

Bonn, Bukarest, Dublin, Lissabon, Madrid, Mailand, Paris, Den Haag, Wien, Warschau

Grundrechte- Folgenabschätzungen: Was sind sie? Wie funktionieren sie?

**CEDPO-Arbeitsgruppe KI und Daten
Micro-Insights-Series
Januar 2025**

**Autoren:
Thomas Ajoodha
Jared Browne**

Kontakt:
<https://cedpo.eu>
info@cedpo.eu

Über die Micro-Insights-Series

Die ‚Micro-Insights Series‘ ist eine Publikationsinitiative der CEDPO AI and Data Working Group. Sie wird leicht verständliche, definitive Kurzpapiere zu wichtigen Themen an der Schnittstelle zwischen Daten und künstlicher Intelligenz bereitstellen. Mit einem praktischen Fokus, wobei ein Auge auf der Erklärung komplexer Themen und das andere Auge auf der Umsetzung liegt, wird sie die Bedeutung von Schlüsselbereichen umreißen und Praktiker über die Auswirkungen und die nächsten Schritte beraten. Mit dem Inkrafttreten der Künstliche-Intelligenz-Verordnung der EU („KI-VO“) im Jahr 2024 sind nun die Voraussetzungen für alle Praktiker geschaffen, und es ist möglich, die Regulierung von Daten und KI mit viel größerer Klarheit zu diskutieren.

Die „Micro-Insights Series“ wird die Entwicklung von KI und Daten in den kommenden Jahren verfolgen. Während die entscheidende Umsetzungsphase der KI-VO abläuft und sich KI-Technologien auf immer neuere und unerwartete Weise weiterentwickeln, wird die Serie mit aktuellen, maßgeblichen Leitlinien zu den Kernbereichen reagieren.

Unter anderem wird die Serie Beiträge zu folgenden Themen enthalten:

- Die Regulierung der allgemeinen künstlichen Intelligenz im Rahmen der KI-VO.
- Die Erklärung des KI-Pakts.
- Die Schulung von Praktikern in der Durchführung von Grundrechts-Folgenabschätzungen im Rahmen der KI-VO.
- Die Darstellung der Rolle, die Datenschutzbehörden bei der KI-Regulierung spielen werden.
- Die Prüfung der Frage, ob der Datenschutzbeauftragte die Rolle des KI-Beauftragten ausfüllen sollte oder nicht.
- Die rechtliche Grundlage für die Verwendung von Trainingsdaten im maschinellen Lernen.
- Das Bereitschafts-Toolkit für die KI-VO.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung: Was ist eine Grundrechte-Folgenabschätzung?	4
2.	Wer muss eine Grundrechte-Folgenabschätzung durchführen?	6
3.	Wann sollte eine Grundrechte-Folgenabschätzung durchgeführt werden?.....	6
4.	Welche spezifischen Anforderungen gelten für die Grundrechte-Folgenabschätzung?.....	6
5.	Wie interagiert eine Grundrechte-Folgenabschätzung mit einer Datenschutzfolgenabschätzung und anderen rechtlichen Rahmenbedingungen?.....	8
6.	Fazit: Die Rolle von Grundrechte-Folgenabschätzung bei verantwortungsvoller KI	9

1. Einleitung: Was ist eine Grundrechte-Folgenabschätzung?

Grundrechtsfolgenabschätzungen (FRIA-Fundamental Rights Impact Assessment) sind gemäß Art. 27 der KI-VO vorgeschrieben und müssen unter bestimmten Umständen für KI-Systeme mit hohem Risiko durchgeführt werden.

Im Regelfall ist eine FRIA eine Bewertung der potenziellen Auswirkungen eines KI-Systems auf die Rechte einer Person, die durch den Betrieb dieses Systems beeinträchtigt werden könnte. Eine FRIA ist eine Risikobewertung, bei der es nicht um die Beseitigung von Risiken geht, sondern um das Risikomanagement. Der Zweck einer FRIA besteht darin, Risiken für betroffene Personen zu ermitteln, ihre Eintrittswahrscheinlichkeit sowie den Schweregrad zu bewerten, Maßnahmen zur Risikominderung vorzuschlagen und dann einen umfassenden Plan für den angemessenen Umgang mit diesen Risiken zu erstellen.

Obwohl Risikobewertungen keine Neuheit sind, werden KI-Risikobewertungen im Zusammenhang mit Grundrechten für viele Datenschutzexperten ein neues Phänomen sein. Obwohl Datenschutzexperten mit der Bewertung von Risiken für personenbezogene Daten vertraut sind, und manchmal sogar im Zusammenhang mit KI-Systemen, ist das Neue an FRIA die Notwendigkeit, speziell die Risiken zu verstehen, die ausschließlich KI-basiert sind und die zu direkten oder indirekten negativen Auswirkungen führen können.

Grob gesagt birgt der Einsatz von KI eine gewisse Anzahl einzigartiger Risiken, wie Opazität, Komplexität, Autonomie, Voreingenommenheit und Diskriminierung, aus denen sich viele weitere Risiken ergeben. Ein konkretes Beispiel: Autonome, algorithmische Systeme, die bedeutende unabhängige Entscheidungen über das Leben von Menschen treffen, wie KI-basierte Kreditentscheidungsmaschinen, die über die Kreditwürdigkeit entscheiden, würden höchstwahrscheinlich eine FRIA erfordern.

Wie der Name schon sagt, sind nicht alle, sondern nur die grundlegenden Rechte im Geltungsbereich enthalten. Im Kontext des EU-Rechts ist dies so zu verstehen, dass es sich in erster Linie auf die potenziellen negativen Auswirkungen von KI auf die zahlreichen Rechte bezieht, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („**EU-Charta**“) verankert sind.

Das AI-Büro der EU ist gemäß Artikel 27 Abs. 5 der KI-VO verpflichtet, eine Vorlage für einen FRIA-Fragebogen sowie ein automatisiertes Tool zu entwickeln, um die Einhaltung der Vorschriften zu erleichtern.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in der EU-Charta geschützten Rechte, aufgeschlüsselt nach Bereichen:

Bereich	Geschützte Rechte
Würdigkeit	Menschenwürde (1), Recht auf Leben (2), Recht auf Unversehrtheit der Person (3), Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (4), Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit (5)
Freiheiten	Recht auf Freiheit und Sicherheit (6), Achtung des Privat- und Familienlebens (7), Schutz personenbezogener Daten (8), Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen (9), Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (10), Meinungs- und Informationsfreiheit (11), Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (12), Freiheit der Kunst und der Wissenschaft (13), Recht auf Bildung (14), Berufsfreiheit und Recht auf Arbeit (15), unternehmerische Freiheit (16), Recht auf Eigentum (17), Recht auf Asyl (18), Schutz bei Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung (19)
Gleichstellung	Gleichheit vor dem Gesetz (20), Nichtdiskriminierung (21), Kulturelle, religiöse und sprachliche Vielfalt (22), Gleichstellung von Frauen und Männern (23), Rechte des Kindes (24), Rechte älterer Menschen (25), Integration von Menschen mit Behinderungen (26)
Solidarität	Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung im Unternehmen (27), Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (28), Recht auf Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten (29), Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (30), gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (31), Verbot der Kinderarbeit und Jugendarbeitsschutz (32), Familien- und Berufsleben (33), soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (34), Gesundheitsfürsorge (35), Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (36), Umweltschutz (37), Verbraucherschutz (38)
Die Rechte der Bürger	Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (39), Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen (40), Recht auf eine gute Verwaltung (41), Recht auf Zugang zu Dokumenten (42), Europäischer Bürgerbeauftragter (43), Petitionsrecht (44), Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (45), diplomatischer und konsularischer Schutz (46)
Justiz	Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Verfahren (47), Unschuldsvermutung und Recht auf Verteidigung (48), Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit von Straftaten und Strafen (49), Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden (50)

2. Wer muss eine Grundrechte-Folgenabschätzung durchführen?

FRIAs müssen von den Betreibern von KI-Systemen mit hohem Risiko durchgeführt werden. Gemäß der Hierarchie der im Gesetz benannten Verantwortlichen tragen die Betreiber deutlich weniger Verantwortung als die Anbieter, da sie das System mit hohem Risiko nicht selbst entwickelt haben. Sie setzen es jedoch für ihren eigenen spezifischen Anwendungsfall ein, was die Verpflichtung mit sich bringt, die Grundrechte der Endnutzer zu schützen.

Allerdings sind nicht alle Bereitsteller verpflichtet, FRIAs durchzuführen. Diese Verpflichtung gilt nur für Bereitsteller, die Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder private Stellen sind, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, sowie für Bereitsteller von KI-Systemen mit hohem Risiko gemäß Anhang III Nummer 5 Buchstaben b und c.

3. Wann sollte eine Grundrechte-Folgenabschätzung durchgeführt werden?

FRIAs müssen von den Betreibern von KI-Systemen mit hohem Risiko vor dem Einsatz dieser Systeme durchgeführt werden. Obwohl die Anbieter des betreffenden Systems mit hohem Risiko bereits detaillierte Risikobewertungen durchgeführt haben, bevor das System in die Hände des Betreibers gelangt, besteht der Zweck der FRIAs darin, dass ein Betreiber auch eine Risikobewertung durchführen muss, da viele Risiken erst in bestimmten Anwendungsfällen auftreten. Daher müssen diese Arten potenzieller Schäden in der Einsatzphase des Lebenszyklus erfasst werden.

Insbesondere handelt es sich bei den im Geltungsbereich befindlichen Hochrisikosystemen um die in Artikel 6 Absatz 2 der KI-VO genannten Systeme, mit Ausnahme von KI-Hochrisikosystemen, die für den Einsatz in dem in Anhang III Nummer 2 aufgeführten Bereich vorgesehen sind, auf den in Abschnitt 4 näher eingegangen wird.

4. Welche spezifischen Anforderungen gelten für die Grundrechte-Folgenabschätzung?

Art. 27 der KI-VO skizziert einen umfassenden Rahmen für die Durchführung von FRIAs für KI-Systeme mit hohem Risiko. Dieser Rahmen soll sicherstellen, dass der Einsatz von KI nicht gegen die Grundrechte betroffener Personen verstößt. Art. 27 Abs. 1 KI-VO schreibt vor, dass die Betreiber vor

dem Einsatz solcher Systeme eine sorgfältige Bewertung durchführen müssen, die mehrere wichtige Aspekte abdeckt:

- **Einsatzkontext und Verwendungszweck:** Die Betreiber müssen eine detaillierte Beschreibung der Prozesse vorlegen, in denen das KI-System mit hohem Risiko eingesetzt werden soll. Dazu gehört auch eine klare Definition des Verwendungszwecks des KI-Systems innerhalb des spezifischen betrieblichen Kontexts. Das Verständnis des Einsatzkontexts ist entscheidend für die Identifizierung potenzieller Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung des Systems.
- **Betriebsdauer und Nutzungshäufigkeit:** Dies erfordert eine Beschreibung des Zeitraums und der Häufigkeit der beabsichtigten Nutzung des KI-Systems. Dies hilft bei der Bewertung der langfristigen Auswirkungen des Systems auf die Grundrechte und stellt sicher, dass die Bewertung nicht auf eine kurzfristige Perspektive beschränkt ist.
- **Betroffene natürliche Personen und Gruppen:** Die Betreiber müssen die Kategorien von Personen und Gruppen ermitteln, die wahrscheinlich von dem KI-System betroffen sein werden. Dazu gehört die Analyse des spezifischen Kontexts, in dem das System eingesetzt wird, und die Ermittlung der Personen, die von seinem Einsatz betroffen sein könnten.
- **Spezifische Schadensrisiken:** Ein wesentlicher Bestandteil der Bewertung ist die Ermittlung der spezifischen Schadensrisiken, die das KI-System für die identifizierten Personen oder Gruppen darstellen könnte. Dazu gehört die Bewertung der potenziellen negativen Auswirkungen und die Berücksichtigung der vom Anbieter des KI-Systems bereitgestellten Informationen.
- **Menschliche Kontrollmaßnahmen:** Die Umsetzung von Maßnahmen zur menschlichen Aufsicht ist von entscheidender Bedeutung für die Minderung von Risiken im Zusammenhang mit KI-Systemen. Die Anwender müssen die Aufsichtsmechanismen beschreiben, die gemäß den Gebrauchsanweisungen eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass das System innerhalb sicherer und ethischer Grenzen arbeitet.
- **Maßnahmen zur Risikominderung:** Die Betreiber müssen auch die Maßnahmen darlegen, die zu ergreifen sind, wenn die ermittelten Risiken eintreten. Dazu gehören interne Governance-Regelungen und Beschwerdemechanismen, die sicherstellen, dass es effektive Verfahren gibt, um alle Probleme zu lösen, die während des Systembetriebs auftreten.

Dieser strukturierte Ansatz stellt sicher, dass die FRIA gründlich sind und alle notwendigen Aspekte zum Schutz der Grundrechte abdecken. Durch die detaillierte Darstellung jeder Anforderung können die Betreiber potenzielle Risiken umfassend bewerten und mindern und so Rechtsverletzungen verhindern, bevor sie auftreten.

5. Wie interagiert eine Grundrechte-Folgenabschätzung mit einer Datenschutzfolgenabschätzung und anderen rechtlichen Rahmenbedingungen?

Das Aufkommen des digitalen Zeitalters hat eine Reihe von transformativen Technologien hervorgebracht, unter denen sich die KI durch ihre tiefgreifenden Auswirkungen auf die Gesellschaft auswirkt. Mit diesem rasanten technologischen Fortschritt haben sich auch die rechtlichen Rahmenbedingungen weiterentwickelt, um den unzähligen Auswirkungen auf die Grundrechte gerecht zu werden. Ein bemerkenswerter Trend in der digitalen Regulierung ist die zunehmende Verbreitung von Folgenabschätzungen, die dazu dienen, die Auswirkungen des Technologieeinsatzes präventiv abzuschätzen. So schreibt beispielsweise die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) für Verarbeitungsvorgänge vor, die voraussichtlich hohe Risiken für die Rechte und Freiheiten des Einzelnen mit sich bringen. In ähnlicher Weise führt der Digital Services Act (DSA) systemische Risikobewertungen für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen ein. Diese Bewertungen konzentrieren sich zwar in erster Linie auf die Bewältigung umfassender gesellschaftlicher und systemischer Risiken, die über die Grundrechte allein hinausgehen, betonen jedoch den Schutz dieser Kernrechte als eine entscheidende Komponente. Die KI-VO steht im Einklang mit diesem regulatorischen Kurs und schreibt FRIA für KI-Systeme mit hohem Risiko vor, wodurch eine gründliche Berücksichtigung der Grundrechte in die KI-Governance eingebettet wird.

Das Zusammenspiel zwischen der FRIA im Rahmen des KI-Gesetzes und anderen Folgenabschätzungen, insbesondere der DSFA im Rahmen der DS-GVO, bietet einen facettenreichen Blick auf die Einhaltung von Vorschriften. Während sich die DSFA auf Datenschutz- und Privatsphäre-Risiken konzentriert, umfasst die FRIA ein breiteres Spektrum an Grundrechtsfragen. Diese komplementäre Beziehung gewährleistet einen ganzheitlichen Ansatz zum Schutz der Rechte und Freiheiten im digitalen Bereich. So kann eine im Rahmen der DS-GVO durchgeführte DSFA bereits bestimmte Aspekte abdecken, die für eine FRIA erforderlich sind, wie z. B. Datenschutz- und Sicherheitsmaßnahmen. In solchen Fällen ergänzt die FRIA die DSFA, indem sie zusätzliche Grundrechtsfragen behandelt und so eine umfassende Abdeckung ohne unnötige Doppelarbeit gewährleistet. Tatsächlich sieht Artikel 27 Abs. 4 der KI-VO dies ausdrücklich vor: „Wenn eine der in diesem Artikel festgelegten Verpflichtungen bereits durch die Datenschutz-Folgenabschätzung erfüllt wird, ... ergänzt die Grundrechts-Folgenabschätzung diese Datenschutz-Folgenabschätzung.“

Darüber hinaus stehen die systemischen Risikobewertungen, die von der Datenschutzbehörde für große Online-Plattformen vorgeschrieben werden, im Einklang mit den Zielen des FRIA. Beide Rahmenwerke zielen darauf ab, Risiken für die Grundrechte zu identifizieren und zu mindern und so ein sicheres und ethisches digitales Umfeld zu fördern. Durch die Integration dieser Bewertungen können die Betreiber eine kohärente Strategie zum Schutz der Grundrechte in verschiedenen technologischen Bereichen erreichen.

6. Fazit: Die Rolle von Grundrechte-Folgenabschätzung bei verantwortungsvoller KI

Aufgrund ihres Wissens und ihrer Erfahrung bei der Bewertung der Auswirkungen auf die Grundrechte gibt es ein überzeugendes Argument dafür, dass die Datenschutzbeauftragten eine bedeutende Rolle bei der Durchführung oder Überwachung des Abschlusses der Grundrechte-Folgenabschätzung spielen sollten. Obwohl die Datenschutzbeauftragten über fundierte Kenntnisse in Bezug auf solche Bewertungen verfügen, sollte jedoch bedacht werden, dass sie aufgrund ihrer Erfahrung mit Datenschutz-Folgenabschätzungen nicht mit allen Rechten vertraut sind, auf die sich KI-Systeme wahrscheinlich auswirken werden. In der Praxis bedeutet dies, dass sich die Datenschutzbeauftragten ein Verständnis für die Auswirkungen von Technologien auf beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Arbeit, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Asyl und vieles mehr aneignen müssen.