



Rechtliche Herausforderungen und Chancen für den Einsatz von künstlicher Intelligenz im Medienbereich

3. Paper KI-Medien Roundtable

28. November 2024

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)

Mariahilfer Straße 77–79
1060 Wien, Österreich
www.rtr.at

E: rtr@rtr.at
T: +43 1 58058 - 0

FN 208312t, HG Wien
UID-Nr.: ATU43773001

Zum KI-Medien Roundtable

Im Lichte zeitkritischer Fragen an der Schnittstelle von künstlicher Intelligenz (KI), Regulierung und Medien hat der Fachbereich Medien der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH bereits im Jahr 2023 im Rahmen des Kompetenzzentrums das Format eines KI-Medien Roundtables als regelmäßige Austauschplattform ins Leben gerufen.

Mit den Stakeholdern öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Verband Österreichischer Zeitungen, Verband der Regional Medien Österreichs, Verband Österreichischer Privatsender, Verein Digitalradio Österreich und Austria Presse Agentur bearbeitet der KI-Medien Roundtable unter der Schirmherrschaft der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR) die Implikationen von KI auf Medienproduktion, Informationsgenerierung und -verbreitung, sowie auf die öffentliche Meinungsbildung und damit auf die Demokratie und befasst sich mit medienregulatorischen, aber auch gesellschaftlichen, demokratiepolitischen und ethischen Fragestellungen. Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) ist als Medienregulierungsbehörde in einer Beobachterrolle Teil des Roundtables. Die Tätigkeiten entfalten sich im Rahmen des Kompetenzzentrums „Medien“ des Fachbereichs Medien der RTR im Einvernehmen mit der KommAustria. Bereits 2023 wurde der Sonderbericht „Einsatz künstlicher Intelligenz im Mediensektor“ umgesetzt und 2024 die Studie „Künstliche Intelligenz in der Medienwirtschaft“. Die Aktivitäten stehen auch im Zusammenwirken mit der in der RTR ebenso angesiedelten KI-Servicestelle, die u.a. als Ansprechpartnerin für den KI-Einsatz im Medienbereich dient und KI-Informationen für die interessierte Fachöffentlichkeit bereitstellt. Sie unterstützt auch bei der Umsetzung des europäischen AI Act.

Die Ergebnisse der Arbeit des KI-Medien Roundtables sollen Fragestellungen und zu lösende Herausforderungen von Künstlicher Intelligenz im Mediensektor darstellen. Diese Papiere stellen dabei nicht die Meinung der Kommunikationsbehörde Austria dar und präjudizieren dies in keiner Weise.

Rechtliche Herausforderungen und Chancen für den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) im Medienbereich

Medienunternehmen sehen sich in der durch künstliche Intelligenz massiv beschleunigten digitalen Transformation neuen Herausforderungen gegenüber, die ihre Wettbewerbsfähigkeit und redaktionelle Unabhängigkeit betreffen. Das Handlungsfeld wird künftig auch stark durch den Artificial Intelligence Act (AI Act) und dessen praktische Umsetzung geprägt sein.

Executive Summary

Aus dem KI-Medien Roundtable zu den rechtlichen Chancen und Herausforderungen für den Einsatz von KI in der Medienbranche haben sich die folgenden vier zentralen Handlungsfelder für die aktive Gestaltung der Zukunft der Branche ergeben:

- Erstens bieten die im AI Act vorgesehenen **KI-Sandboxes einen Raum, in dem Innovationen unter realen Bedingungen getestet und neue Geschäftsmodelle entwickelt** werden können. Die Einbindung des Medienbereichs ist ein strategischer Vorteil für die Evaluierung gesellschaftlicher Auswirkungen von Projekten und unterstützt auch den Medienbereich in der zukunftsorientierten Entwicklung neuer Formate.
- Zweitens fördert der AI Act **freiwillige Branchenverhaltenskodizes**. Die Aufstellung eines **AI Media Code of Conduct** für den vertrauenswürdigen KI-Einsatz im Mediensektor kann zur Stärkung der Glaubwürdigkeit qualitativer Medienhäuser und deren Abgrenzung von sonstigen Inhaltsproduzenten im digitalen Raum beitragen, die nicht den medienrechtlichen Standards unterliegen.
- Drittens ist eine fortlaufende und gezielte **Beobachtung der Wettbewerbsbedingungen gegenüber großen Tech-Plattformen** essenziell, um Marktverzerrungen aufzudecken und auch mittel- bis langfristig Pluralismus, Medien- und Meinungsvielfalt als zentrale Säule der Demokratie zu wahren.
- Viertens ist für Medienunternehmen, die sowohl eine Betreiberrolle, aber mit weiterer Transformation auch stärker eine Anbieterrolle gemäß dem AI Act einnehmen können, eine **praxisorientierte Präzisierung der rechtlichen Anforderungen, insbesondere für sogenannte KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck**, zentral. Dazu werden vor allem zeitnah entsprechende Praxisleitfäden benötigt, welche die Interessen aller Stakeholder angemessen berücksichtigen.

1. Einrichtung von Sandboxes und Integration des Mediensektors

Grundsätzlich dienen KI-Sandboxes (KI-Reallabor gemäß Art 57 AI Act) der kontrollierten Innovationsförderung und bieten die Möglichkeit, innovative KI-Systeme und Use Cases vor dem Inverkehrbringen oder der Inbetriebnahme zu entwickeln, testen, trainieren und validieren. Der AI Act sieht vor, dass Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die für KI zuständigen Behörden mindestens eine KI-Sandbox einrichten, die bis zum 2. August 2026 einsatzbereit ist. Die Mitgliedsstaaten haben sicherzustellen, dass für Einrichtung und Aufbau von KI-Sandboxes ausreichende Mittel bereitstehen, um diese Maßnahme wirksam und zeitnah umzusetzen (Art 57 Abs 4 AI Act).

Bei der Einrichtung der KI-Sandbox in Österreich ist die Schaffung eines Zugangs für den Mediensektor essenziell und auch für alle weiteren Sandbox-Stakeholder von wesentlicher strategischer Bedeutung. Use Cases aus dem Medienbereich eignen sich tendenziell exzellent dafür, gesellschaftliche Auswirkungen von KI-Systemen und Use Cases abzuleiten. Diese Erkenntnisse sind nicht nur eine wichtige und wertvolle Ergänzung für Forschung und kommerzielle KI-Projekte, sondern auch essenziell für die Bearbeitung von Vorhaben gemäß den Prinzipien vertrauenswürdiger künstlicher Intelligenz (*trustworthy AI*), die einem Großteil der öffentlichen und privaten Ausschreibungen und Projektrichtlinien verpflichtend zu Grunde liegen. Darüber hinaus können Medienunternehmen ein wichtiger strategischer Partner in Bezug auf Trainings-, Test- und Validierungsdaten für KI-Anwendungen sein.

Ebenso ist es für Medienunternehmen wichtig, einen geschützten Raum für die Entwicklung und Prüfung innovativer Ideen zu haben, ohne das Risiko eines direkten und eventuell verfrühten Markteintritts. Aus der Besonderheit des Mediensektors als eine der zentralen Drehscheiben für öffentliche Information und Meinungsbildung ist eine Möglichkeit, neue Medienprodukte und Geschäftsmodelle außerhalb des regulären Produktionsprozesses zu testen, für die technologische Weiterentwicklung ohne die Gefährdung von Vertrauen in die Medienintegrität essenziell. Über den Zugang zur KI-Sandbox können Medienunternehmen praxisnahe Forschung und Entwicklung betreiben, um konkrete Herausforderungen der Branche zu adressieren. Die Erkenntnisse aus dieser Testumgebungen können in weiterer Folge kontrolliert entsprechend der ethischen und medienrechtlichen Standards in die Medienpraxis überführt werden.

Der AI Act sieht vor, dass KI-Sandboxes auch mitgliedstaatübergreifend eingerichtet werden können. Im Sinne von Gemeinsamkeiten des deutschen Sprach- und Medienraums kann unter diesem Gesichtspunkt auch eine DACH KI-Mediensandbox in Erwägung gezogen werden, um Synergien und gemeinsame Ressourcen zu nutzen. Jedenfalls sollten aber Medienunternehmen die Möglichkeit haben, die KI-Sandbox in Österreich zu nutzen und Zugang zur Infrastruktur zu erhalten.

Abschließend ist zu bemerken, dass der AI Act die mögliche Anzahl von KI-Sandboxes nicht beschränkt oder begrenzt, sondern nur die Vorgabe enthält, dass mindestens eine KI-Sandbox pro Mitgliedstaat aufzustellen ist. Folglich ist auch die Einrichtung einer eigenen KI-Medien-Sandbox für den Medienbereich denkbar, um den notwendigen Raum für Innovationsforschung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des österreichischen Mediensektors zu schaffen.

Kernpunkte und Zielsetzungen

- Einbindung des Mediensektors bei der Einrichtung einer KI-Sandbox in Österreich und Schaffung eines Zugangs für die Nutzung der Einrichtungen und Infrastrukturen.
- Bündelung von KI-Sandboxvorhaben im Mediensektor in Form von einer möglichen DACH KI-Mediensandbox zur gemeinsamen Ressourcen- und Synergienutzung.
- Einrichtung einer eigenen KI-Medien-Sandbox für den österreichischen Mediensektor zur Förderung von Innovation und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, falls kein kollaborativer Ansatz bei der KI-Sandbox oder im DACH-Raum verfolgt wird..
- Gewährleistung ausreichender und zeitnaher Ressourcen für die zuständigen Behörden, um die Verpflichtungen betreffend Einrichtung und Aufbau von KI-Sandboxes entsprechend umsetzen zu können.

2. Schaffung eines AI Media Code of Conduct zur sichtbaren Abgrenzung von Medienhäusern gegenüber reinen Tech-Plattformen

Die Differenzierung zwischen redaktionellen Inhalten qualitativer Medienunternehmen und medienähnlicher Inhalte, die von Tech-Konzernen und Nicht-Medienunternehmen produziert werden, wird für Medienkonsumierende zunehmend schwieriger. Vor allem im digitalen Raum verfließen die Grenzen, wo Medienkonsumierende einer immer größeren Vielzahl an inhaltlich nicht mehr klar differenzierbaren Formaten (zB redaktionelle Inhalte, Entertainment, Infotainment, Werbung etc) ausgesetzt sind. Zudem werden professionelle journalistische Inhalte, Meinungen, Verschwörungstheorien und Fehlinformationen gleichberechtigt wirkend nebeneinander dargestellt, was die Wahrnehmung von Qualität und Zuverlässigkeit von Informationen gefährdet und zur Desinformation der Öffentlichkeit führen kann. Durch KI-Anwendungen, insbesondere durch generative KI-Applikationen, wird diese Problematik immens verstärkt.

Tech-Konzerne und andere Marktteilnehmende betrachten Inhalte aus einer kommerziellen Produktperspektive und sind im Regelfall in der Lage, KI-generierte Inhalte effizienter und in größerem Umfang zu erstellen. Diese positiven Skaleneffekte ergeben sich vor allem aus den geringeren Anforderungen, da sie keiner redaktionellen Kontrolle und nicht den strikten medienrechtlichen Normen unterliegen, die für Medienhäuser gelten (zB Einhaltung journalistischer Standards, Beachtung medienethischen Prinzipien, Lizenzierung wie etwa im Rundfunkbereich etc.).

Zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs – bei gleichzeitiger Wahrung der Kernprinzipien der Medienintegrität – ist eine Abgrenzung zwischen redaktionellen Medieninhalten und medienähnlichen Inhalten bzw. qualitativen Medienhäusern, die medienrechtlichen Normen unterliegen und Nicht-Medienunternehmen zentral. In der Wahl der Mittel und Instrumente für eine derartige Abgrenzung ist es elementar, Medienunternehmen nicht durch weitere Compliance-Anforderungen im Verhältnis zu anderen Marktteilnehmenden zu benachteiligen. In Betracht kommen daher keinesfalls Zusatzpflichten, sondern nur (freiwillige) Maßnahmen, welche Medienunternehmen in ihrer journalistischen Rolle unterstützen, stärken und sichtbar in der Wahrnehmung von Medienkonsumierenden unterscheiden.

Der AI Act bietet in diesem Zusammenhang das Instrument der freiwilligen (Branchen-)Verhaltenskodizes und Leitlinien (Codes of Conduct, Art 95 AI Act), deren Inhaltsspektrum unter anderem die Punkte Ethik, Nachhaltigkeit, KI-Kompetenz, Diversität und Vielfalt sowie Beachtung der Auswirkungen auf schutzbedürftige Gruppen betreffen. Denkbar wäre die Ableitung eines AI Media Code of Conduct aus den geltenden Bestimmungen für Medienhäuser, der auf wesentliche Aspekte an der Schnittstelle von KI und Medien Bezug nimmt. Medienunternehmen sollte es offenstehen, sich freiwillig zu einer Einhaltung zu bekennen. Eine Einhaltungserklärung sollte eine Abgrenzung zu anderen Marktteilnehmenden zu ermöglichen, und damit die Marktposition von Medienunternehmen zu stärken.

Der Vorteil eines freiwilligen AI Media Code of Conduct, basierend auf geltenden, die Medienunternehmen von anderen Marktteilnehmenden unterscheidenden Standards sowie unter Einbeziehung der Nutzung von KI, ist eine Möglichkeit zur branchenspezifischen und zielgerichteten Selbstdefinition von gemeinsamen Prinzipien. Als nicht zielführende Maßnahmen werden externe Vorgaben, Kriterien und Prüfkataloge erachtet, welche nicht auf die Besonderheiten und Charakteristika des Mediensektors eingehen oder mit enormen zusätzlichen externen Kosten verbunden sind.

Kernpunkte und Zielsetzungen

- Schärfung der Unterscheidung zwischen (qualitativen) Medienunternehmen und anderen Marktteilnehmenden sowie zwischen redaktionellen Inhalten und sonstigen medienähnlichen Inhalten.
- Stärkung von Medienunternehmen durch einen freiwilligen AI Media Code of Conduct, der auf den bestehenden medienrechtlichen Verpflichtungen, ergänzt um relevante KI-Aspekte, beruht.
- Vermeidung von zusätzlichen Compliance-Anforderungen und Verpflichtungen, die Medienunternehmen im Wettbewerb gegenüber anderen Marktteilnehmenden, die nicht medienrechtlichen Standards unterliegen.

3. Beobachtung der Wettbewerbssituation auf großen Tech-Plattformen im Hinblick auf Pluralismus, Medien- und Meinungsvielfalt

Tech-Konzerne kontrollieren einen Großteil der Infrastruktur, über welche digitale Inhalte verbreitet und konsumiert werden. Auf den von ihnen gleichzeitig eigens betriebenen Medienplattformen wird die Ausspielung und Sichtbarkeit von Inhalten im Wesentlichen durch intransparente algorithmische Entscheidungen gesteuert. Diese Algorithmen sind oft so gestaltet, dass sie entweder bezahlte Inhalte priorisieren oder Inhalte bevorzugen, die möglichst viel Aufmerksamkeit generieren (tendenziell sensationelle, kontroverse oder polarisierende Themen). Dies führt dazu, dass bestimmte Stimmen und Perspektiven überrepräsentiert werden, während andere weniger sichtbar sind. Negative Auswirkungen in der Form der Beeinträchtigung von Meinungsfreiheit, weil Inhalte nicht auf Basis ihrer journalistischen oder sozialen Relevanz gefördert werden, sondern vor allem nach kommerziellen Kriterien, bedürfen einer aktuellen sowie mittel- und langfristigen kritischen Beobachtung.

Hervorzuheben ist auch, dass große Tech-Plattformen von starken Netzwerkeffekten profitieren. Ihre immense Benutzerbasis macht sie besonders attraktiv für Werbetreibende und schafft eine Marktdynamik, bei der neue Nutzende von der bereits vorhandenen Masse profitieren. Es ist für traditionelle Medienhäuser schwer, Plattformen mit einer vergleichbaren Reichweite und Nutzerzahl aufzubauen, da der Wert der großen Medienplattformen mit der Anzahl der Nutzenden exponentiell wächst. Auf alternative Plattformen entfällt ein vergleichsweise kleiner Bruchteil des Marktes, der von einer sehr kleinen Gruppe an Nutzenden frequentiert wird. Zur Erreichung eines breiten Publikums ist die Präsenz traditioneller Medienunternehmen auf den großen Medienplattformen und Mediendiensten daher unumgänglich. Da die Betreibenden dort jedoch den Zugang zu Inhalten kontrollieren und steuern, könnten alternative Medien, die für Pluralismus und eine lebendige Demokratie essenziell sind, an den Rand gedrängt werden.

Insgesamt betrachtet kann die Marktkonzentration von großen Medienplattformen und Mediendiensten zu einem Monopol führen, bei dem nur wenige Marktteilnehmer die öffentliche Debatte und Meinungsbildung dominieren. Dies würde zu einer Einschränkung der Meinungsvielfalt führen, die jedoch für eine pluralistische Gesellschaft von zentraler Bedeutung ist.

Kernpunkte und Zielsetzungen

- Beobachtung der Marktstrukturen im Hinblick auf digitale Medienplattformen und Mediendienste, um potenzielle Monopolstellungen und wettbewerbsverzerrende Praktiken zu identifizieren.
- Achtung der mittel- und langfristigen Wahrung von Pluralismus, Medien- und Meinungsfreiheit, insbesondere im digitalen Raum.

4. Zeitnahe und praktische Präzisierung der Anforderungen aus dem AI Act, insbesondere für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis der Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck nach qualitativ hochwertigem Trainingscontent und den Schutzinteressen von Marktteilnehmenden, die überwiegend Inhalte erstellen, ist komplex. Aktuell nutzen Medienunternehmen vorwiegend sogenannte KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck von Drittanbietern. Damit befinden sie sich regelmäßig in einer Betreiberrolle gemäß dem AI Act, mit dem Primärinteresse, ihre Inhalte vor unrechtmäßiger Verarbeitung zu schützen. Zu unterstreichen sind jedoch laufende Projekte und Bestrebungen zur digitalen Transformation in Medienhäusern, die über das bloße Verwenden von Drittprodukten hinaus und in Richtung der Entwicklung eigener Innovationen gehen. Damit könnten Medienunternehmen künftig verstärkt auch in einer Anbieterrolle gemäß dem AI Act sein und selbst mit Fragen der rechtmäßigen Nutzung von Fremdinhalten für die Modellerstellung konfrontiert sein.

Der AI Act sieht als Instrument zum Ausgleich der Interessenlage und zur Unterstützung der Rechtewahrung die Verpflichtung vor, dass Modell-Anbieter die Inhalte, die für das Modelltraining verwendet wurden, transparent in ausreichend detaillierter Form offenlegen müssen. Diese Transparenzverpflichtung soll auf der Grundlage einer noch zu entwickelnden Formatvorlage des EU AI Offices erfolgen. Eine öffentliche Konsultation – unter anderem – zur Gestaltung dieser Formatvorlage auf EU-Ebene fand bis zum 18.09.2024 statt; bis April 2025 soll ein entsprechender Praxisleitfaden für die Umsetzung bzw. eine Formatvorlage vorliegen.

Für die Strukturierung einer Formatvorlage besteht vor allem die Herausforderung, dass KI-Modelle auf der Grundlage von Milliarden von Datenpunkten trainiert sein können, die aus verschiedensten Quellen stammen. Diese Daten in einer transparenten, strukturierten und sehr detaillierten Form darzustellen, die für Medienunternehmen, Aufsichtsbehörden und die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist, erfordert enorme Anstrengungen auf Seiten der Anbieter. Ist die Formatvorlage bzw. deren Gestaltung (digital, durchsuchbar etc.) nicht praktikabel und granular genug, kann diese eventuell nicht ihren Zweck erfüllen.

Kernpunkte und Zielsetzungen

- Zeitnahe Erarbeitung und Verfügbarmachung der Formatvorlage für die Offenlegung der Trainingsinhalte durch das AI Office für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck und des entsprechenden Praxisleitfadens, damit AI Act Pflichten innerhalb der notwendigen Fristen vorbereitet und umgesetzt werden können.
- Berücksichtigung der Interessen von Medienunternehmen als Inhaltsersteller, an der Rechtewahrung und dem Schutz vor unrechtmäßiger Verarbeitung ihrer Inhalte durch entsprechenden Detailgrad und Gestaltung der Formatvorlage.
- Vermeidung von überschießenden Pflichten für Anbieter von KI-Modellen, welche nicht der Transparenz von Trainingsinhalten dienen.