

# Das Rahmenübereinkommen des Europarats über KI und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Verordnung der Europäischen Union über Künstliche Intelligenz: Parallelen und Unterschiede

Elisabeth Hannah Woll\*

Inhalt	
A. Einleitung	511
B. Entstehung und Einordnung beider Regulierungsinstrumente	512
I. Institutionelle Umsetzung und Entstehung des Rahmenübereinkommens über KI und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit des Europarats	512
II. Vorgeschichte und Entstehung der KI-Verordnung der EU und zuständige EU-Institutionen im Überblick	515
C. Regulierungsansätze im Vergleich	519
I. Risikobasierte Regulierung in der KI-Verordnung der Union: Einteilung der KI-Systeme nach Risikokategorien	519
II. Ethische und menschenrechtliche Grundlagen im Rahmenübereinkommen des Europarats mit Fokus auf Menschenrechte, Privatsphäre, Nichtdiskriminierung und soziale Gerechtigkeit	523
D. Verantwortung, Haftung und Durchsetzung	525
I. Sanktionen und Durchsetzung in der KI-Verordnung der Union	525
II. Durchsetzung und freiwillige Selbstverpflichtung im Europarat	526
E. Vergleich der KI-Regulierungsinstrumente der EU und des Europarats	526
I. Wirkung und Durchsetzungsmechanismen im Vergleich	527
II. Kooperation und Verschiebung der Dynamik zwischen EU und Europarat?	531
III. Perspektiven und Herausforderungen	532
F. Schlussbetrachtung	533

\* Elisabeth Hannah Woll, B.A. in Philosophy and Sociology, LL.M. Candidate at the Europa-Institut, Saarland University (Germany). Email: hannah.e.woll@gmail.com.

## Abstract

Künstliche Intelligenz hält zunehmend Einzug in zentrale gesellschaftliche Lebensbereiche, ein Wandel der Fragen im Hinblick auf individuelle Sicherheit, demokratische Stabilität und soziale Gerechtigkeit aufwirft. Besonders risikobehaftet sind beispielsweise algorithmische Entscheidungen, die bestehende Diskriminierungsmuster verstärken und neue Formen der Manipulation ermöglichen können. Angesichts der zunehmenden Schwierigkeit, digitale Räume wirksam zu regulieren, haben sowohl die Europäische Union als auch der Europarat eigene Regulierungsinstrumente entwickelt: die 2024 in Kraft getretene KI-Verordnung der EU und das im selben Jahr zur Unterzeichnung freigegebene Rahmenübereinkommen des Europarats über KI, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Dieser Beitrag vergleicht die beiden Regelwerke im Hinblick auf ihre institutionellen Ursprünge, rechtliche Ausgestaltung und Durchsetzungsmechanismen. Obwohl beide Instrumente den Schutz fundamentaler Rechte betonen, unterscheiden sie sich strukturell: die KI-Verordnung der EU etabliert ein verbindliches, risikobasiertes Regelungssystem mit klaren Sanktionsmechanismen, während das Übereinkommen des Europarats auf internationale Kooperation und politische Rechenschaftspflicht setzt, ohne rechtlich bindende Sanktionen. Abschließend wird untersucht, wie sich die institutionellen Rollen zwischen EU und Europarat im Bereich der KI-Regulierung verschieben, und welche Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit für eine grundrechtsbasierte Regulierung im digitalen Zeitalter zukommt.

### **The CoE Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law and the EU's AI Act: Parallels and Differences**

The growing presence of artificial intelligence in key sectors of society is raising new concerns about personal security, democratic resilience or social equity. Of particular concern is the deepening of social inequalities, with algorithmic decision-making reinforcing discrimination and manipulation. As digital spaces grow increasingly difficult to govern, the European Union and the Council of Europe have introduced two regulatory frameworks: the EU's Artificial Intelligence Act, which entered into force in 2024, and the Council of Europe's Framework Convention on AI, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, open for signature since the same year. This paper compares the two instruments with a focus on their institutional origins, legal nature and implementation mechanisms. Although both frameworks emphasize the protection of fundamental rights, they differ in structure. The AI Act establishes a binding, risk-based regulatory system with direct applicability and defined enforcement via sanctions, while the Council of Europe's Framework is based on cooperation and political accountability, lacking binding sanctions. The paper further explores how the regulation of AI governance reflects a shift in regulatory leadership between the EU and the Council, especially in technology-related areas, and emphasizes the importance of cooperation to promote rights-based governance in the digital age.

**Keywords:** Artificial Intelligence Regulation, Digital Governance, EU Artificial Intelligence Act, Council of Europe Framework Convention on AI, Fundamental Rights in AI Governance, Human Rights Protection in AI Regulation, Discriminatory Algorithms

## A. Einleitung

Die Präsenz von Künstlicher Intelligenz im Alltag ist bereits so weit vorgedrungen, dass sie subtil in Prozesse und Nutzeranwendungen integriert wurde und oft kaum noch wahrgenommen wird. Der regelmäßige Griff zur scheinbar allwissenden ChatGPT-App ist mittlerweile für viele Normalität. Was zunächst als faszinierende Spielerei begann, etwa in Bezug auf die Generierung von Texten oder das zum-Leben-Erwecken von Bildern, hat sich zu einer Technologie entwickelt, die das Potenzial besitzt, ganze Industrien und Gesellschaften zu transformieren. In kreativen Branchen fühlen sich KünstlerInnen, JournalistInnen und GrafikerInnen in ihrer beruflichen Existenz bedroht, da ihre Tätigkeiten zunehmend durch Künstliche Intelligenz (KI) übernommen werden, aber auch Tätigkeiten im juristischen Bereich werden künftig in Teilen von KI ersetzt werden können, etwa durch KI-gestützte Vertragsanalysen oder die Digitalisierung ganzer Verfahrensschritte. Zudem wird die Notwendigkeit, sich kontinuierlich auf neue Technologien einzustellen, zu einer Verschiebung sozialer Strukturen und zu einer Zunahme sozialer Ungleichheit führen, nicht zuletzt auch weil die KI-Entwicklung von wenigen globalen Akteuren dominiert wird.<sup>1</sup>

In die technisch betrachtete mögliche Neutralität von KI-Systemen können durch Fehler in der Entwicklung strukturelle Vorurteile oder rassistische Denkmuster unreflektiert in die KI-generierten Ergebnisse einfließen. Dadurch werden diskriminierende Inhalte nicht nur reproduziert, sondern in automatisierten Prozessen verstärkt und gesellschaftlich verfestigt, mit potenziell gravierenden Auswirkungen auf Gleichheit bzw. Menschenrechte im Allgemeinen. Beispiele wie diese zeigen, dass die ethischen und gesellschaftlichen Fragestellungen, die mit dem Vormarsch von KI verbunden sind, vielfältig und weitreichend sind.

Angesichts dessen wird die Notwendigkeit zur politischen Einflussnahme und zur Schaffung angemessener regulatorischer Rahmenbedingungen immer dringlicher. Die aktuellen Initiativen des Europarats und der Europäischen Union zeigen deutlich, dass den Risiken Künstlicher Intelligenz sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wachsende Bedeutung beigemessen wird, mit potenziell weitreichenden Konsequenzen für internationale Beziehungen.<sup>2</sup> Beide Organisationen teilen die Auffassung, dass Künstliche Intelligenz eine ambivalente Natur aufweist: Einerseits hat sie das Potenzial, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demo-

<sup>1</sup> Golob, in: Villafranca (Hrsg.), S. 6.

<sup>2</sup> Nardocci, *Italian Journal of Public International Law*, S. 167.

kratie zu fördern, andererseits könnte sie diese Werte auch erheblich bedrohen.<sup>3</sup> Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union verfolgen im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte eine vergleichbare Grundhaltung: Sie lehnen eine Selbstregulierung von KI-Technologien ab und plädieren stattdessen für die Schaffung eines verbindlichen rechtlichen Rahmens.<sup>4</sup>

Die im August 2024 in Kraft getretene KI-Verordnung der EU<sup>5</sup> und das Rahmenübereinkommen des Europarats, das im September 2024 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde,<sup>6</sup> sind Ergebnisse dieses Vorhabens. Trotz der Übereinstimmung in den formulierten Zielen unterscheiden sich die jeweiligen Ansätze aufgrund ihrer unterschiedlichen institutionellen Strukturen und Entscheidungsverfahren.<sup>7</sup> Das Ziel dieses Artikels ist es, die beiden regulatorischen Instrumente vorzustellen und ihre Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede vergleichend gegenüberzustellen, um sie abschließend einordnen zu können. Dabei werden zentrale Aspekte wie die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, Regulierungsansätze sowie die Mechanismen der Durchsetzung und Kontrolle untersucht. Zudem wird die Frage diskutiert, welches der beiden Instrumente aktuell größeren internationalen Einfluss entfaltet und welche Rolle Europa im globalen Diskurs um vertrauenswürdige KI einnehmen kann.

## B. Entstehung und Einordnung beider Regulierungsinstrumente

### I. Institutionelle Umsetzung und Entstehung des Rahmenübereinkommens über KI und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit des Europarats

Bereits in den 1970er Jahren begann der Europarat, unverbindliche Resolutionen zum Schutz personenbezogener Daten zu erlassen, welche grundlegende Prinzipien für den Datenschutz festlegten und die Konventionsstaaten zu entsprechenden Maßnahmen aufforderten. Mit der Konvention Nr. 108 wurde 1981 die erste verbindliche Regelung zum Schutz personenbezogener Daten verabschiedet.<sup>8</sup> Mit der 2001 verabschiedeten *Budapester Konvention* legte der Europarat den ersten internationalen Vertrag zur Bekämpfung von Cyberkriminalität vor,<sup>9</sup> der inzwischen

3 *Council of Europe*, Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, und Verordnung (EU) 2024/1689.

4 *Nardocci*, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 170.

5 Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689\(11/7/2024\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689(11/7/2024)).

6 *Council of Europe*, Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225, abrufbar unter: [https://rm.coe.int/1680afae3c\(11/7/2024\)](https://rm.coe.int/1680afae3c(11/7/2024)).

7 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 3.

8 Ebd., S. 7.

9 *Kimpian*, in: Bergström (Hrsg.), S. 37; *Übereinkommen über Computerkriminalität* vom 23.11.2001 (ETS No. 185).

durch zwei Zusatzprotokolle ergänzt wird.<sup>10</sup> In den folgenden Jahren, unter anderem mit der neuen Auflage der Konvention Nr. 108 im Jahre 1999, die damit zur Konvention 108+<sup>11</sup> wurde, modernisierte der Europarat seine Instrumente in Anpassung an den raschen technologischen Wandel und verschärfte seine Datenschutzregelungen durch das Protokoll von 2018 weiter.<sup>12</sup>

Im Jahr 2019, und damit ein Jahr nach der Vorstellung der KI-Strategie der Europäischen Union, veröffentlichte die Menschenrechtskommissarin des Europarats den Bericht *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*.<sup>13</sup> Dieser richtete sich an die Konventionsstaaten und verfolgte das Ziel, einen menschenrechtsfreundlichen Ansatz für KI-Technologien zu fördern.<sup>14</sup> Dieser Bericht bildete eine wichtige Grundlage für spätere KI-Initiativen des Europarats.<sup>15</sup>

Im Februar 2019 fand in Helsinki eine hochrangige Konferenz zur KI statt, organisiert vom finnischen Vorsitz des Ministerkomitees des Europarats. Unter den 400 Teilnehmenden befanden sich hochrangige VertreterInnen der Mitgliedstaaten, darunter JustizministerInnen, MenschenrechtsexpertInnen sowie VertreterInnen internationaler Organisationen.<sup>16</sup> Diese Konferenz unterstrich die Dringlichkeit politischer Reaktionen auf die Auswirkungen von KI auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.<sup>17</sup> Auf der Konferenz wurde beschlossen, ein neues Gremium einzurichten, um die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens für KI zu prüfen. Daraus entstand Ende 2019 das *Ad hoc*-Komitee zur Künstlichen Intelligenz (CAHAI), welches sich, als zwischenstaatliches Gremium mit pluralistischem Ansatz, neben den RegierungsvertreterInnen der 46 Mitgliedstaaten auch aus Beobachterstaaten, internationalen Organisationen wie der Europäischen Union, OECD

10 Zusatzprotokoll betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art vom 28.1.2003 (ETS No. 189); Zweites Zusatzprotokoll betreffend die Verstärkung der Zusammenarbeit und der Weitergabe vom elektronischem Beweismaterial vom 12.5.2022 (CETS No. 224 – noch nicht in Kraft).

11 Vgl. die vom Ministerkomitee beschlossenen Ergänzungen unter <https://rm.coe.int/168008c2b8> (11/7/2024).

12 Protokoll zur Änderung des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 10.10.2018 (CETS No. 223 – noch nicht in Kraft); *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 7.

13 *Council of Europe*, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*, <https://rm.coe.int/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights-reco/1680946e> (11/7/2024).

14 Ebd.

15 *Breuer*, *The Council of Europe as an AI Standard Setter*, in *Verfassungsblog*, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/the-council-of-europe-as-an-ai-standard-setter/> (11/7/2024).

16 *Council of Europe*, *Helsinki Conference on Artificial Intelligence*, unter: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/helsinki-conference-on-artificial-intelligence> (11/7/2024).

17 *Council of Europe*, *Governing the Game Changer, Impacts of artificial intelligence development on human rights, democracy and the rule of law*, unter: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/aiconference2019> (11/7/2024).

und UNESCO, sowie VertreterInnen aus Wissenschaft und Wirtschaft zusammensetzte.<sup>18</sup>

Im Dezember 2020 legte das CAHAI eine erste Machbarkeitsstudie zur KI-Regulierung vor: Sie analysierte bestehende nationale und internationale Regelungen und identifizierte Schlüsselwerte und Prinzipien, die das geplante Rahmenwerk prägen sollten.<sup>19</sup> Dabei verfolgte das CAHAI einen „Bottom-up“-Ansatz: Statt eine abstrakte, technologische Definition von KI als Ausgangspunkt zu wählen, konzentrierte man sich auf die konkreten Auswirkungen von KI-Systemen auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Alles, was in diesem Sinne Risiken mit sich brachte, fiel unter den breiten Sammelbegriff *Künstliche Intelligenz*.<sup>20</sup>

Im Gegensatz dazu war die Definition von KI bei der Entstehung der KI-Verordnung der EU ein höchst umstrittenes Thema. Die Diskussionen drehten sich vor allem um die Schwierigkeit, eine präzise und umfassende Definition zu finden, die sowohl die Entwicklung der Technologie abbildet als auch zukunftsichere regulatorische Maßnahmen ermöglicht.<sup>21</sup>

Im Dezember 2021 veröffentlichte das CAHAI schließlich seinen Abschlussbericht mit dem Titel *Mögliche Elemente eines Rechtsrahmens für künstliche Intelligenz, basierend auf den Standards des Europarats zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit*.<sup>22</sup> Dieser enthielt Vorschläge für ein rechtsverbindliches, übergreifendes Instrument. Mit dem Ende des CAHAI-Mandats im Jahr 2021 wurde der Übergang zur nächsten Phase eingeleitet: Ab Januar 2022 übernahm das neu gegründete Komitee für Künstliche Intelligenz (CAI) die Verantwortung und setzte die Arbeit fort.<sup>23</sup>

Der Auftrag des CAI bestand darin, bis Ende 2023 ein rechtsverbindliches Instrument zur Entwicklung, Gestaltung und Anwendung von KI-Systemen zu erarbeiten, auf Grundlage der Standards des Europarats zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und im Einklang mit den relevanten Beschlüssen des Ministerkomitees.<sup>24</sup> Das CAI setzte sich, wie zuvor das CAHAI, aus VertreterInnen der Konventionsstaaten des Europarats, WissenschaftlerInnen, sowie aus Beobachterstaaten und VertreterInnen internationaler Organisationen zusammen. Die Arbeitsweise des CAI war geprägt von einem mehrstufigen Konsultations- und

18 Council of Europe, Members of the ad hoc Committee on Artificial Intelligence, unter: <https://rm.coe.int/list-of-cahai-members-web/16809e7f8d> (11/7/2024).

19 Nardocci, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 181.

20 Nardocci, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 180.

21 European Parliament: EU Legislation in Progress – Artificial intelligence act, unter: <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2024/09/Documento-riassuntivo-dellAI-Act-Parlamento-europeo-settembre-2024.pdf> (11/7/2024), S. 4 f.

22 CAHAI(2021)09rev, unter <https://rm.coe.int/cahai-2021-09rev-elements/1680a6d90d> (11/7/2024) (Übers. d. Verf.); Nardocci, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 182.

23 Council of Europe: CAHAI – Ad hoc Committee on Artificial Intelligence, unter: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> (11/7/2024).

24 Nardocci, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 184.

Verhandlungsprozess.<sup>25</sup> Bei diesen Verhandlungen war auch die Europäische Union involviert, unter anderem durch die Beteiligung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die an der 8. Plenarsitzung des CAI im Dezember 2023 in Straßburg teilnahm.<sup>26</sup>

Die eigentliche Grundlage für die finalen Verhandlungen bildete schließlich der darauf folgende *Consolidated Working Draft*, der im Juli 2023 veröffentlicht wurde: Diese konsolidierte Textfassung stellte erstmals ein zusammenhängendes, rechtlich kohärentes Dokument dar, das als Basis für die letzte Phase der Konsultationen und Abstimmungen diente.<sup>27</sup> Außerdem übernahm er viele inhaltliche Elemente aus dem Abschlussbericht des CAHAI und diente der Strukturierung der politischen und fachlichen Diskussion bezüglich Künstlicher Intelligenz.<sup>28</sup>

Im Mai 2024 wurde das Rahmenübereinkommen des Europarats über Künstliche Intelligenz, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit während der 133. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats in Straßburg angenommen und schließlich am 5. September 2024 zur Unterzeichnung aufgelegt.<sup>29</sup> Bisher haben, neben der Europäischen Union Andorra, Georgien, Island, Liechtenstein, Montenegro, Norwegen, die Republik Moldau, San Marino, die Schweiz, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten von Amerika, Israel, Kanada und Japan unterzeichnet.<sup>30</sup> Gemäß Artikel 30 Abs. 3 tritt das Rahmenübereinkommen in Kraft, sobald es von mindestens fünf Vertragsparteien, darunter drei Mitgliedstaaten des Europarats, ratifiziert wurde.

## II. Vorgeschichte und Entstehung der KI-Verordnung der EU und zuständige EU-Institutionen im Überblick

„Die Art und Weise, wie wir uns der Künstlichen Intelligenz nähern, wird die Welt, in der wir in Zukunft leben, bestimmen.“<sup>31</sup>

Während der Europarat sich bereits in den 70er und 80er Jahren für Datenschutz einsetzte, wurde die Digitalisierung in der Union noch hauptsächlich als wirtschaftliches Potenzial betrachtet, wobei der Fokus auf Vermögenswerten lag, d.h. beson-

25 *Council of Europe*, Committee on Artificial Intelligence (CAI), unter: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai> (11/7/2024).

26 *European Union Agency for fundamental Rights*, Council of Europe Committee on AI, <https://fra.europa.eu/en/news/2023/council-europe-committee-ai> (11/7/2024).

27 *Council of Europe*, Consolidated Working Draft of the framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, unter: <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66> (11/7/2024).

28 Nardocci, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 184.

29 *Council of Europe*, Committee on Artificial Intelligence (CAI), unter: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai> (11/7/2024).

30 Siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&reatynum=225> (11/7/2024).

31 *Europäische Kommission*, Europäischer Ansatz für künstliche Intelligenz, unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/european-approach-artificial-intelligence> (11/7/2024).



ders auf der Förderung des freien Datenverkehrs innerhalb des Binnenmarktes, und weniger auf dem Schutz von Daten.<sup>32</sup>

In Reaktion auf die Konvention Nr. 108 des Europarats begann die Union 1981 schließlich, ihre Mitgliedstaaten aufzufordern, diese zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Dies symbolisierte den ersten Schritt in Richtung eines Verständnisses für die Gefahren der Digitalisierung.<sup>33</sup> Durch den Aktionsplan *Sichereres Internet* zielte die Europäische Union im Jahr 1999 auf die Förderung einer sicheren Internetnutzung sowie die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte ab.<sup>34</sup> Parallel dazu wurden im selben Jahr auf dem Europäischen Rat in Helsinki digitale Themen erstmals im größeren politischen Rahmen angesprochen.<sup>35</sup>

Im Zuge des Vertrags von Lissabon (2009) stärkte die Europäische Union ihre Datenschutzvorschriften weiter und erließ 2016 auf Grundlage von Artikel 16 AEUV die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).<sup>36,37</sup> Damit übernahm sie eine führende Rolle bei der Entwicklung moderner Datenschutzgesetze, mit anhaltenden Auswirkungen über die Grenzen der Union hinaus – eine Wirkung, die auch als Brüssel-Effekt bezeichnet wird: es folgte schrittweise die weltweite Übernahme von EU-Standards durch globale Unternehmen, die Zugang zum europäischen Markt behalten wollten, und zwar auch für ihre außereuropäische Geschäftstätigkeit.<sup>38</sup>

Den Übergang von der Netzregulierung hin zur Regulierung von KI-Technologien markiert die Veröffentlichung der Mitteilung *Künstliche Intelligenz für Europa* durch die Europäische Kommission am 25. April 2018.<sup>39</sup> Ende 2018 bildete der *Koordinierte Plan für Künstliche Intelligenz* den operativen Auftakt der damit beginnenden KI-Governance. Der Plan stellte einen ersten konkreten Versuch dar, eine europäische Antwort auf die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Herausforderungen durch KI zu formulieren.<sup>40</sup> Er enthielt sowohl sektorenübergreifende Maßnahmen zur Förderung und Einführung von KI-Systemen als auch konkrete Finanzierungsinstrumente, die die technologische Entwicklung und Verbreitung innerhalb Europas begünstigen sollten.<sup>41</sup> Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten sowie assoziierten Länder wie Norwegen und die Schweiz aufgefor-

32 Streinz, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), S. 909 f.

33 Levantino/Paolucci, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 7.

34 Europäische Union, Entscheidung Nr. 276/1999/EG, Aktionsplan für ein sichereres Internet, unter <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/action-plan-for-a-safer-internet-1999-2004.html> (11/7/2024).

35 *European Parliament*, Helsinki European Council, [https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm).

36 Verordnung (EU) 2016/679 vom 27.4.2016 (ABl. 2016 Nr. L 119/1; 2016 Nr. L 314/72; 2018 Nr. L 127/2; 2021 Nr. L 74/35)/ Levantino/Paolucci, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 8

37

38 Bradford, S. XIV ff.

39 *Europäische Kommission*, Koordinierter Plan für künstliche Intelligenz, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/plan-ai> (11/7/2024).

40 Ebd.

41 Ebd.



dert, nationale KI-Strategien zu entwerfen, um die Koordination zwischen den politischen Ebenen weiter zu stärken und nationale Besonderheiten in den übergeordneten europäischen Rahmen zu integrieren.<sup>42</sup> Eine grundlegende Aktualisierung des Koordinierten Plans erfolgte 2021 und beinhaltete die Stärkung von Forschung und Innovation, die Etablierung ethischer Leitlinien sowie den strategischen Ausbau des weltweiten Wettbewerbspotenzials Europas im Bereich KI.<sup>43</sup>

Im Jahr 2020 wurde außerdem mit der Vorstellung des *Weißbuches zur Künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen* eine Bewertungsliste für vertrauenswürdige KI vorgestellt.<sup>44</sup> Im Weißbuch ist bereits beschrieben, dass es Regelungen zum „Schutz der Grundrechte und der Verbraucherrechte“ bedürfe.<sup>45</sup>

Zur institutionellen Stärkung der KI-Governance wurde im Januar 2024 das europäische Amt für künstliche Intelligenz (*AI Office*) ins Leben gerufen.<sup>46</sup> Dieses Amt, angesiedelt innerhalb der Europäischen Kommission, ist in verschiedene Fachreferate wie KI-Sicherheit und Politikkoordination unterteilt und wird von wissenschaftlichen sowie internationalen BeraterInnen unterstützt. Mit rund 140 Mitarbeitenden soll es die Implementierung der KI-Verordnung begleiten, seine Umsetzung überwachen und die Verwirklichung einer vertrauenswürdigen KI im gesamten Binnenmarkt sicherstellen.<sup>47</sup> Dazu gehören die Unterstützung bei der Anwendung des Rechtsrahmens sowie der Zugang zu sogenannten KI-Sandkästen, geschützten Testumgebungen, in denen Unternehmen neue KI-Systeme unter realitätsnahen Bedingungen erproben können, ohne dabei sofort alle regulatorischen Anforderungen erfüllen zu müssen.<sup>48</sup>

Die *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade*, die im Dezember 2022 von den PräsidentInnen der drei EU-Institutionen unterzeichnet wurde, sendete trotz ihrer fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit ein klares Zeichen dafür, dass sich die Union nun ernsthaft den digitalen Herausforderungen stellen will.<sup>49</sup>

42 *Europäische Kommission*, Koordinierter Plan für künstliche Intelligenz, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/plan-ai> (11/7/2024).

43 Ebd.

44 *Europäische Kommission*, COM(2020) 65 final, Weißbuch Zur Künstlichen Intelligenz, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0065> (11/7/2024).

45 Ebd.

46 *Deutscher Bundestag*, Europäisches AI Office soll Know-how im KI-Bereich bündeln, unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-995858> (11/7/2024).

47 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 2.

48 *Europäische Kommission*, Koordinierter Plan für künstliche Intelligenz, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/plan-ai> (11/7/2024) und Artikel 57 (KI-Reallabore).

49 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monne-t-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

Die KI-Verordnung der EU, welches bereits 2021 durch die Kommission vorgeschlagen wurde,<sup>50</sup> wurde schließlich im März 2024 vom Europäischen Parlament und dem Rat offiziell verabschiedet und ist am 1. August 2024 in Kraft getreten, wobei die volle Anwendbarkeit aller Regelungen gem. Art. 113 erst nach einer zweijährigen Übergangsfrist am 2. August 2026 erfolgen wird.<sup>51</sup> Mit dem Inkrafttreten der KI-Verordnung wurde auch das *European Artificial Intelligence Board* ins Leben gerufen, das seit August 2024 formell tätig ist: Es setzt sich aus VertreterInnen der EU-Mitgliedstaaten zusammen und wird vom europäischen Amt für künstliche Intelligenz organisatorisch unterstützt, das zugleich das Sekretariat des Boards stellt.<sup>52</sup> Das Gremium hat die Aufgabe, die einheitliche Anwendung der Verordnung sicherzustellen, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern und strategische Empfehlungen zur Weiterentwicklung der KI-Politik auf europäischer Ebene zu erarbeiten. Dabei spielt das *AI Board* auch eine Rolle in internationalen Partnerschaften und bei der Mitgestaltung globaler KI-Politik.<sup>53</sup>

Im April 2025 hat die Europäische Kommission außerdem den langfristig angelegten *AI Continent Action Plan* veröffentlicht, der auf den Prinzipien der KI-Verordnung basiert.<sup>54</sup> Dieser strategische Rahmen ist Teil der Ambition, Europa zu einem global prägenden *KI-Kontinent* zu entwickeln, und gliedert sich in fünf zentrale Handlungsfelder: den Aufbau einer groß angelegten KI-Computing-Infrastruktur, welche die Einrichtung von mindestens 13 KI-Fabriken und bis zu fünf KI-Gigafabriken umfasst, die mit starker Rechenleistung ausgestattet werden sollen, um komplexe KI-Modelle entwickeln und trainieren zu können; eine nachhaltige und faire Datenpolitik; die Vereinfachung regulatorischer Rahmenbedingungen für KI-Anwendungen; die Entwicklung leistungsfähiger und vertrauenswürdiger Algorithmen sowie die Förderung von KI-spezifischen Kompetenzen in Bildung und Weiterbildung.<sup>55</sup>

Die Finanzierung der ambitionierten KI-Ziele wurde im Februar 2025 mit der Initiative *InvestAI* vorangetrieben, die bis zu 200 Milliarden Euro für den europä-

50 *Europäische Kommission*: Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> (11/7/2024).

51 *Trüe*, in: Lisowski/ Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 179. Art. 6 Abs. 1 und die entsprechenden Pflichten gemäß der Verordnung gelten sogar erst ab 2.8.2027.

52 Europäische Kommission, *AI Board*, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-board> (11/7/2024).

53 Ebd.

54 *Europäische Kommission*, Shaping Europe's leadership in artificial intelligence with the AI continent action plan, unter [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/ai-continent\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/ai-continent_en) (11/7/2024).

55 Ebd.; Europäischer Datenschutzbeauftragter, EDSB Strategie, unter [https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/15-07-30\\_strategy\\_2015\\_2019\\_update\\_de.pdf](https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/15-07-30_strategy_2015_2019_update_de.pdf) (11/7/2024).

ischen KI-Sektor mobilisieren soll. Erste Förderprogramme und Risikokapitalbeteiligungen wurden bereits gestartet.<sup>56</sup>

## C. Regulierungsansätze im Vergleich

### I. Risikobasierte Regulierung in der KI-Verordnung der Union: Einteilung der KI-Systeme nach Risikokategorien

Die KI-Verordnung der EU verfolgt einen horizontalen Ansatz, womit sie für sämtliche KI-Systeme gilt, die auf dem Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden, unabhängig davon, ob sie innerhalb oder außerhalb der EU hergestellt wurden.<sup>57</sup> Die Verordnung wurde auch in das Konzept für die Produktkonformität in der Europäischen Union eingebettet, was die Verpflichtung zur CE-Kennzeichnung und Konformitätsbewertung der betroffenen Produkte und Dienstleistungen umfasst.<sup>58</sup> Die CE-Kennzeichnung zeigt an, dass ein Produkt den europäischen Sicherheits-, Gesundheits- und Umweltaanforderungen entspricht und somit im gesamten Binnenmarkt frei gehandelt werden darf.<sup>59</sup>

Die Rechtsgrundlage für die KI-Verordnung der EU bilden im Wesentlichen die Artikel 114<sup>60</sup> und Artikel 16 AEUV (letzterer bezüglich der Datenschutzvorgaben). Artikel 114 AEUV gibt der Union die Berechtigung zu Harmonisierungsmaßnahmen, um das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, weshalb die Verordnung der digitalen Binnenmarktstrategie zugeordnet wird. Es soll die „Entwicklung, das Inverkehrbringen und die Nutzung von Produkten und Dienstleistungen mit KI-Technologien oder eigenständigen KI-Systemen“ im Binnenmarkt sicherstellen.<sup>61</sup>

Das zentrale Ordnungsprinzip der Regulierung ist ein risikobasierter Ansatz. Er differenziert zwischen verschiedenen Risikostufen, unter denen KI-Systeme eingeordnet werden, orientiert am jeweiligen Gefährdungspotenzial für Menschen, Gesellschaft und die öffentliche Ordnung. Es werden vier Risikoklassen unterschieden: unvertretbares Risiko, hohes Risiko, begrenztes Risiko und minimales Risiko. Jede dieser Klassen unterliegt unterschiedlichen regulatorischen Anforderungen.<sup>62</sup>

56 *Europäische Kommission*, EU startet InvestAI-Initiative zur Mobilisierung von 200 Mrd. EUR an Investitionen in künstliche Intelligenz, unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/eu-launches-investai-initiative-mobilise-eu200-billion-investment-artificial-intelligence> (11/7/2024).

57 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monne-t-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

58 Artikel 48 der Verordnung.

59 Europäische Kommission, CE Marking, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/cc-marking\\_en?prefLang=de](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/cc-marking_en?prefLang=de) (11/7/2024).

60 *Nardocci*, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 174.

61 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monne-t-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

62 *Trüe*, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 185.

Die strengste Kategorie betrifft KI-Systeme, die ein unvertretbares Risiko darstellen, weil sie eine ernsthafte Gefährdung für grundlegende Menschenrechte mit sich bringen (Artikel 5 der Verordnung). Dazu zählen KI-Anwendungen, die unbewusst und unterhalb der Wahrnehmungsschwelle Entscheidungen oder Verhaltensweisen von Menschen manipulieren, sowie der gezielte Einsatz von KI gegen vulnerable Gruppen, etwa Kinder, ältere Menschen, Personen mit Behinderungen oder in Armut lebende Menschen, beispielsweise durch ein KI-gestütztes Kreditbewertungssystem, das diesen Gruppen nachteilige Kreditangebote unterbreitet.<sup>63</sup> Auch die Einführung eines sogenannter *Social Scoring-Systeme* nach dem Vorbild des chinesischen Sozialkredit-Systems, bei dem Menschen je nach Verhalten, Meinung oder Lebensstil bewertet und entsprechend gesellschaftlich belohnt oder sanktioniert werden, wird unter diesem Artikel untersagt.<sup>64</sup> In Europa wären solche Anwendungen mit den fundamentalen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und des Datenschutzes unvereinbar, da sie beispielsweise Artikel 10 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verletzen, der die Freiheit des Denkens, des Gewissens und der Religion schützt.<sup>65</sup> Ebenso untersagt sind Verfahren zur Emotionserkennung am Arbeitsplatz und in Bildungseinrichtungen sowie die biometrische Kategorisierung von Personen auf Grundlage potenziell unfairer Kriterien, um Diskriminierung zu vermeiden.<sup>66</sup>

Um unkontrollierter Überwachung entgegenzuwirken, zählen auch KI-Systeme zur nachträglichen biometrischen Fernidentifizierung zu Hochrisiko-KI-Systemen und sind nur zur Aufklärung schwerer Straftaten und nach Genehmigung einer Justiz- oder Verwaltungsbehörde zulässig (Artikel 26 Abs. 10 der Verordnung). Allerdings bleibt unklar, welche Stellen konkret als eine Justiz- oder Verwaltungsbehörde gelten. Die Verordnung überlässt den Mitgliedstaaten damit einen weiten Ermessensspielraum, welche Behörde für die Genehmigung des Einsatzes in Echtzeit zuständig ist.<sup>67</sup> Diese Entscheidung sollte indes allein Gerichten vorbehalten sein, und der weite Spielraum könnte eine Lücke im Menschenrechtsschutz darstellen.<sup>68</sup>

Die zweite Risikoklasse der hochriskanten KI-Systeme fällt unter Artikel 6 Abs. 1 und betrifft vor allem Anwendungsbereiche, in denen der Einsatz von KI potenziell Auswirkungen auf die Sicherheit und die Grundrechte von Individuen haben kann, insbesondere in Bereichen, in denen das KI-System als Sicherheitskomponente eines Produkts dient oder selbst ein Produkt darstellt, das unter die in der Union harmonisierte Gesetzgebung fällt und eine Drittparteibewertung der Konformität erfordert (Art. 6 Abs. 1).<sup>69</sup> So könnte ein KI-System zur Bewerbervorauswahl etwa Bewerbungen von Personen mit ausländisch klingenden Namen systematisch schlechter bewerten, wenn es auf Trainingsdaten basiert, die rassistische

63 Erwägungsgrund 58 der Verordnung.

64 Erwägungsgrund 31 der Verordnung.

65 Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 188.

66 Ebd., S. 186.

67 Levantino/Paolucci, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 15.

68 Ebd.

69 Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 189.

Diskriminierung aus früheren Auswahlprozessen widerspiegeln, wodurch diese automatisiert und verstärkt würde.<sup>70</sup> Auch intelligente Verkehrssteuerungssysteme, autonome Fahrzeuge oder KI in der medizinischen Diagnostik fallen unter diese Kategorie.<sup>71</sup> Die Verordnung verpflichtet Anbieter solcher Systeme zu einem umfassenden Risikomanagement: Es muss sichergestellt sein, dass die eingesetzten Daten repräsentativ und frei von Verzerrungen sind, dass sie eine ausreichende Transparenz gewährleisten und dass der Mensch jederzeit die Möglichkeit zur Kontrolle und zum Eingreifen behält.<sup>72</sup>

Die dritte Risikoklasse betrifft Anwendungen mit begrenztem Risiko.<sup>73</sup> Beispiele sind KI-Systeme, die einfache Aufgaben erledigen, etwa indem sie eingehende Dokumente in Kategorien einteilen, doppelte Anträge erkennen oder Übersetzungen durchführen (Erwägungsgrund 53). Um mögliche Probleme zu vermeiden, schreibt die KI-Verordnung der EU vor, dass solche Systeme zumindest transparent sein müssen. Auch müssen Nutzer darüber informiert werden, wenn sie mit einer KI interagieren oder Inhalte von einer KI erstellt wurden (Erwägungsgrund 27).

Die letzte und am wenigsten regulierte Gruppe betrifft KI-Anwendungen mit minimalem Risiko: Hierunter fallen Systeme, die bereits heute in breitem Umfang eingesetzt werden und von denen keine unmittelbare Gefährdung von Rechten oder Sicherheit erwartet wird, wie beispielsweise KI-gestützte Videospiele oder Spamfilter.<sup>74</sup> Die EU verzichtet in solchen Fällen auf zusätzliche Pflichten über das bestehende Datenschutzrecht hinaus. Stattdessen fördert die Verordnung freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen in Form von Verhaltenskodizes (Erwägungsgrund 165). Dies soll eine innovationsfreundliche Umgebung schaffen, in der auch kleine und mittlere Unternehmen neue KI-Lösungen entwickeln können, ohne durch übermäßige Bürokratie belastet zu werden.<sup>75</sup>

Artikel 27 der Verordnung verpflichtet Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen außerdem im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 zur Durchführung einer Grundrechte-Folgenabschätzung (FRIA). Damit müssen sie vor dem Einsatz entsprechender KI-Systeme eine gründliche Bewertung möglicher Auswirkungen auf die Grundrechte vornehmen.

Diese Idee einer grundrechtsbasierten Folgenabschätzung kam ursprünglich vom Europarat, als das CAHAI mit dem Human Rights, Democracy, and the Rule of Law Impact Assessment (*HUDERIA*) ein deutlich umfassenderes Modell entwickelte, das nicht nur für Hochrisiko-Systeme gelten, sondern im gesamten Lebenszyklus und für alle Arten KI-basierter Technologien Anwendung finden sollte und neben Grundrechten auch Aspekte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit berücksichtigt hätte.<sup>76</sup> Dieser Ansatz wurde in der finalen Fassung der Rahmen-

70 Ebd., S. 193.

71 Vgl. Erwägungsgrund 50 der Verordnung; Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 192.

72 Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 193 ff.

73 Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 206.

74 Trüe, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 209.

75 Ebd.

76 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 14.

konvention jedoch fallen gelassen, während die EU einen risikobasierten Ansatz integriert hat.<sup>77</sup>

Artikel 2 Abs. 3 stellt klar, dass der Anwendungsbereich der KI-Verordnung die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen Sicherheit unberührt lässt, unabhängig davon, welche Stellen tätig werden. Diese Ausnahme birgt jedoch die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der nationalen Sicherheit KI-Systeme eingesetzt werden, ohne dass der Schutz der Menschenrechte in ausreichendem Maße gewährleistet ist.<sup>78</sup>

Es ist auch erwähnenswert, dass die Implementierung der KI-Verordnung zu einer impliziten Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Union kommt. Nach Artikel 51 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta ist diese grundsätzlich nur auf das Handeln der Organe der Union sowie auf die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Unionsrecht anwendbar. Durch die KI-Verordnung müssen sich aber nationale Behörden, die KI-Systeme z.B. in Verwaltung, Polizei oder Asylverfahren nutzen, an die Vorgaben aus der KI-Verordnung halten. Dadurch könnten diese ursprünglich rein nationalen Angelegenheiten unter das Unionsrecht fallen und die Union Einfluss auf Bereiche erhalten, die zuvor allein der nationalen Regelung unterlagen, da sie als solche nicht von Artikel 51 Absatz 1 erfasst werden. Die KI-Verordnung könnte also im Nebeneffekt zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-Rechts führen, was einer eingehenderen Untersuchung bedürfte, die hier nicht geleistet werden kann.<sup>79</sup>

Auch die Definition von KI-Systemen in der KI-Verordnung stößt weiterhin auf Kritik, da sie als zu weit gefasst gilt. So werden auch einfache algorithmische Verfahren, die keine hochentwickelten KI-Technologien beinhalten, als KI-Systeme betrachtet. Diese weite Auslegung könnte zu einer Überregulierung führen und durch die damit verbundene Hemmschwelle für Innovation den Wettbewerb in Europa beeinträchtigen.<sup>80</sup> In Anbetracht der Komplexität dieser Regulierungen bleibt abzuwarten, inwieweit die strengen Transparenzpflichten und Anforderungen an das Risikomanagement in der KI-Verordnung den Balanceakt zwischen Innovationsförderung und Grundrechtsschutz gefährden wird.<sup>81</sup>

77 Erwägungsgrund 26 der Verordnung (AI Act); *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 12 f.

78 *Lisowski*, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 15.

79 *Fink*, The Hidden Reach of the EU AI Act, Expanding the Scope of EU Public Power, Verfassungsblog, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/the-hidden-reach-of-the-eu-ai-act/> (11/7/2024).

80 *Schuett*, Risk Management in the Artificial Intelligence Act, Cambridge University Press, abrufbar unter <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/2E4D5707E65EFB3251A76E288BA74068/S1867299X23000016a.pdf/risk-management-in-the-artificial-intelligence-act.pdf> (11/7/2024).

81 *Trüe*, in: Lisowski/Scholz/Trüe (Hrsg.), S. 209 ff.

## II. Ethische und menschenrechtliche Grundlagen im Rahmenübereinkommen des Europarats mit Fokus auf Menschenrechte, Privatsphäre, Nichtdiskriminierung und soziale Gerechtigkeit

In der Präambel hebt das KI-Rahmenübereinkommen des Europarats hervor, dass Künstliche Intelligenz die Chance bietet, Menschenrechte, Demokratie und den Rechtsstaat zu fördern und zu schützen, während sie andererseits erhebliche Risiken birgt, wie etwa Diskriminierung in verschiedenen Bereichen, Ungleichheit der Geschlechter, die Gefährdung demokratischer Prozesse, die Einschränkung der Menschenwürde oder individuellen Autonomie sowie den potenziellen Missbrauch von KI-Systemen durch Staaten zu repressiven Zwecken. Auch verweist das Übereinkommen auf die Bedeutung des gesellschaftlichen Vertrauens und die Gefahr einer Erosion dieses Vertrauens durch automatisierte Prozesse und algorithmische Intransparenz, insbesondere im Verhältnis zwischen BürgerInnen und Staat oder im Kontext der demokratischen Willensbildung.

Das Rahmenübereinkommen umfasst 36 Kapitel und bezieht sich auf sieben Kernprinzipien: Menschenwürde und individuelle Autonomie, Transparenz und Aufsicht, Rechenschaftspflicht und Reproduzierbarkeit, Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Privatsphäre und Datenschutz, Zuverlässigkeit sowie sichere Innovation (Artikel 7-13). In der Ausarbeitung des Rahmenabkommens haben internationale Rechtsinstrumente wie die EMRK, der ICCPR (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) sowie Prinzipien der OECD und UNESCO eine wichtige Rolle gespielt – was unterstreicht, dass das KI-Übereinkommen die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Künstlichen Intelligenz stärken und die Harmonisierung der KI-Governance auf globaler Ebene fördern will.<sup>82</sup> Der Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens erfasst laut Artikel 3 sämtliche Aktivitäten innerhalb des Lebenszyklus von KI-Systemen, sofern diese potenziell mit menschenrechtlichen, demokratischen oder rechtsstaatlichen Prinzipien interferieren können. Das Abkommen sieht also nicht vor, neue Menschenrechte zu formulieren, sondern will die effektive Umsetzung bereits bestehender menschenrechtlicher, demokratischer und rechtsstaatlicher Verpflichtungen der Konventionsstaaten unter den veränderten technologischen Bedingungen sichern.

Nach Artikel 4 ist jede Vertragspartei verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Aktivitäten im Lebenszyklus von KI-Systemen mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen übereinstimmen, die im geltenden internationalen und nationalen Recht festgelegt sind. Insbesondere muss die „Menschenwürde und individuelle Autonomie“ (Art. 7) auch im Kontext von KI gewahrt bleiben. Dies umfasst nicht nur die Verabschiedung entsprechender Gesetze und Vorschriften, sondern auch den Einsatz personeller und finanzieller Ressour-

82 *Council of Europe*, Members of the ad hoc Committee on Artificial Intelligence, <https://rm.coe.int/list-of-cahai-members-web/16809e7f8d> (11/7/2024).



cen sowie den Ausbau von Schulungen und Informationsmaßnahmen.<sup>83</sup> Regelungen wie diese machen deutlich, dass der Europarat mit dem Rahmenübereinkommen in seiner Zielsetzung nahe an den allgemeinen Zielen der EMRK bleibt.

Die Parteien verfügen in der Umsetzung dieser Vorgaben des Rahmenübereinkommens über Flexibilität: Entscheidend ist, dass alle gewählten Umsetzungsmaßnahmen die Einhaltung der Menschenrechte gewährleisten (Art. 4). Es handelt sich also um eine Ergebnisverpflichtung, ohne dass konkrete Vorgaben zu den einzusetzenden Mitteln gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist das Prinzip der Subsidiarität zentral: Die Hauptverantwortung für die Achtung der Menschenrechte sowie für die Bereitstellung wirksamer Rechtsbehelfe bei etwaigen Verletzungen liegt bei den Vertragsparteien.<sup>84</sup>

Im Hinblick auf das Prinzip der Nichtdiskriminierung müssen Gefahren, wie etwa diskriminierende Entscheidungen, unrechtmäßige Überwachung oder die Beeinflussung richterlicher Urteile durch KI-basierte Anwendungen, adressiert werden. Ein zentraler Aspekt hierbei ist die Berücksichtigung von *Bias* in KI-Systemen: ähnlich wie das oben genannte Beispiel der Risiken bei der Auswahl von Bewerbern bezeichnet *Bias* eine Verzerrung oder ein Ungleichgewicht, welche absichtlich oder unbeabsichtigt in den Lebenszyklus eines KI-Systems integriert werden und deshalb zu unfairen oder diskriminierenden Ergebnissen führen können.<sup>85</sup>

Hinsichtlich Transparenz sind die Vertragsstaaten verpflichtet, gegenüber dem Europarat offenzulegen, wie sie die Einbeziehung des Privatsektors konkret ausgestalten. Diese Erklärungen sind bei Unterzeichnung oder Ratifizierung abzugeben und können später angepasst werden (Art. 3 Abs. 1 lit. b; Art. 8).

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (Art. 3 Abs. 3) können von der Anwendung der Konvention ausgenommen werden, sofern sie sich auf KI-Systeme beziehen, die noch nicht zur Nutzung freigegeben wurden und keine absehbaren Risiken für Menschenrechte, Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit erzeugen. Wird ein solches System jedoch zur Anwendung gebracht, fällt es grundsätzlich in den Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens. Auch unter Berufung auf den Schutz nationaler Sicherheitsinteressen können bestimmte Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens ausgenommen werden (Art. 3 Abs. 2). Diese Ausnahme gilt jedoch ausschließlich, wenn und soweit die betreffenden Maßnahmen unmittelbar der Wahrung nationaler Sicherheit dienen. Unter der gleichen Begründung können auch Transparenzverpflichtungen eingeschränkt werden. Im Falle einer Ausnahme ist dennoch immer ein angemessener Ausgleich mit den menschenrechtlichen Schutzstandards sicherzustellen (Art. 3 Abs. 2).

Das Rahmenübereinkommen richtet sich in seinen Anforderungen also nur indirekt an private Akteure. Ursprüngliche Pläne des CAHAI haben vorgesehen, auch

83 Galetta, The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. the EU Regulation: two quite different legal instruments, abrufbar unter: <https://ceridap.eu/the-council-of-europe-framework-convention-on-artificial-intelligence-vs-the-eu-regulation-two-quite-different-legal-instruments/?lng=en> (11/7/2024).

84 Council of Europe, Explanatory Report, unter <https://rm.coe.int/1680afae67> (11/7/2024).

85 Ebd.

den Privatsektor deutlich stärker in die Pflicht zu nehmen, ein Aspekt, der in der finalen Fassung unterrepräsentiert ist.<sup>86</sup> Ein deutlich stärker ausgelegter Schutz wäre beispielsweise durch die oben genannte, aber verworfene HUDERIA-Idee geboten gewesen, die nun in Artikel 16 lediglich durch die Einführung eines *Rahmens für Risiko- und Folgenmanagement* ersetzt wurde. Dabei bleibt den Vertragsstaaten jedoch viel Flexibilität bei der konkreten Umsetzung, was das Risiko einer uneinheitlichen Anwendung und unterschiedlich hoher Schutzstandards mit sich bringt.<sup>87</sup>

## D. Verantwortung, Haftung und Durchsetzung

### I. Sanktionen und Durchsetzung in der KI-Verordnung der Union

Die KI-Verordnung der EU gilt als Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und verdrängt kraft ihres Anwendungsvorrangs nationales Recht.<sup>88</sup> Sie verpflichtet alle relevanten Akteure, Hersteller, Anbieter, Betreiber und Importeure, die KI-Systeme in der EU vertreiben oder einsetzen, zur Einhaltung der Vorgaben.<sup>89</sup> Produkte, die die Anforderungen nicht erfüllen, dürfen nicht auf den Markt gebracht werden oder werden vom Markt genommen.<sup>90</sup> Nach Artikel 2 müssen die Mitgliedstaaten zuständige Behörden zur Überwachung der Umsetzung benennen, während auf EU-Ebene der Europäische Ausschuss für Künstliche Intelligenz die Koordination übernimmt.<sup>91</sup> Die Verordnung sieht verschiedene Bußgeldrahmen vor, die sich am jeweiligen Regelungsverstoß orientieren. Verstöße gegen das in Artikel 5 geregelte Verbot bestimmter KI-Praktiken unterliegen dem höchsten Bußgeldrahmen und können Bußgelder bis zu 35 Millionen Euro oder 7 % des weltweiten Jahresumsatzes zur Folge haben. Für Falschinformationen an Behörden drohen bis zu 7,5 Millionen Euro oder 1 % des Jahresumsatzes. Für KMU und Start-ups gelten reduzierte Obergrenzen (Art. 99 Abs. 6). Die Höhe der Sanktion richtet sich u. a. nach Schwere, Dauer und Ausmaß des Verstoßes sowie der Kooperation mit Aufsichtsstellen (Art. 99 Abs. 7).

Neben den Mitgliedstaaten ist auf Unionsebene der Europäische Datenschutzbeauftragte für die Überwachung der Einhaltung durch EU-Organe und Einrichtungen zuständig. Mitgliedstaaten müssen ihre Sanktionsregelungen der Kommission melden und jährlich über verhängte Strafen berichten. Verfahrensgarantien, etwa das Recht auf gerichtliche Überprüfung, sind dabei stets einzuhalten (Art. 99 Abs. 10).

86 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 11.

87 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 12, 13.

88 *Trüie*, in: Lisowski/Scholz/Trüie (Hrsg.), S. 184.

89 Ebd.

90 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monne-t-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf>. (22.3.2025).

91 *Trüie*, in: Lisowski/Scholz/Trüie (Hrsg.), S. 206.

## II. Durchsetzung und freiwillige Selbstverpflichtung im Europarat

Während die KI-Verordnung der EU auf einen verbindlichen, sanktionsgestützten Regelungsrahmen setzt, ist dem KI-Rahmenübereinkommen des Europarats ein deutlich anders gelagerter Ansatz inhärent. Statt formaler Durchsetzungsmechanismen setzt es auf informelle Steuerung, freiwillige Selbstverpflichtung und politische Rechenschaftspflichten der Vertragsparteien. Die Durchsetzung erfolgt damit nicht über Sanktionen, sondern über institutionellen Austausch, Monitoring und gegenseitige Kontrolle (Art. 23 ff.).

Zentrales Organ ist die Vertragsstaatenkonferenz, die den multilateralen Austausch über Auslegung, Anwendung und Weiterentwicklung des Übereinkommens koordiniert. Sie besteht aus den Vertreterinnen und Vertretern der Staaten und dient dem regelmäßigen Austausch über die Anwendung des Übereinkommens, etwa zur Interpretation einzelner Bestimmungen, zur Bewertung rechtlicher, technischer und politischer Entwicklungen sowie zur Diskussion möglicher Änderungen. Zudem fördert die Konferenz die Zusammenarbeit mit relevanten Interessenträgern und kann öffentliche Anhörungen durchführen. Konkrete Sanktionsmaßnahmen im Falle von Verstößen sind nicht vorgesehen.

Ein zentrales Instrument der informellen Durchsetzung ist die Berichtspflicht nach Artikel 24. Vertragsparteien sind verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten ihrer Mitgliedschaft sowie in regelmäßigen Abständen über Maßnahmen zur Umsetzung der in Artikel 3 genannten grundlegenden Verpflichtungen zu berichten. Form und Rhythmus dieser Berichterstattung werden durch die Vertragsstaatenkonferenz festgelegt (Artikel 26). Zur innerstaatlichen Umsetzung sieht Artikel 26 auch die Einrichtung oder Benennung unabhängiger, sachkundiger Aufsichtsmechanismen vor, wobei den Staaten viel Flexibilität zukommt. Die Koordination mit bestehenden Menschenrechtsinstitutionen ist ausdrücklich erwünscht, liegt jedoch im Ermessen der Vertragsparteien.

Insgesamt stützt sich die Durchsetzungsarchitektur des Übereinkommens auf politische Selbstbindung, gegenseitige Rechenschaftslegung und freiwillige Kooperation, ohne formale Sanktionsmechanismen oder spezifische Haftungsregelungen. Die Umsetzung dieser Prinzipien wird stark von den politischen, institutionellen und rechtsstaatlichen Kapazitäten der Konventionsstaaten abhängen, was sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringen dürfte.

## E. Vergleich der KI-Regulierungsinstrumente der EU und des Europarats

Die KI-Verordnung der EU und das Rahmenübereinkommen des Europarats als grundlegend unterschiedliche Regelungsinstrumente ähneln sich doch in vielerlei Hinsicht, was eine klar differenzierende Bewertung schwierig gestaltet. Zwar gibt es Bereiche, in denen das Rahmenübereinkommen des Europarats einen umfassenden Schutzbereich für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bietet, insbesondere im Kontext der nationalen Sicherheit (worauf im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingegangen wird), jedoch verfolgen beide Regulierungsvorhaben ähn-

liche Ziele. Insbesondere hat sich die KI-Verordnung der EU im Laufe ihrer Entwicklung von einer ursprünglich stärker datenschutzrechtlich ausgerichteten Perspektive zunehmend stärker auf die Menschenrechte im allgemeinen fokussiert.<sup>92</sup> Inzwischen berücksichtigt die KI-Verordnung in erheblichem Maße fundamentale Rechte, was den ursprünglichen Fokus auf wirtschaftliche Interessen relativiert. Damit kann die KI-Verordnung nicht mehr als eine bloße Marktsteuerung im wirtschaftlichen Sinne kategorisiert werden, was bei der EU-Strategie im Allgemeinen vor vielen Jahren noch der Fall war, als vorwiegend wirtschaftliche Interessen verfolgt wurden. Vielmehr ist die Verordnung ein bedeutender Beitrag zum Schutz der Grundrechte und demokratischer Werte im Bereich der Künstlichen Intelligenz, ganz im Einklang mit der Wertebestimmung in Art. 2 EUV. Insofern ähneln sich die Instrumente der EU und des Europarats zunehmend, auch wenn es nach wie vor Unterschiede in der Reichweite und Detailtiefe der jeweiligen Regelungen gibt – vor allem aber in der Durchsetzung.

### I. Wirkung und Durchsetzungsmechanismen im Vergleich

Wie gesehen unterscheiden sich die Rechtswirkungen des Rahmenübereinkommens des Europarats und KI-Verordnung der EU gerade in diesem Bereich deutlich. Während die EU-Verordnung unmittelbar verbindlich ist und in allen Mitgliedstaaten gilt (Art. 288 Abs. 2 AEUV), entfaltet das völkerrechtliche Übereinkommen des Europarats keine unmittelbare Wirkung, sondern bedarf nach der Ratifizierung noch der Umsetzung in nationales Recht.<sup>93</sup> Der Europarat kann bindende Regeln nur durch den Abschluss von Konventionen schaffen, die von den 46 Konventionsstaaten freiwillig ratifiziert werden müssen. Im Gegensatz dazu gelten EU-Verordnungen automatisch in allen 27 Mitgliedstaaten, was die Durchsetzung von EU-Regeln, auch zur KI, einfacher gestaltet.<sup>94</sup>

Weitere Unterschiede in Bezug auf die Durchsetzungsmechanismen zeigen sich auch in der Streitbeilegung: Die Konvention setzt auf die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen der Vertragsparteien, ggf. unter Mitwirkung der Vertragsstaatenkonferenz (vgl. Art. 29), verfügt jedoch über keinen effektiven Durchsetzungsmechanismus.<sup>95</sup> Im Gegensatz dazu kann der Europäische Gerichtshof etwa in Vertragsverletzungs- oder Vorabentscheidungsverfahren verbindlich über den Inhalt der KI-Verordnung der EU entscheiden.<sup>96</sup>

Die Unterschiede in den Durchsetzungsmechanismen der KI-Verordnung der EU und des KI-Übereinkommens des Europarats sind dabei nicht nur Ausdruck politischer Unterschiede oder gar Divergenzen als vielmehr auch eine Folge ihrer

92 *Nardocci*, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 178.

93 *Nardocci*, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 192.

94 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

95 Ebd.

96 Ebd.

jeweiligen institutionellen Voraussetzungen: Während die EU als supranationale Rechtsgemeinschaft über umfassende legislative, exekutive und judikative Kompetenzen verfügt, agiert der Europarat auf völkerrechtlicher Grundlage mit vorwiegend konsultativen und koordinierenden Strukturen, und diese Unterschiede determinieren, welche Formen der Durchsetzung überhaupt implementierbar sind.<sup>97</sup> Dabei unterscheiden sich die EU und der Europarat nicht nur institutionell, sondern auch hinsichtlich ihrer Zielsetzung. Während die EU auf eine vertiefte Integration und weitreichende Harmonisierung zielt, verfolgt der Europarat vorrangig einen Minimalkonsens zwischen seinen heterogenen Mitgliedstaaten. Auch dies spiegelt sich in Reichweite und Verbindlichkeit der jeweiligen Regelwerke wider.

Die Durchsetzung der KI-Verordnung der EU ist normativ gerahmt, es sind Sanktionsrahmen und hohe Bußgelder bei Verstößen gegen die Verordnung möglich. Gerade auch die Möglichkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten, die EU-Organen mit Bußgeldern zu belegen (Artikel 100), verweist auf den rechtsverbindlichen Charakter der Verordnung. Demgegenüber beruht die Durchsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarats stärker auf normativer Konsensbildung und politischer Rechenschaft sowie völkerrechtlicher Kooperation. Die Berichtspflicht nach Artikel 24 und die Koordinationsfunktion der Vertragsstaatenkonferenz sowie die Einbindung nationaler Aufsichtsstellen nach Artikel 26 dienen vor allem dem Monitoring und der Förderung gegenseitiger Rechenschaft. Anstelle individualisierter Rechtsfolgen setzt der Europarat auf Mechanismen kollektiver Normstabilisierung durch Austausch, Transparenz und freiwilliger Selbstbindung. Dabei ist jedoch daran zu erinnern, dass der Europarat durchaus über wirkungsvollere Durchsetzungsmechanismen verfügen kann, wie etwa im Fall der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): Ihr steht für die Durchsetzung der Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als zentrale gerichtliche Instanz zur Seite, während dem KI-Rahmenübereinkommen eine vergleichbare Struktur fehlt. Dieses Fehlen einer gerichtlichen Instanz im Übereinkommen könnte dazu führen, dass dessen Bestimmungen unterschiedlich angewendet werden, abhängig von den nationalen Gegebenheiten und der Bereitschaft der Staaten, das Übereinkommen umzusetzen.<sup>98</sup> Allerdings könnte der EGMR künftig mit Fällen befasst werden, bei denen gleichzeitig das KI-Rahmenübereinkommen und ein durch die EMRK garantiertes Recht, etwa das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK oder der Schutz der Privatsphäre nach Art. 8 EMRK, berührt sind (letztlich eine Art indirekte Umsetzung über das Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 34 EMRK). In

97 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monet-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

98 *Galetta*, The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. the EU Regulation: two quite different legal instruments, abrufbar unter: <https://ceridap.eu/the-council-of-europe-framework-convention-on-artificial-intelligence-vs-the-eu-regulation-two-quite-different-legal-instruments/?lng=en> (11/7/2024).

solchen Fällen könnte der EGMR das Rahmenübereinkommen als Auslegungshilfe für das einschlägige Konventionsrecht heranziehen.<sup>99</sup>

Die potentielle zukünftige Überschneidung beider Instrumente zeigt beispielsweise eine Entscheidung des EGMR von 2023, die den Einsatz biometrischer Überwachungssysteme im öffentlichen Raum als „hochgradig eingreifend“ einordnete, weil sie sowohl das Recht auf Privatleben (Art. 8 EMRK) als auch die Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) verletze.<sup>100</sup> Diese Entscheidung verdeutlicht, dass Gerichte sich zunehmend mit der Regulierung von KI befassen werden müssen, insbesondere wenn Einzelpersonen beginnen, ihre Rechte in diesem Bereich geltend zu machen.<sup>101</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Entwicklungen weiter entfalten werden.

Ein weiterer Unterschied ist: Im Gegensatz zur bereits in Kraft getretenen KI-Verordnung hängt die Wirkung des Rahmenübereinkommens des Europarats noch davon ab, dass eine ausreichende Anzahl von Staaten das Abkommen ratifizieren, denn bisher hat keiner der Staaten die Ratifikationsurkunde hinterlegt. Damit ist nach aktuellem Stand die Durchsetzungskraft der Union wirksamer, schließlich kann die EU bereits zu diesem Zeitpunkt verbindliche Vorgaben an ihre Mitgliedsstaaten richten, was deren Umsetzung weitgehend sicherstellt. Gleichzeitig jedoch sind die Zuständigkeiten der Union klarer definiert und damit enger gefasst, weshalb sie einen konkreteren und ihren Kompetenzen entsprechenden Ansatz zur Regulierung von KI verfolgen muss als der Europarat, dessen Befugnisse breiter und flexibler gestaltet sind.<sup>102</sup> Dies unterstreicht die verschiedenen rechtlichen Reichweiten und institutionellen Mechanismen der beiden Instrumente.<sup>103</sup> Diese Differenzen könnten insbesondere in Bezug auf die Vertragsstaaten des Übereinkommens, die nicht zur EU gehören, zu Spannungen im vielschichtigen europäischen Rechtsraum führen, falls sich eine zu starke Asymmetrie entwickelt.<sup>104</sup>

Auch die unterschiedlichen Nuancen in Bezug auf Ausnahmeregelungen zur nationalen Sicherheit sind erwähnenswert. Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenübereinkommens besagt, dass „ein Vertragsstaat nicht verpflichtet ist, diese Konvention auf Tätigkeiten innerhalb des Lebenszyklus [von KI-]Systemen anzuwenden, die dem Schutz seiner nationalen Sicherheitsinteressen dienen“. In der KI-Verordnung der EU heißt es dazu in Artikel 2 Abs. 3, dass dieses „keine Anwendung auf KI-Systeme“ findet, die „ausschließlich für militärische, Verteidigungs- oder nationale Sicherheitszwecke“ genutzt werden, „unabhängig davon, welche Art von Einrichtung diese Tätigkeiten ausführt“. Die Problematik der Offenheit, die dieser letzte Satzteil

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Fall *Glukhin v. Russland*, (Application no. 11519/20), unter: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-225655%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-225655%22]}) (11/7/2024).

<sup>101</sup> *Nardocci*, *Italian Journal of Public International Law* 2024/1, S. 195.

<sup>102</sup> *Galetta*, *The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence vs. the EU Regulation: two quite different legal instruments*, abrufbar unter: <https://ceridap.eu/the-council-of-europe-framework-convention-on-artificial-intelligence-vs-the-eu-regulation-two-quite-different-legal-instruments/?lng=en> (11/7/2024).

<sup>103</sup> Ebd.

<sup>104</sup> *Levantino/Paolucci*, in: *Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 6*.

mit sich bringt, einmal außen vor gelassen: Der Europarat formuliert seine Ausnahme deutlich präziser und stellt klar, dass auch Maßnahmen zur nationalen Sicherheit „im Einklang mit dem internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen sowie unter Achtung der demokratischen Institutionen und Verfahren“ stehen müssen. Solche Feinheiten machen deutlich, dass der Europarat den Fokus besonders auf eine umfassende Sicherung des Grundrechtsschutzes legt.<sup>105</sup>

Ebenso lassen sich einige bedeutende Lücken in beiden Instrumenten der KI-Regulierung feststellen. So ist im Kontext der KI-Verordnung der EU der Schutz geistigen Eigentums kaum beachtet worden. Zwar wird dieser in den Erwägungsgründen angeschnitten, und in den Artikeln 53 Abs. 1, 52 Abs. 6 und 25 Abs. 5 genannt, aber lediglich wenig abgesondert neben vertraulichen Geschäftsgeheimnissen, oder unter der Forderung, dass die Bestimmungen zur Bereitstellung von Informationen ohne Verletzung geistiger Eigentumsrechte umgesetzt werden müssen. Der Europarat nennt den Schutz geistiger Eigentumsrechte im Rahmenübereinkommen überhaupt nicht und im erläuternden Bericht lediglich am Rande, indem darauf hingewiesen wird, dass die in Artikel 8 geforderte Transparenz es Rechteinhabern, etwa im Bereich des Urheberrechts, erleichtern könne, ihre Rechte auszuüben und durchzusetzen.<sup>106</sup>

Auch ist enttäuschend, dass weder das Rahmenübereinkommen des Europarats noch die KI-Verordnung der EU einen Schwerpunkt auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen legen. In der KI-Verordnung ist dieser, abgesehen von Erwägungsgrund 28 und 48, in welchen „manipulative, ausbeuterische und soziale Kontrollpraktiken“ erwähnt werden, die auch das Recht des Kindes betreffen könnten, im eigentlichen Verordnungstext nicht konkret verankert. Der Europarat nennt ebenso wenig explizite Schutzmechanismen, sodass davon auszugehen ist, dass Gedanken an den Schutz von Kindern und Jugendlichen eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Zwar fällt dieser nicht unmittelbar in die zentralen Kompetenzen der Union, doch hätte zumindest eine klare Betonung der Wichtigkeit dieser Thematik erfolgen können, um etwa Gesetzesinitiativen wie jene in Australien auch in den Mitgliedstaaten anzuregen.<sup>107</sup> Dort wurde 2024 ein Gesetz verabschiedet, dass Jugendlichen unter 16 Jahren die Nutzung sozialer Medien verbietet, um sie vor sexueller Belästigung, Cybermobbing und anderen schädlichen Einflüssen zu schützen.<sup>108</sup>

105 *Lisowski*, in: *Lisowski/Scholz/Trüe* (Hrsg.), S. 15.

106 *Council of Europe*, Explanatory Report, unter <https://rm.coe.int/1680afae67> (11/7/2024), Rn. 57 und 58.

107 Artikel 2 bis 6 AEUV.

108 Bundeszentrale für politische Bildung. (2024): Social-Media-Verbot für Jugendliche unter 16 Jahren in Australien, unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/taegliche-dosis-politik/557196/social-media-verbot-fuer-jugendliche-unter-16-jahren-in-australien/> (11/7/2024).



## II. Kooperation und Verschiebung der Dynamik zwischen EU und Europarat?

Bei der Entstehung der Grundrechtecharta der EU vor etwa 25 Jahren war der Europarat eng eingebunden und forderte eine kohärente Auslegung der Rechte, um widersprüchliche Standardsetzungen zu vermeiden. Dies wird in Artikel 52 Abs. 3 der GRCh deutlich, der eine inhaltliche Angleichung der gleichlautenden Rechte mit der EMRK vorsieht.<sup>109</sup>

Im Hinblick auf die beiden KI-Instrumente gab es ebenfalls Ansätze der Zusammenarbeit: Im Jahr 2022 ermächtigte der Rat der EU die Kommission offiziell, im Namen der Union an den Verhandlungen des Europarats teilzunehmen, und auch die Positionen des Europäischen Datenschutzbeauftragten und der Agentur der EU für Grundrechte flossen in die Verhandlungen ein.<sup>110</sup> Zusätzlich wurde der Union die Möglichkeit eröffnet, das Rahmenübereinkommen ebenfalls zu unterzeichnen (Art. 30 Abs. 1).<sup>111</sup> Artikel 27 Abs. 2 enthält eine sogenannte *Disconnection Clause*, die klarstellt, dass im Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten zueinander weiterhin allein die EU-Regeln anwenden sind, während Artikel 30 den EU-Beitritt zur Konvention wie gesehen ausdrücklich regelt.<sup>112</sup> Bei der Ausarbeitung der KI-Verordnung erfolgte jedoch keine explizite bzw. institutionalisierte Abstimmung mit dem Entwurf des KI-Übereinkommens des Europarats. Ebenso fehlt in der KI-Verordnung der EU jegliche direkte Bezugnahme auf das Übereinkommen des Europarats.<sup>113</sup>

Diese Beobachtung legt die These nahe, dass sich die Dynamik zwischen der Union und dem Europarat verändert hat. Während der Europarat historisch als Vorreiter bei der Setzung menschenrechtlicher Standards gilt und mit der EMRK maßgeblich zur Herausbildung der Grundrechteordnung der Union beitrug, hat sich mit der Einführung der DSGVO ein Wandel vollzogen.<sup>114</sup> Die EU etablierte sich zunehmend als führende Kraft in der grundrechtsorientierten Technologie-Regulierung.<sup>115</sup> Dieses Muster setzt sich mit der KI-Verordnung der EU fort, welche, ähnlich wie zuvor die DSGVO, tiefgreifende Auswirkungen auf Markt und Rechtsetzung haben dürfte. Nicht zuletzt durch den bereits erwähnten Brüssel-Effekt wird die Union voraussichtlich auch über ihre Grenzen hinaus Standards setzen.<sup>116</sup>

Damit scheint es aktuell so, als habe die Union im Kontext der KI-Regulierung die Führungsrolle übernommen, indem sie ein Instrument in Kraft gesetzt hat, das schneller, verbindlicher und effektiver ist. Diese Entwicklung könnte zukünftig,

109 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 4 ff.

110 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 11.

111 European Commission, Commission signed the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and human rights, democracy and the rule of law, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-signed-council-of-europe-framework-convention-artificial-intelligence-and-human-rights> (11/7/2024).

112 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 11.

113 *Trübe*, in: Lisowski/ Scholz/Trübe (Hrsg.), S. 211.

114 *Espinosa Goded*, IE Insights, abrufbar unter: <https://www.ie.edu/insights/articles/council-of-europe-as-locomotive-for-european-values/> (11/7/2024); *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 6.

115 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 7 f.

116 Kritisch allerdings *Almada/Radu*, German Law Journal 2025/4, S. 647.

zumindest in technologischen Bereichen, eine Verschiebung der Machtbalance und Einflussnahme zur Folge haben – weg vom Europarat als „Standardsetzer, hin zu einer Rolle als Standardempfänger“.<sup>117</sup>

Dennoch darf die politische Bedeutung des Rahmenübereinkommens des Europarats nicht unterschätzt werden. Sein hohes internationales Ansehen, die langjährige Rolle als normsetzende Instanz sowie die breite Beteiligung von Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten an den Verhandlungen verleihen ihm erhebliches Gewicht in der globalen Diskussion um ethische Standards für KI.<sup>118</sup> Das Übereinkommen steht zudem auch Drittstaaten zur Unterzeichnung offen.<sup>119</sup> Offenheit gegenüber Nichtmitgliedstaaten zeigt sich bereits bei früheren Übereinkommen des Europarats, etwa bei der Datenschutzkonvention 108+.<sup>120</sup> Sie verdeutlicht das Bestreben des Europarats, über den europäischen Raum hinaus Wirkung zu entfalten und unterstreicht dessen Potenzial Einfluss auf die internationale Normenbildung auszuüben.

Schließlich hat die EU mit ihrer Unterzeichnung deutlich gemacht, dass sie ihrerseits dem Rahmenübereinkommen beitreten will. Sobald dies nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens geschehen ist, werden dessen Bestimmungen gemäß Artikel 216 Absatz 2 AEUV zu Bestandteilen des Unionsrechts mit Geltungsvorrang vor dem Sekundärrecht, einschließlich der KI-Verordnung der EU.

### III. Perspektiven und Herausforderungen

Zwischen der Europäischen Union und dem Europarat lässt sich im Bereich der KI-Regulierung eine komplexe Dynamik beobachten, die gleichermaßen von Kooperation wie von Wettbewerb geprägt ist, was letztlich auch Ausdruck der besonderen Beziehung zwischen einer supranationalen und einer zwischenstaatlichen Organisation mit überlappender Mitgliedschaft ist.<sup>121</sup> Trotz aller berechtigten Kritik ist anzuerkennen, dass beide Organisationen mit ihren jeweiligen Instrumenten einen wichtigen und notwendigen Schritt unternommen haben, um zentrale Gefahren im Zusammenhang mit Künstlicher Intelligenz zu adressieren und einen ersten rechtlichen Rahmen zu schaffen.

Angesichts der globalen Tragweite von Künstlicher Intelligenz, möglicherweise der größten technologischen Herausforderung der Menschheit überhaupt, bedarf es vor allen Dingen des Zusammenhalts beider Organisationen. Dadurch können sie sich mit ihren jeweiligen Stärken ergänzen, um einen wirksamen Grundrechtsschutz

117 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 9 f.

118 *Nardocci*/Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 190.

119 *Council of Europe*, Committee on Artificial Intelligence, unter: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai> (11/7/2024).

120 *Council of Europe*, Modernisation of the Data Protection “Convention 108”, unter: <https://www.coe.int/de/web/portal/28-january-data-protection-day-factsheet> (11/7/2024).

121 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 2.

im Zeitalter der Künstlichen Intelligenz zu gewährleisten.<sup>122</sup> Europarat und EU sollten sich als mächtige Organisationen die Hand reichen, um sich den Chancen und Risiken dieser Technologie zu stellen und geschlossen als „Vorreiterin Europa“ eines umfassenden, menschenrechtsbasierten Umgangs mit KI auf der Weltbühne aufzutreten mit dem Ziel, internationale Maßstäbe zu setzen.<sup>123</sup>

Es ist schwer vorherzusagen, wie sehr Europa in der Lage sein wird, diese Rolle tatsächlich global auszufüllen. Während sich der „Brussels Effect“ mit der DSGVO als sehr wirkmächtig zeigte, entfaltet die EU mit ihrer neuen Regulierung außerhalb Europas bislang eher symbolische als normative Wirkung, ein Phänomen, das als „Brüsseler Trugbild“ beschrieben werden kann.<sup>124</sup> Während beispielsweise viele Länder, darunter Japan und Brasilien, eigene KI-Gesetze entwickeln und sich dabei zumindest teilweise an der KI-Verordnung der EU orientieren, fehlt in den USA bislang ein kohärentes regulatorisches Konzept. Dort wird aktuell sogar ein zehnjähriges Moratorium für bundesweite KI-Gesetzgebung diskutiert, und unter der erneuten Präsidentschaft Trumps sind die Aussichten für eine klare Regulierung schlecht.<sup>125</sup> Unter diesem Gesichtspunkt zeigt sich, dass Europas regulatorisches Gewicht und seine Einflussnahme nicht selbstverständlich sind.

KI gleicht einem unsichtbaren Riesen, der unbemerkt und schneller denn je Grenzen überschreitet und sowohl Menschenrechte als auch Individuen und ganze Gesellschaften von Manipulation bis hin zu ungewollter Beeinflussung gefährdet, mit potenziell gravierenderen Konsequenzen. Dabei geht es, wie auch der genannte letzte Punkt zeigt, nicht nur um interstaatliche Fragen, sondern auch um die führenden globalen Technologiekonzerne, die sich nicht allein durch EU-Recht oder das Recht des Europarats wirksam regulieren lassen, sondern nur mit vereinten Kräften der internationalen Gemeinschaft insgesamt.<sup>126</sup>

## F. Schlussbetrachtung

Mein vierjähriger Großcousin redet mit Alexa, wie ich früher mit meinem Teddybär – nur dass Alexa tatsächlich antwortet, unter Hinzuziehung des endlosen Internets und unter der Schirmherrschaft eines gigantischen Technologiekonzerns. Während bereits die Frage diskutiert wird, welche Rechte KI-Systeme in Zukunft möglicherweise selbst beanspruchen könnten – etwa Menschenrechte, wenn sie menschenähnliche Züge annehmen?<sup>127</sup> –, teilen viele ein ganz alltägliches, aber sich verschlimmerndes Problem: Menschen unterschiedlichsten Alters verurteilen sich

122 *Levantino/Paolucci*, in: Czech/Heschl/Nowak et al. (Hrsg.), S. 16.

123 *Nardocci*, Italian Journal of Public International Law 2024/1, S. 195.

124 *Saiger*, Brussels Mirage: The EU AI Act's Subtle Shine across, unter: [https://www.ejiltalk.org/brussels-mirage-the-eu-ai-acts-subtle-shine-across-international-borders/?utm\\_source\\_platform=mailpoet](https://www.ejiltalk.org/brussels-mirage-the-eu-ai-acts-subtle-shine-across-international-borders/?utm_source_platform=mailpoet) (11/7/2024).

125 Ebd.

126 *Giegerich*, How to Regulate Artificial Intelligence: A Screenshot of Rapidly Developing Global, Regional and European Regulatory Processes, abrufbar unter: <https://jean-monn-et-saar.eu/wp-content/uploads/2023/09/ExpertPaperGiegerichAI.pdf> (11/7/2024).

127 Ebd.

selbst, weil sie es nicht mehr schaffen, ein Buch zu lesen oder einen Film anzusehen, ohne dass die Finger zucken und zum Handy greifen wollen. Der App-Store wird überflutet von Anwendungen, die helfen sollen, den eigenen Konsum zu zügeln. KI erweiterte das ohnehin schon überfordernde digitale Spektrum um eine ganz neue, weitgreifende Nuance: Menschen beginnen, sich mit Geräten zu identifizieren, wie sie es bisher nur aus Filmen wie *I, Robot* oder *Her* kannten. Die Stimmen klingen natürlicher, die Grenze zwischen KI-generierter Musik oder Kunst und menschlicher Schöpfung verschwimmt zunehmend.

Natürlich kann man hoffen, dass KI auch hilfreich sein kann – gegen Einsamkeit, gegen Isolation. Aber eine Welt, in der dies die Antwort auf die tiefsten sozialen Bedürfnisse des Menschen sein soll und dieser endlose Suchtspiralen gegen die reale Welt eintauscht, ist keine besonders erstrebenswerte Vorstellung.

Und nicht nur auf individueller Ebene sind Verwerfungen zu beobachten, auch der öffentliche Diskurs wird zunehmend beeinflusst. Kommentarspalten sind überflutet von Bots, die das politische Feld verzerren, und Medien sind angreifbarer denn je, d.h. auch hier braucht es dringend besseren Schutz – stattdessen sind teils Rück- statt Fortschritte zu beobachten, wie beispielsweise die Abschaffung des Faktenchecks durch den U.S.-amerikanischen Internetkonzern Meta auf den Plattformen Facebook und Instagram zeigt.<sup>128</sup> Es bleibt zu hoffen, dass die europäischen Staaten mit dem Europarat und der EU hier andere Wege gehen.

## Bibliographie

ALMADA, MAROCI; RADU, ANCA, *The Brussels Side-Effect: How the AI Act Can Reduce the Global Reach of EU Policy*, German Law Journal, Cambridge, 2025, Vol. 25(4), S. 646–663.

BRADFORD, ANU, *The Brussels Effect, How the European Union Rules the World*, 1st edition, Oxford, 2020.

GOLOB, TEA; REK, MATEJA; MACAROVIC MATEJ, *European citizenship and digitalization: A new roadmap for interconnection*, in: Sergio Ruiz-Villafranca/José Roldán-Gómez (Hrsg.), *The Internet of Things, Engineering Cyber Physical Human*, Amsterdam, 2024, S. 1–8.

KIMPIAN, PETER, *Council of Europe Initiatives on Artificial Intelligence with Special Focus on the Right to Privacy and Data Protection*. In: Maria Bergström/Valsamis Mitsilegas (Hrsg.), *EU law in the digital age: Swedish studies in European law*, Oxford/Dublin, 2025, S. 31–49.

LEVANTINO, PAOLO; PAOLUCCI, FEDERICA, *Advancing the Protection of fundamental Rights through AI Regulation: How the EU and the Council of Europe are shaping the Future*, in: Czech, Philip/Heschl, Lisa/Nowak, Manfred, et al. (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights*, Forthcoming, 2024, S. 1–16.

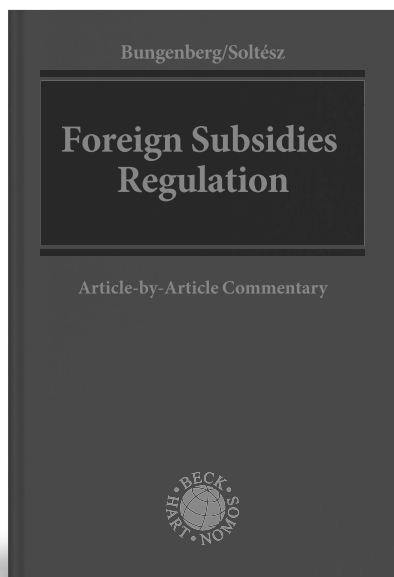
128 <https://www.deutschlandfunk.de/meta-instagram-facebook-zuckerberg-faktencheck-be-schraenkungen-100.html> (11/7/2024).

- LISOWSKI, REINER; SCHOLZ, LYDIA; TRÜE, CHRISTIANE, *Change and transformation the EU way*. In: Lisowski, Reiner/Scholz, Lydia/Trüe, Christiane (Hrsg.), *Academia, Administration, Digitalization and Sustainability Change and Transformation the EU Way*, New York, 2025, S. 11–19.
- MAROWSKA ELZBIETA, HANNA, *Council of Europe standards and activities related to AI: towards a Framework Convention on AI and human rights?*, in: Balcerzak, Michał / Kapelańska-Pregowska, (Hrsg.), *Artificial Intelligence and International Human Rights Law-Developing Standards for a Changing World*, Cheltenham, 2024, S. 25–44.
- NAROCCI, COSTANCA, *Artificial intelligence at the crossroads between the European Union & the Council of Europe: Who safeguards what & how?*, *Italian Journal of Public Law (IJPL)*, 2024, Vol. 16(1), S. 165–196.
- ROSAMUND POWELL, *The Council of Europe Convention on AI: National Security Implications*, 2024, [https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2024-09/cetas\\_explainer\\_-\\_council\\_of\\_europe\\_-\\_national\\_security\\_implications.pdf](https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2024-09/cetas_explainer_-_council_of_europe_-_national_security_implications.pdf) (letzter Zugriff am 11.7.2025).
- SAIGER ANNA-JULIA, *Brussels Mirage: The EU AI Act's Subtle Shine across International Borders*, unter: [https://www.ejiltalk.org/brussels-mirage-the-eu-ai-acts-subtle-shine-across-international-borders/?utm\\_source\\_platform=mailpoet](https://www.ejiltalk.org/brussels-mirage-the-eu-ai-acts-subtle-shine-across-international-borders/?utm_source_platform=mailpoet) (letzter Zugriff am 11.7.2025).
- SCHUETT, JONAS, *Risk Management in the Artificial Intelligence Act*, Cambridge, 2024.
- STEINZ, THOMAS, *The Evolution of European Data Law*, in: Craig, Paul / de Búrca Gráinne (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edition, Oxford, 2021, S. 902–936.
- TRÜE, CHRISTIANE, *The EU AI Act Regulation, AI use in innovative public administration?*. In: Lisowski, Reiner / Scholz, Lydia / Trüe, Christiane (Hrsg.), *Academia, Administration, Digitalization and Sustainability Change and Transformation the EU Way*, New York, 2025, S. 175–212.



© Elisabeth Hannah Woll

# New Rules for Global Markets



## Foreign Subsidies Regulation

Article-by-Article Commentary

Edited by Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M.  
and RA Dr. Ulrich Soltész, LL.M.

2025, approx. 600 pp., hc., approx. € 240.00

ISBN 978-3-7560-1511-5

E-Book 978-3-7489-2046-5

To be published approx. December 2025

The EU's Foreign Subsidies Regulation (FSR) is a powerful instrument for regulating third country subsidies, which has quickly become a central control instrument in the areas of European foreign trade, state aid, competition, antitrust and public procurement law.

The English commentary by Prof. Dr. Marc Bungenberg and Dr. Ulrich Soltész presents the legal problems

and practical implications of the new regulation for legal practitioners and academics for the first time. The commentaries offer, article by article, a concise presentation of the respective legislation, connecting factors for legal protection in court with regard to disputes relating to the FSR as well as analyses of the geopolitical and economic background.

---

Available in bookstores or via [nomos-shop.de](https://www.nomos-shop.de) |

Customer Service +49 7221 2104-222 | [service@nomos.de](mailto:service@nomos.de)

Returns are at the risk and expense of the addressee.



**Nomos**