als auch vom EU-Datenschutzrecht betroffen sind.
8. Darüber hinaus ist der EDSA in Anbetracht der KI-Verordnung der Auffassung, dass folgende Aspekte besonders wichtig sind:
 - Die Datenschutzbehörden verfügen neben ihrem vorhandenen Fachwissen auf dem Gebiet der KI-Technologien über Kompetenzen in vielen der in Artikel 70 Absatz 3 der KI-Verordnung genannten Bereiche, z. B. bezüglich der Datenverarbeitung und Datensicherheit und bezüglich der Bewertung der von neuen Technologien ausgehenden Risiken für die Grundrechte.

Stellungnahme 5/2021“); Erklärung des EDSA zum Paket zu digitalen Diensten und zur Datenstrategie, angenommen am 18. November 2021.

¹¹ Siehe Erwägungsgrund 153 der KI-Verordnung.

¹² Siehe Artikel 3 Nummer 48 der KI-Verordnung.

¹³ Siehe Artikel 77 und Erwägungsgrund 157 der KI-Verordnung.

¹⁴ Siehe insbesondere Ziffer 47 ff. der Gemeinsamen Stellungnahme 5/2021.

¹⁵ Die Datenschutzbehörden sind seit Langem aktiv und kooperieren zu den verschiedenen Themen im Zusammenhang mit KI-Systemen auch in verschiedenen internationalen Foren (G7-Rundtischgespräche der Datenschutzbehörden, Global Privacy Assembly – GPA, Internationale Arbeitsgruppe für Datenschutz in der Technologie, Europarat, internationale Normungsorganisationen usw.) und über ihre Vertreter bei der OECD. Diese Integration ist in dem aktuellen Kontext besonders wichtig, in dem die KI-Regulierung auf globaler Ebene breit diskutiert wird, insbesondere im Hinblick auf die Ausarbeitung von Standards.

- Die Datenschutzbehörden können aufgrund ihrer vollständigen Unabhängigkeit¹⁶ eine wirksame unabhängige Aufsicht über KI-Systeme ausüben, wie in Artikel 70 Absatz 1 der KI-Verordnung gefordert¹⁷.
- Nach Artikel 74 Absatz 8 der KI-Verordnung müssen Datenschutzbehörden – oder andere Behörden mit denselben Unabhängigkeitsanforderungen (unter den in den Artikeln 41 bis 44 der Richtlinie (EU) 2016/680 festgelegten Bedingungen) – als Marktüberwachungsbehörden benannt werden für die in Anhang III Nummer 1 der KI-Verordnung aufgeführten Hochrisiko-KI-Systeme (sofern diese Systeme für Strafverfolgungszwecke, Grenzmanagement und Justiz und Demokratie eingesetzt werden) und für die in Anhang III Nummern 6, 7 und 8 der KI-Verordnung aufgeführten Hochrisiko-KI-Systeme, die Schlüsselemente der demokratischen Ordnung sind.
- Aus systematischer Sicht ist es auch besonders wertvoll, dass der EDSB, soweit Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union in den Anwendungsbereich der KI-Verordnung fallen, gemäß Artikel 70 Absatz 9 der KI-Verordnung die Funktion der für ihre Beaufsichtigung zuständigen Behörde übernimmt.¹⁸
- Darüber hinaus wird in Anbetracht der Bestimmungen in Artikel 26 Absatz 9, Artikel 27 Absatz 4 und Anhang VIII Abschnitt C Nummer 5 der KI-Verordnung eine enge Beziehung zwischen der Datenschutz-Folgenabschätzung und der Grundrechte-Folgenabschätzung erwartet¹⁹.

2 EMPFEHLUNGEN

9. Der EDSA empfiehlt, dass die Datenschutzbehörden von den Mitgliedstaaten als nationale Marktüberwachungsbehörden für die in Artikel 74 Absatz 8 der KI-Verordnung genannten Hochrisiko-KI-Systeme benannt werden. Darüber hinaus empfiehlt der EDSA den Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Ansichten der nationalen Datenschutzbehörde(n) die Benennung von Datenschutzbehörden als Marktüberwachungsbehörden für die verbleibenden, in Anhang III aufgeführten Hochrisiko-KI-Systeme in Betracht zu ziehen, und zwar vor allem dann, wenn sich diese Hochrisiko-KI-Systeme in Sektoren befinden, die Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten haben können, es sei denn, für diese Sektoren ist gemäß der KI-Verordnung eine verbindliche Benennung vorgeschrieben (z. B. für den Finanzsektor).
10. Da die zentrale Anlaufstelle im Rahmen der KI-Verordnung eine Marktüberwachungsbehörde im Sinne von Artikel 70 Absatz 2 der KI-Verordnung sein sollte, sollten die (als Marktaufsichtsbehörden fungierenden) Datenschutzbehörden als die zentralen Anlaufstellen gegenüber der Öffentlichkeit und anderen Ansprechpartnern auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union benannt werden. Dies würde die Vertreter der Mitgliedstaaten im Europäischen Gremium für künstliche Intelligenz unberührt lassen, die davon verschieden sein können, wie in Artikel 65 Absatz 4 Buchstabe b der KI-Verordnung angegeben. Dies würde auch einen einheitlichen, kohärenten und wirksamen Ansatz über die verschiedenen Sektoren hinweg ermöglichen.

¹⁶ Siehe Artikel 8 Absatz 3 der Charta und Artikel 16 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“).

¹⁷ Siehe auch Erwägungsgründe 79 und 80 der KI-Verordnung.

¹⁸ Siehe auch Artikel 3 Absatz 48, Artikel 74 Absatz 9 und Artikel 43 Absatz 1 der KI-Verordnung.

¹⁹ Siehe Artikel 26 Absatz 9, Artikel 27 Absatz 4 und Anhang VIII Nummer 5 der KI-Verordnung.

11. Aus übergeordneter Perspektive besteht Bedarf an einer soliden Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden und den anderen Stellen, die mit der Aufsicht über KI-Systeme betraut sind,²⁰ einschließlich den Datenschutzbehörden, und es müssen in dieser Hinsicht klare Verfahren auf der Grundlage von Artikel 74 Absatz 10 der KI-Verordnung vorgesehen werden²¹. Diese Verfahren sollten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union aufgebaut und entwickelt werden, wie der Gerichtshof in der Rechtssache *Bundeskartellamt* hervorgehoben hat²². Auf diese Weise können Unstimmigkeiten zwischen den Entscheidungen, die von verschiedenen Aufsichtsbehörden und -stellen getroffen werden, im digitalen Ökosystem vermieden werden, und Synergien können durch kohärente, wirksame und einander ergänzende Durchsetzungsmaßnahmen zugunsten von Einzelpersonen und der Rechtssicherheit genutzt werden.
12. Während die Zuweisung neuer Aufgaben und Befugnisse in Bezug auf die Überwachung von KI-Systemen durch die bei den Datenschutzbehörden bereits vorhandenen rechtlichen und technischen Kompetenzen erleichtert werden könnte, erfordert die Tatsache, dass neue Aufgaben und Befugnisse für die Datenschutzbehörden – auch in ihrer Eigenschaft als Marktüberwachungsbehörden – vorgesehen sind, dass die Mitgliedstaaten angemessene zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen bereitstellen müssen.
13. Die bislang angestellten Erwägungen zum Verhältnis zwischen den nationalen Datenschutzbehörden und den Marktüberwachungsbehörden im Rahmen der KI-Verordnung gelten gleichermaßen für die Aufsichtstätigkeit des Büros für künstliche Intelligenz²³ über KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck²⁴, die auch mit personenbezogenen Daten trainiert werden können und deren Ausgaben sich auf die Privatsphäre und die Datenschutzrechte natürlicher Personen auswirken können. In dieser Hinsicht ist in der KI-Verordnung derzeit keine klare Koordinierung zwischen dem Büro für künstliche Intelligenz und den Datenschutzbehörden/dem EDSA vorgesehen.
14. Der EDSA betont, dass immer dann, wenn ein KI-Modell oder ein KI-System mit allgemeinem Verwendungszweck die Verarbeitung personenbezogener Daten beinhaltet, es – wie jedes andere KI-System – gegebenenfalls in die aufsichtliche Zuständigkeit der betreffenden nationalen Datenschutzbehörden (die auch gemäß Kapitel VII der DSGVO zusammenarbeiten) und des EDSB (wenn es unter die EU-DSVO fällt) fallen kann. Daher sind die nationalen Datenschutzbehörden und der EDSB bei Fragen, die in den Anwendungsbereich des Datenschutzrechts der Union fallen, angemessen in die Überwachung dieser Systeme einzubeziehen. Dies ist notwendig, um Artikel 8 der Charta und Artikel 16 AEUV zu erfüllen, auch im Hinblick auf das Verfahren zur Bewertung der in Artikel 56 der KI-Verordnung genannten Praxisleitfäden.

²⁰ Insbesondere in den Bereichen Produktsicherheit (z. B. im Fall von intelligenten Spielzeugen, siehe auch Anhang I), Wettbewerb, digitale Dienste und Mediendienste, Finanzdienstleistungen, Verbraucherschutz und Grundrechtenschutz.

²¹ Siehe auch Artikel 57 Absatz 10 der KI-Verordnung im Hinblick auf die Tätigkeit innerhalb der KI-Reallabore.

²² Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juli 2023, *Meta Platforms u. a. (Conditions générales d'utilisation d'un réseau social, C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537)*, insbesondere Rn. 53-63.

²³ Das in Artikel 64 der KI-Verordnung genannte Büro für künstliche Intelligenz wurde durch den Beschluss der Kommission vom 24. Januar 2024 zur Errichtung des Europäischen Amtes für künstliche Intelligenz (C/2024/390, ABl. C, C/2024/1459, 14.2.2024) eingerichtet.

²⁴ Siehe auch Anhang XI Abschnitt 1 Ziffer 1 Buchstabe e und Ziffer 2 Buchstabe c der KI-Verordnung.

15. Dementsprechend macht der EDSA die Europäische Kommission und das zu ihr gehörende Büro für künstliche Intelligenz auf die Notwendigkeit aufmerksam, mit den nationalen Datenschutzbehörden und dem EDSA zusammenzuarbeiten und im Einvernehmen mit ihnen die geeignete wechselseitige Zusammenarbeit²⁵ auf die wirksamste Art und Weise und in voller Übereinstimmung mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, an den der Gerichtshof erinnert hat, zu etablieren²⁶.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Der Vorsitz

(Anu Talus)

²⁵ Auch im Hinblick auf Artikel 2 Absatz 3 Buchstaben c und d sowie Artikel 3 und 6 des Beschlusses der Kommission vom 24. Januar 2024 zur Errichtung des Europäischen Amtes für künstliche Intelligenz, C/2024/1459.

²⁶ Siehe Fußnote 22 dieser Erklärung.