



---

**Ausschussdrucksache 21(23)59**

vom 13. März 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

des Sachverständigen Dr. Jonas Botta  
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Öffentliche Anhörung am 23. März 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Gesetz zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz)

BT-Drs. 21/4594

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Ausschuss für Digitales und  
Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages

**Dr. Jonas Botta**  
*Forschungsreferent*  
botta@foev-speyer.de

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der  
Verordnung über künstliche Intelligenz (BT-Drs. 21/4594)**

13.03.2026

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

anbei darf ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf  
übersenden. Ich hoffe, die aufgezeigten Punkte können Ihnen bei Ihrer  
Entscheidungsfindung behilflich sein.

Mit freundlichen Grüßen

Jonas Botta

**Gesetz zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz**

(BT-Drs. 21/4594)

<b>A. ÜBERBLICK</b> .....	<b>2</b>
<b>B. KI-MARKTÜBERWACHUNGS- UND INNOVATIONSFÖRDERUNGSGESETZ (KI-MIG-E)</b> .	<b>3</b>
I.    ALLGEMEINE AUFSICHTSARCHITEKTUR .....	3
1. <i>Zuständigkeiten</i> .....	3
2. <i>Unabhängigkeit</i> .....	4
II.   UNABHÄNGIGE KI-MARKTÜBERWACHUNGSKAMMER (UKIM).....	6
1. <i>Verfassungskonformität</i> .....	6
2. <i>Unionsrechtskonformität</i> .....	7
III.  INNOVATIONSFÖRDERUNG .....	8
1. <i>Reallabore</i> .....	8
2. <i>Tests außerhalb von Reallaboren</i> .....	9
IV.  REGELUNGSLÜCKEN .....	10
1. <i>Bußgelder gegen öffentliche Stellen</i> .....	10
2. <i>KI-Transparenzregister</i> .....	10
3. <i>Einbindung von Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft</i> .....	11
<b>C. FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>12</b>

---

\* **Dr. Jonas Botta** vertritt derzeit die Juniorprofessur für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Datenschutzrecht und Recht der Digitalisierung an der FernUniversität in Hagen und ist zugleich Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV Speyer).

## A. Überblick

Am 1. August 2024 ist die Verordnung über künstliche Intelligenz (EU) 2024/1689 (KI-VO) in Kraft getreten. Sie bildet weltweit den ersten demokratisch legitimierten, verbindlichen Rechtsrahmen für die Entwicklung, das Inverkehrbringen und teilweise auch die Verwendung von Systemen der künstlichen Intelligenz (KI-Systemen). Mit ihrem risikobasierten Ansatz setzt die KI-VO auf eine gestaffelte Regulierung: Bestimmte KI-Systeme werden generell verboten, an Hochrisiko-KI-Systeme werden weitreichende Anforderungen gestellt, und unterhalb dieser Schwelle greifen zumindest Transparenzpflichten.

Das Inkrafttreten der Verordnung ist allerdings nur der erste Schritt. Ihr Wirksamwerden hängt maßgeblich davon ab, ob die nationalen Aufsichtsbehörden in der Lage sind, die normativen Vorgaben effektiv durchzusetzen. Die KI-VO gilt zwar unmittelbar, doch überlässt sie den Mitgliedstaaten wesentliche Durchführungspflichten: die Benennung der zuständigen Behörden, den Erlass von Sanktionsvorschriften und die Schaffung von Innovationsförderungsmaßnahmen. Die Erfüllung dieser Aufgaben ist Deutschland bislang schuldig geblieben, obwohl sie in Teilen bereits zum 2. August 2025 erfolgen sollte (vgl. Art. 113 KI-VO).

Der vorliegende Gesetzentwurf aus dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) erhebt den Anspruch, eine innovationsfreundliche, bürokratiearme und einheitliche Durchführung der KI-VO zu gewährleisten. Die nachfolgende Stellungnahme unterzieht diesen Entwurf einer kritischen rechtswissenschaftlichen Analyse. Sie knüpft dabei an Vorarbeiten des Verfassers an, der gemeinsam mit Prof. Dr. Mario Martini im Jahr 2024 ein umfassendes Gutachten zur nationalen KI-Aufsicht vorgelegt hat.<sup>1</sup> Wie bereits darin empfohlen, soll der Vollzug der KI-VO maßgeblich der Bundesnetzagentur (BNetzA) obliegen. Das Ziel einer „schlanken“ Aufsicht im Sinne eines möglichst einheitlichen Vollzugs der KI-VO im föderalen Staat ist ausdrücklich zu begrüßen.

---

<sup>1</sup> Martini/Botta, MMR 2024, 630 ff.

Gleichwohl weist der Gesetzentwurf noch unionsrechtliche Defizite auf und lässt wichtige Regelungslücken offen.

## B. KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz (KI-MIG-E)

Kern des Artikelgesetzes und der nachfolgenden Stellungnahme ist das KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz (KI-MIG-E).

### I. Allgemeine Aufsichtsarchitektur

Jeder Mitgliedstaat muss unter der KI-VO mindestens eine notifizierende Behörde und mindestens eine Marktüberwachungsbehörde als zuständige nationale Behörden einrichten oder benennen (Art. 70 Abs. 1 S. 1 KI-VO).

#### 1. Zuständigkeiten

Der Entwurf weist der BNetzA die **Auffangzuständigkeit** als Marktüberwachungsbehörde zu (§ 2 Abs. 1 KI-MIG-E). Sie fungiert daneben als Koordinierungs- und Kompetenzzentrum (§ 5 KI-MIG-E), zentrale Anlaufstelle (§ 6 KI-MIG-E) sowie zentrale Beschwerdestelle (§ 8 KI-MIG-E).

Die Notifizierungszuständigkeiten sind demgegenüber dezentral organisiert: Sie knüpfen gemäß § 3 Abs. 1 KI-MIG-E an die bestehenden sektoralen notifizierenden Behörden an; für Hochrisiko-KI-Systeme nach Anhang III Nr. 1 KI-VO übernimmt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik übergangsweise diese Aufgabe (§ 3 Abs. 2 KI-MIG-E). Der Referentenentwurf hatte noch eine Auffangzuständigkeit der BNetzA für die Notifizierung vorgesehen.<sup>2</sup>

Die Grundentscheidung für die BNetzA bei der Marktüberwachung ist zu begrüßen: Die BNetzA verfügt über Erfahrung mit der Produktsicherheit und entwickelt sich immer stärker zu einer

---

<sup>2</sup> BMDS, Referentenentwurf, 11.9.2025, [https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/CDR\\_Anlage1-250911\\_RefE\\_KIVO-Durchf%C3%BChrungsgesetz\\_Entwurf\\_barrierefrei.pdf](https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/CDR_Anlage1-250911_RefE_KIVO-Durchf%C3%BChrungsgesetz_Entwurf_barrierefrei.pdf).

schlagkräftigen Digitalaufsicht; ihre Zuständigkeit verspricht daher am ehesten, den Ausgleich zwischen Risikominimierung und Innovationsförderung bei der Regulierung künstlicher Intelligenz zu gewährleisten.

Neben der BNetzA sind die bestehenden **sektoralen Marktüberwachungsbehörden** (§ 2 Abs. 2 KI-MIG-E) wie das Kraftfahrt-Bundesamt oder die Gewerbeaufsichtsämter auf Ebene der Regierungsbezirke, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (§ 2 Abs. 3 KI-MIG-E) und – für die nach § 2 Abs. 6 KI-MIG-E ausgenommenen Landesbehörden – die nach Landesrecht zuständigen Behörden zuständig. Auch die **unabhängigen Datenschutzbehörden** des Bundes und der Länder behalten ihre Zuständigkeit.

Der Entwurf vermeidet dadurch zwar ausdrücklich die Schaffung von Doppelstrukturen und knüpft an bestehende Marktüberwachungsregime an. Diese Vielgliedrigkeit birgt jedoch zugleich die Gefahr **fragmentierter Aufsicht und inkonsistenter Rechtsanwendung**. Entscheidend wird es deshalb auf das Koordinierungs- und Kompetenzzentrum bei der BNetzA ankommen, das gemäß § 5 S. 2 Nr. 2 KI-MIG-E auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken soll – flankiert von den Kooperationsvorschriften des § 9 KI-MIG. Sollte es gleichwohl zu divergierenden Rechtsauffassungen oder Zuständigkeitskonflikten zwischen Marktüberwachungs- und/oder Datenschutzbehörden kommen, **fehlt es an einem verbindlichen Konfliktlösungsmechanismus**. Anleihe hierfür ließe sich z.B. am Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DSGVO nehmen.

---

## 2. Unabhängigkeit

Das Unabhängigkeitsgebot des Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO könnte sich als unionsrechtliche Achillesferse der nationalen Aufsichtsstruktur erweisen. Die Vorschrift verpflichtet die zuständigen Behörden zu „unabhängiger, unparteiischer und unvoreingenommener“ Aufgabenwahrnehmung, und zwar gegenüber der Privatwirtschaft wie gegenüber staatlichen Stellen gleichermaßen.

Ob damit – dem Vorbild der DSGVO folgend – „**völlige Unabhängigkeit**“ verlangt wird, ist im Schrifttum umstritten.<sup>3</sup> Für einen abgesenkten Standard könnte Art. 74 Abs. 8 KI-VO sprechen, der für besonders sensible KI-Einsatzbereiche die Zuständigkeit der völlig unabhängigen Datenschutzaufsicht oder einer unter denselben Bedingungen benannten Behörde festschreibt, was im Umkehrschluss auf unterschiedliche Unabhängigkeitsniveaus hindeutet. Die **EuGH-Rechtsprechung** zum Unabhängigkeitsbegriff spricht hingegen für einen einheitlich hohen Maßstab.<sup>4</sup> Dass das Unionsrecht ohnehin nicht trennscharf zwischen „Unabhängigkeit“ und „völliger Unabhängigkeit“ unterscheidet, illustriert der Vergleich von Europäischer Zentralbank (Art. 282 Abs. 3 S. 3 AEUV: „unabhängig“) und Rechnungshof (Art. 285 Abs. 2 S. 2 AEUV: „völlige Unabhängigkeit“), deren Unabhängigkeitserfordernis weitestgehend identisch verstanden wird.<sup>5</sup> Art. 74 Abs. 8 KI-VO lässt sich danach auch als **bloße Zuständigkeitsregel** lesen, die auf die Datenschutzkompetenz in diesen Bereichen abzielt, nicht auf einen eigenen Unabhängigkeitsstandard.

Daran gemessen erweist sich die **institutionelle Einbindung der deutschen Aufsichtsbehörden** als problematisch. Weder die BNetzA noch die anderen Behörden auf Bundes- und Landesebene sind frei von staatlicher Aufsicht. Zwar sieht § 4 Abs. 3 KI-MIG-E für die KI-Marktüberwachungskammer ausdrücklich vor, dass diese „völlig unabhängig“ handelt und keinerlei Weisungen entgegennimmt. Für die BNetzA in ihrer Eigenschaft als allgemeine Marktüberwachungsbehörde fehlt jedoch eine entsprechende Regelung; nichts anderes gilt für die sektoralen Marktüberwachungsbehörden. Es besteht damit das ernstzunehmende Risiko, dass der EuGH die deutsche Aufsichtsstruktur als unionsrechtswidrig qualifizieren könnte.

Es wäre gleichzeitig auch kein gangbarer Ausweg, sämtliche Marktüberwachungsbehörden im föderalen Vollzug völlig unabhängig auszugestalten. Ein solcher Ansatz kollidierte mit den **Grundprinzipien demokratischer Kontrolle**: Der Wille des Volkes muss sich in der

---

<sup>3</sup> Bejahend Martini/Botta, MMR 2024, 630 (632); Kaufhold/Langenbacher, BKR 2025, 598 (599); a.A: Beck/Irskens, in: BeckOK KI-Recht, 5. Ed. 1.2.2026, KI-VO Art. 70 Rn. 21 f.; Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15 (19).

<sup>4</sup> EuGH BeckRS 2018, 11052 Rn. 67; BeckRS 2020, 11948 Rn. 32; ZEuP 2022, 456 (458).

<sup>5</sup> Kaufhold/Langenbacher, BKR 2025, 598 (599).

demokratischen Legitimationskette vom Parlament über die obersten Bundesbehörden bis zum Verwaltungsvollzug vor Ort fortschreiben – was Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten zwingend voraussetzt.<sup>6</sup> Es wäre daher empfehlenswert, in den Verhandlungen zur digitalen Omnibus-Verordnung über KI auf eine Klarstellung in Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO zu drängen.

## II. Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer (UKIM)

Eine Sonderrolle im Entwurf nimmt die KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) ein, die bei der BNetzA errichtet wird und für bestimmte besonders sensible Anwendungsbereiche zuständig sein soll: Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 1 KI-VO, sofern sie für Strafverfolgungszwecke, Grenzmanagement und Justiz und Demokratie eingesetzt werden, sowie Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 6, 7 und 8 KI-VO (§ 2 Abs. 5 KI-MIG-E).

### 1. Verfassungskonformität

Die ursprüngliche Konzeption der UKIM war **verfassungswidrig**.<sup>7</sup> Der Referentenentwurf hatte ihre Zuständigkeit auf Landesbehörden erstreckt und damit ungerechtfertigt in die Eigenstaatlichkeit der Länder eingegriffen.<sup>8</sup> Der Regierungsentwurf hat dieses Problem durch § 2 Abs. 6 KI-MIG-E bereinigt, der für öffentliche Stellen der Länder die Zuständigkeit der nach Landesrecht bestimmten Behörden begründet. Damit ist die verfassungsrechtliche Flanke geschlossen – die unionsrechtliche indes nicht.

---

<sup>6</sup> Martini/Botta, MMR 2024, 630 (632).

<sup>7</sup> Botta, Die Umsetzung der KI-VO, <https://rsw.beck.de/zeitschriften/rdi/single/2026/03/02/die-umsetzung-der-ki-vo>.

<sup>8</sup> BMDS, Referentenentwurf, 11.9.2025, [https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/CDR\\_Anlage1-250911\\_RefE\\_KIVO-Durchf%C3%BChrungsgesetz\\_Entwurf\\_barrierefrei.pdf](https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/CDR_Anlage1-250911_RefE_KIVO-Durchf%C3%BChrungsgesetz_Entwurf_barrierefrei.pdf).

---

## 2. Unionsrechtskonformität

Die unionsrechtliche Beurteilung der UKIM lässt sich anhand einer dreistufigen Prüfung vornehmen.

Auf der ersten Stufe ist zu klären, ob die UKIM eine **eigenständige Behörde** im Sinne des Art. 74 Abs. 8 KI-VO darstellt oder lediglich eine Organisationseinheit innerhalb der BNetzA. Die organisatorische Eingliederung spricht gewichtig für Letzteres: Den Vorsitz führt der BNetzA-Präsident, die Vizepräsidenten fungieren als beisitzende Mitglieder, Geschäftsstelle und Sachmittel verbleiben bei der BNetzA (§ 4 Abs. 1 und Abs. 2 KI-MIG). Eine echte institutionelle Verselbständigung ist darin schwerlich zu erkennen.

Auf der zweiten Stufe – die nur relevant wird, wenn man die UKIM als eigenständige Behörde qualifiziert – ist zu prüfen, ob Art. 74 Abs. 8 KI-VO die **Neubenennung** einer eigens zu diesem Zweck geschaffenen Stelle überhaupt erlaubt. Der Wortlaut spricht dagegen: Die Norm erfasst die Datenschutzbehörde oder eine Behörde, die „gemäß denselben Bedingungen wie den in den Artikeln 41 bis 44 der Richtlinie (EU) 2016/680 festgelegten benannt“ wurde – was voraussetzt, dass sie nach diesen Bedingungen bereits errichtet worden ist, nicht erst anlässlich der KI-VO-Durchführung neu geschaffen wird. Denkbar ist daher, dass Art. 74 Abs. 8 KI-VO lediglich eine Sonderregelung für Mitgliedstaaten darstellt, die die Datenschutzaufsicht nach DSGVO und JI-RL nicht einheitlich organisiert haben.<sup>9</sup> Ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen lässt jedoch auch ein offeneres Verständnis der Norm zu.<sup>10</sup>

Auf der dritten Stufe – wenn man eine Neubenennung für zulässig hält – genügt die UKIM den Anforderungen **völliger Unabhängigkeit** nach Art. 42 JI-RL nicht. Zum einen ist die fachliche Qualifikation der Mitglieder im Datenschutzrecht gesetzlich nicht sichergestellt (vgl. Art. 43 Abs. 2 JI-RL).<sup>11</sup> Diese müsste der Gesetzgeber im KI-MIG oder im Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BEGTPG) festhalten. Zum anderen ist

---

<sup>9</sup> Wünschelbaum, MMR 2025, 259 (261); a.A.: Hartmann, in: Martini/Wendehorst, 2. Aufl. 2026, KI-VO Art. 74 Rn. 15.

<sup>10</sup> Djeffal, in: BeckOK KI-Recht, 5. Ed. 1.11.2025, KI-VO Art. 74 Rn. 55.

<sup>11</sup> Vgl. Hartmann, in: Martini/Wendehorst, 2. Aufl. 2026, KI-VO Art. 74 Rn. 15.

kein eigener Haushaltsplan, der als Bedingung institutioneller Unabhängigkeit anzusehen ist, vorgesehen (vgl. Art. 42 Abs. 6 JI-RL).

Die UKIM ist damit in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung **unionsrechtswidrig**. Der nationale Gesetzgeber muss hier nachsteuern – oder besser noch diesen Bereich der Datenschutzaufsicht überlassen, die nicht nur die Unabhängigkeitsanforderungen bereits erfüllt, sondern auch über die größere Sachnähe zu den betroffenen Einsatzbereichen verfügt.

### III. Innovationsförderung

#### 1. Reallabore

In KI-Reallaboren sollen neue Technologien unter Behördenaufsicht erprobt werden können; ein im FinTech-Bereich bereits bewährtes Konzept.<sup>12</sup> Der Entwurf sieht dafür mindestens ein Reallabor bei der BNetzA vor (§ 13 Abs. 1 KI-MIG-E).

Positiv hervorzuheben ist, dass § 13 Abs. 3 KI-MIG-E neben KMU auch **Forschungseinrichtungen und Hochschulen** einen prioritären Zugang zum Reallabor gewährt. Angesichts erwartbar beschränkter Kapazitäten (zumal von nur einem Reallabor) wird es nach Errichtung des Reallabors im ganz erheblichen Maße darauf ankommen, ob und wenn ja welche (inhaltlichen) Schwerpunkte darüber hinaus gesetzt werden sollen. Dabei sollte die **Gemeinwohlorientierung** der jeweiligen KI-Innovationen im besonderen Fokus stehen.

Ungenutztes Potenzial liegt in der **grenzüberschreitenden Dimension**: Die KI-VO lässt ausdrücklich Reallabore mehrerer Mitgliedstaaten zu (Art. 57 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2, Abs. 2 KI-VO). Dieser Ansatz böte die Chance zu europäischen Kooperationen – etwa im Sicherheitsbereich, um Alternativen zu marktbeherrschenden außereuropäischen Softwarelösungen wie „Gotham“ von Palantir zu entwickeln.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Botta, ZfDR 2022, 391 (398 f.).

<sup>13</sup> Vgl. Martini/Botta, DÖV 2025, 1033 (1038).

Der Entwurf schweigt zudem dazu, ob auch **Datenschutzbehörden** eigene Reallabore errichten dürfen. Die Datenschutzkonferenz hatte daher eine gesetzliche Klarstellung gefordert.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass § 13 KI-MIG-E **keine abschließende Regelung** für regulatorische Experimentierräume zur Erprobung neuer Technologien darstellen kann. Datenschutzbehörden sind im Rahmen ihrer **Beratungskompetenz** nach der DSGVO<sup>15</sup> bereits zur Errichtung eigener Reallabore befugt.

---

## 2. Tests außerhalb von Reallaboren

Neben den Reallaboren sieht die KI-VO auch Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen **außerhalb von Reallaboren** vor (Art. 60 f. KI-VO). Da diese Tests nicht der unmittelbaren behördlichen Aufsicht unterliegen, gehen von ihnen **besondere Risiken für die Grundrechte** der betroffenen Personen aus.

Die in § 14 Abs. 2 S. 4 KI-MIG-E vorgesehene **Genehmigungsfiktion** bedarf daher einer kritischen Würdigung. Einerseits dient sie der Innovationsförderung: Langwierige Genehmigungsverfahren können Entwicklungszyklen erheblich verzögern, und Art. 60 Abs. 4 lit. b KI-VO stellt es dem nationalen Gesetzgeber ausdrücklich frei, eine solche Fiktion einzuführen.<sup>16</sup> Andererseits ist ernsthaft zu bezweifeln, ob die 30-Tages-Frist von den zuständigen Marktüberwachungsbehörden angesichts ihrer Ressourcenlage regelmäßig eingehalten werden kann. Dies dürfte insbesondere davon abhängen, was „Antwort“ i.S.d. § 14 Abs. 2 S. 4 KI-MIG-E bedeutet: nur eine bloße Eingangsbestätigung oder zumindest eine Anhörung oder bereits die Erteilung bzw. die Versagung der Genehmigung? Liefere die Frist strukturell ins Leere, verkehrte sich die Genehmigungsfiktion von einem Instrument der Innovationsförderung in ein Einfallstor für unzureichend geprüfte Testsysteme

---

<sup>14</sup> Stellungnahme der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder v. 10.10.2025, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/Stellungnahme\\_Durchfuehrungsgesetz\\_KI-VO.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/Stellungnahme_Durchfuehrungsgesetz_KI-VO.pdf). Ebenso Sanders-Winter/Keber/Sahm, EuDIR 2026, 44 (48).

<sup>15</sup> Dazu z.B. Brink, ZD 2020, 59 (59 ff.).

<sup>16</sup> Vgl. Botta, in: Martini/Wendehorst, 2. Aufl. 2026, KI-VO Art. 60 Rn. 23.

– und der Staat vernachlässigte damit seine **Innovationsverantwortung** im Sinne eines vorausschauenden Umgangs mit den Risiken neuer Technologien.

Der Gesetzgeber sollte daher den Begriff der „Antwort“ präzisieren und § 14 KI-MIG-E um eine **Evaluationsklausel** ergänzen.

## IV. Regelungslücken

### 1. Bußgelder gegen öffentliche Stellen

Nicht zuletzt aufgrund seiner Grundrechtsbindung sollte der Staat eine **Vorreiterrolle bei verantwortungsvollem KI-Einsatz** einnehmen. Dem wird der Entwurf noch nicht ausreichend gerecht.

§ 17 Abs. 2 KI-MIG-E nimmt öffentliche Stellen vollständig aus dem Anwendungsbereich der Bußgeldvorschriften aus. Diese Regelung ist **unionsrechtswidrig**. Art. 99 Abs. 8 KI-VO eröffnet den Mitgliedstaaten zwar einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Sanktionierung öffentlicher Stellen, jedoch **nur beim „Wie“, nicht beim „Ob“**.<sup>17</sup> Dies belegt der Umkehrschluss aus Art. 83 Abs. 7 DSGVO, der Bußgelder gegen öffentliche Stellen – anders als Art. 99 Abs. 8 KI-VO – ausdrücklich auch dem Grunde nach in das mitgliedstaatliche Ermessen stellt („ob und in welchem Umfang“). Eine vollständige „Immunisierung“ öffentlicher Stellen verstößt damit gegen den Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts – zumal gerade Behörden besonders risikoreiche KI-Systeme einsetzen, etwa in der Strafverfolgung, bei Sozialleistungen und im Grenzmanagement.

### 2. KI-Transparenzregister

Zwei weitere Regelungslücken fallen ins Auge. Zum einen ist die Transparenz beim staatlichen KI-Einsatz im Entwurf weitgehend ausgeklammert. Das BMDS hat mit dem „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ (MaKI) bereits den Grundstein für ein KI-Transparenzregister der öffentlichen

---

<sup>17</sup> Vgl. Nemitz, in: Martini/Wendehorst, 2. Aufl. 2026, KI-VO Art. 99 Rn. 88.

Verwaltung gelegt – ein Ansatz, der **gesetzlich verankert und inhaltlich erheblich weiterentwickelt** werden sollte.<sup>18</sup>

Die EU-Datenbank nach Art. 71 KI-VO vermag diesen Bedarf nicht zu decken: Sie erfasst nur einen kleinen Teil der in der Verwaltung eingesetzten KI-Systeme, und die dort vorgeschriebenen Informationen – namentlich die bloße Zusammenfassung der Grundrechte-Folgenabschätzung nach Art. 27 KI-VO – sind für die relevanten Zielgruppen kaum aussagekräftig. Da die KI-VO in erster Linie Produktsicherheitsrecht ist und eine abschließende Regelung des Verwaltungsrechts dem Unionsgesetzgeber schon kompetenziell verwehrt bleibt (vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV), steht EU-Recht einem nationalen Transparenzregister nicht entgegen.

---

### 3. Einbindung von Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Zum anderen fehlt eine institutionell verankerte Einbindung von Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. § 5 S. 2 Nr. 4 KI-MIG-E fordert zwar eine „angemessene transparente und regelmäßige Einbeziehung“, bleibt dabei aber zu unbestimmt, um rechtliche Verbindlichkeit zu entfalten.

Abhilfe könnte ein gesetzlich vorgesehener **KI-Beirat** beim Koordinierungs- und Kompetenzzentrum schaffen, der die Marktüberwachungsbehörden bei grundsätzlichen Fragen der Rechtsanwendung berät, Empfehlungen zur einheitlichen Durchführung der KI-VO erarbeitet und wissenschaftliche sowie gesellschaftspolitische Fragestellungen an die Behörden heranträgt.<sup>19</sup> Seiner Funktion nach sollte er über eigene Informationsrechte, eine unabhängige Geschäftsordnung und eine angemessene Ausstattung verfügen; seine Sitzungen sollten grundsätzlich öffentlich stattfinden. Als gesetzgeberisches Vorbild bietet sich § 21 **Digitale-Dienste-Gesetz** (DDG) an, der für die Plattformaufsicht bereits einen vergleichbaren Beirat vorsieht.

---

<sup>18</sup> Weiterführend Botta, Die Verwaltung 58 (2025), 19 ff.

<sup>19</sup> Vieth-Ditlmann/Lorenz/Botta, Ein verbindliches KI-Transparenzregister für Deutschland, [https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2025/08/250805-Policy-Papier\\_KI-Transparenzregister.pdf](https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2025/08/250805-Policy-Papier_KI-Transparenzregister.pdf).

## C. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die KI-VO kann nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn der nationale Gesetzgeber eine Aufsichtsarchitektur schafft, die nicht nur formal den unionsrechtlichen Anforderungen genügt, sondern substantziell in der Lage ist, KI-Systeme effektiv zu überwachen. Der vorliegende Entwurf ist dafür auf dem richtigen Weg, erreicht das gebotene Maß jedoch noch nicht.

Die zentralen Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1. Hybride Aufsichtsstruktur ohne Konfliktlösungsmechanismus:** Der Entwurf setzt auf eine Vielzahl zuständiger Behörden. Dies gefährdet die einheitliche Rechtsanwendung. Empfehlenswert wäre die Schaffung eines Konfliktlösungsmechanismus, vergleichbar mit dem Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DSGVO.
- 2. Umstrittener Unabhängigkeitsgrad:** Die geplante Aufsichtsstruktur erfüllt den Unabhängigkeitsgrad des Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO womöglich nicht. Da eine völlige Unabhängigkeit aller Marktüberwachungsbehörden mit dem Demokratieprinzip kollidierte, sollte Deutschland die laufenden Verhandlungen zur digitalen Omnibus-Verordnung über KI für eine gesetzliche Klarstellung nutzen.
- 3. Unionsrechtswidrige UKIM:** Die unabhängige KI-Marktüberwachungskammer ist nach ihrer derzeitigen Ausgestaltung unionsrechtswidrig (Art. 74 Abs. 8 KI-VO, Art. 42 ff. JI-RL). Der Gesetzgeber sollte nachsteuern – vorzugsweise durch Übertragung dieses Aufsichtsbereichs auf die Datenschutzaufsicht.
- 4. Innovationsförderung mit Nachbesserungsbedarf:** Der Gesetzgeber sollte die Errichtung grenzüberschreitender Reallabore forcieren sowie den Begriff der „Antwort“ in § 14 Abs. 2 S. 4 KI-MIG-E präzisieren und die Vorschrift um eine Evaluationsklausel ergänzen.
- 5. Staatlicher KI-Einsatz als „Regelungslücke“:** § 17 Abs. 2 KI-MIG-E verstößt gegen Art. 99 Abs. 8 KI-VO. Anders als Art. 83 Abs. 7 DSGVO lässt die Norm mitgliedstaatliches Ermessen nur beim „Wie“, nicht beim „Ob“ der Sanktionierung zu. Ein gesetzlich verankertes KI-Transparenzregister für den behördlichen KI-Einsatz – das den vom BMDS bereits begonnenen „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ rechtlich absichert und weiterentwickelt – fehlt ebenso wie ein

institutionell verankerter KI-Beirat, der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nach dem Vorbild des § 21 DDG in die Aufsicht einbindet.