



---

**Ausschussdrucksache 21(23)71**

vom 20. März 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

des Sachverständigen Dr. Robert Kilian  
Bundesverband der Unternehmen der Künstlichen Intelligenz  
in Deutschland e.V.

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



## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Verordnung über Künstliche Intelligenz (BT-Drs. 21/4594)**

von

RA Dr. Robert Kilian,

Vorstandsmitglied KI-Bundesverband & Chief Legal Officer Noxtua AG

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen  
Bundestages am Montag, 23. März 2026

### **Inhaltsverzeichnis**

Vorbemerkung.....	2
I. Architektur der KI-Aufsicht: Zuständigkeitsverteilung und Koordinierungsmechanismen (§§ 2–6 KI-MIG-E) .....	4
II. Verfahrensrecht: Genehmigungsfiktion und Rechtsbehelfe.....	7
III. KI-Reallabore als Innovationsinstrument: Aufbau, Zugang und integrierter Konformitätspfad (§§ 12, 13 KI-MIG-E).....	8
IV. KI-Rundschreiben .....	10
V. Nationales Beratungsgremium mit Praxisbeteiligung.....	11
VI. Förderung Technische Normung (§ 12 Nr. 6 KI-MIG-E).....	11
VII. Zusammenfassung des Handlungsbedarfs .....	12
Weiterführende Dokumente .....	13



## **Vorbemerkung**

Der Gesetzesentwurf zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz vom 9. März 2026 (BT-Drs. 21/4594 vom 9. März 2026 - KI-MIG-E) dient der Durchführung der Verordnung EU 2024/1689 (EU AI Act) und kommt zu einem kritischen Zeitpunkt. Während die Hochrisiko-Anforderungen des EU AI Act - soweit die Fristenregelungen nicht durch die Digital Omnibus Gesetzgebung geändert werden - ab August 2026 anwendbar sind, herrscht vor allem bei vielen europäischen Tech-Unternehmen erhebliche Unsicherheit über die praktische Umsetzung. Der Gesetzesentwurf regelt nun zentrale Weichenstellungen. Die Ausgestaltung der Marktüberwachung, Personalkapazitäten und die Verfügbarkeit von effektiver Förderung entscheiden maßgeblich darüber, ob Deutschland im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ein Regulierungsumfeld schafft, das europäische Unternehmen im globalen KI-Wettbewerb stärkt.

Der KI Bundesverband vertritt mehr als 650 Unternehmen und Experten, die als Anbieter und Entwickler von KI-Systemen direkt und unmittelbar von den Regelungen des KI-MIG betroffen sind. Unternehmen brauchen zeitnah Vorgaben, um ihre Produkte rechtskonform an den Markt bringen zu können und verfügen dabei oft weder über ein großes Compliance-Budget noch über eine eigene Rechtsabteilung. Für viele von ihnen entscheidet sich auch an den Details der mit dem Entwurf beschriebenen nationalen Umsetzung, ob der EU AI Act zur Innovationsbremse im globalen Wettbewerb wird.

Diese Stellungnahme bewertet den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Verordnung aus der Perspektive der unternehmerischen Praxis. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die vorgeschlagene Behördenstruktur, die Verfahrensregelungen und die Innovationsförderungsmaßnahmen geeignet sind, eine rechtssichere, bürokratiearme und wettbewerbsfähige Durchführung des EU AI Acts in Deutschland zu gewährleisten.

Berlin, den 19. März 2026



## I. Architektur der KI-Aufsicht: Zuständigkeitsverteilung und Koordinierungsmechanismen (§§ 2–6 KI-MIG-E)

### 1. BNetzA als Marktüberwachungsbehörde

Die Entscheidung, die Bundesnetzagentur (BNetzA) als Marktüberwachungsbehörde zu benennen, ist zu begrüßen. Die effektive Durchsetzung des EU AI Acts erfordert eine einheitliche Aufsichtsarchitektur im gesamten Bundesgebiet. KI-Systeme werden fast ausnahmslos länderübergreifend oder bundesweit eingesetzt. Eine fragmentierte Aufsicht durch Landesbehörden mit potenziell divergierender Aufsichtspraxis führt zu Wettbewerbsverzerrungen und gefährdet die Kohärenz der Rechtsanwendung. Formulieren Landesbehörden als Marktüberwachungsbehörden gegenüber Betreibern unterschiedliche Anforderungen an dasselbe KI-System, sieht sich der Anbieter faktisch mit divergierenden regulatorischen Erwartungen konfrontiert - auch wenn er selbst formal nur der Aufsicht einer Behörde unterliegt. Weiterhin verfügt eine Bundesbehörde mit dem breitgefächerten bundesweiten Aufgabenprofil der BNetzA über bessere Voraussetzungen, das für die KI-Aufsicht erforderliche hochspezialisierte Fachpersonal hinsichtlich der Vergütungsspielräume als auch der fachlichen Attraktivität der Aufgaben zu gewinnen und zu halten. Zuletzt ermöglicht die Bündelung bei der BNetzA auch mit Blick auf die ihr zugewiesenen Zuständigkeiten nach anderen Digitalgesetzen eine effizientere Ressourcenallokation. Statt parallel KI-Kompetenz aufzubauen, kann so Fachwissen gebündelt und bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden.

Die zentrale Bündelung sollte dort durch sektorale Zuständigkeitszuweisungen ergänzt werden, wo bestehende Fachkompetenz, gewachsene Aufsichtsbeziehungen und langjährige Prüfungserfahrung einer spezialisierten Bundesbehörde eine qualitativ bessere und für die beaufsichtigten Unternehmen reibungslosere Durchsetzung des EU AI Acts gewährleisten. Der Entwurf setzt diesen Ansatz mit der sektoralen Zuweisung an die BaFin nach § 2 Abs. 3 KI-MIG-E überzeugend um. Die BaFin verfügt nicht nur über langjährige Aufsichtsbeziehungen zu den nach dem KWG beaufsichtigten Unternehmen, sondern hat mit den MaRisk-Anforderungen nach AT 4.3.5 bereits konkrete Erfahrung in der Validierung von KI-Komponenten in Kreditrisikomodellen - eine Prüfungspraxis, die aufgrund der Hochrisikoforderungen der KI-Verordnung zwar anzupassen, aber nicht von Grund auf neu aufzubauen sein wird.<sup>1</sup> Von der in Erwägungsgrund 158 der KI-VO vorgesehenen Möglichkeit, die Verantwortung einer anderen nationalen Behörde zuzuweisen, hat der Entwurf zu Recht keinen Gebrauch gemacht.

### 2. Föderale Zersplitterung

§ 2 Abs. 6 KI-MIG-E weist die Marktüberwachung für KI-Systeme öffentlicher Stellen der Länder den jeweils zuständigen Landesbehörden zu. Ohne gesetzlich verankerte

---

<sup>1</sup> Zur legislativen Einordnung Hacker, P. / Kilian, R. / Costas, J. (2025): Simplifying European AI Regulation – An Evidence-based Study. Bertelsmann Stiftung, November 2025, S. 39.



Koordinationsmechanismen drohen divergierende Auslegungen, und damit Skalierungshemmnisse, die die praktische Umsetzung erheblich belasten. Hersteller von KI-Systemen die in Schulen, Sicherheitsbehörden oder kommunalen Verwaltungen bundesweit eingesetzt werden, sehen sich so sehr wahrscheinlich mit Prozessen konfrontiert, die auf der Grundlage potenziell voneinander abweichender Anforderungen geführt werden. Legen deutsche Behörden den EU AI Act strenger oder abweichend aus als ihre Pendanten in anderen EU-Mitgliedstaaten, entstehen strukturelle Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen, die sich nicht allein durch föderale Eigenheiten rechtfertigen lassen. Insbesondere für ein KMU, das nicht über die Ressourcen verfügt, multi-jurisdikional zu operieren, ist dies ein unmittelbar wettbewerbsrelevanter Tatbestand. Verschärft wird dieses Risiko dadurch, dass etwaige Leitlinien der BNetzA nach § 5 KI-MIG-E gegenüber den Landesbehörden keine Bindungswirkung entfalten. Ohne eine gesetzlich verankerte Koordinationspflicht drohen divergierende Vollzugspraktiken, die den Binnenmarkt für KI-Anwendungen stark fragmentieren. Besonders betroffen wären KI-Lösungen für den öffentlichen Sektor, der sich zu einem der dynamischsten Wachstumsmärkte für KI-Start-ups entwickelt. Mit rund 400 GovTech-Unternehmen zählt Deutschland bereits zu den weltweit führenden Standorten für Neugründungen in diesem Segment.<sup>2</sup> Dessen zeitnahe Erschließung würde durch parallele Länderzuständigkeiten ohne koordinierenden Rahmen erheblich erschwert.

§ 2 Abs. 8 KI-MIG-E weist die Marktüberwachung für KI-Systeme von Mediendienstanbietern, die zu journalistischen oder werblichen Zwecken eingesetzt werden, ebenfalls den nach Landesrecht zuständigen Behörden zu. Die Begründung des Entwurfs stellt klar, dass damit die Landesmedienanstalten gemeint sind, da bestehende Aufsichtsstrukturen genutzt werden sollen. Diese Entscheidung wirft dieselben strukturellen Fragen auf wie die Länderzuständigkeiten in anderen Bereichen. Die Landesmedienanstalten verfügen zwar über langjährige Erfahrung in der Rundfunk- und Telemedienregulierung, haben jedoch nach außen sichtbar bislang wenig technische KI-Kompetenz aufgebaut. Ihre Ressourcenausstattung variiert erheblich zwischen den Ländern, und der Entwurf des KI-MIG sieht weder ausreichend koordinierende Strukturen noch gemeinsame Auslegungsleitlinien vor.

### *3. Koordinierungs- und Kompetenzzentrums (KoKIVO) nach § 5 KI-MIG-E*

Eine bundesweit möglichst einheitliche Auslegung und Aufsichtsdichte könnte mit dem Aufbau des Koordinierungs- und Kompetenzzentrums (KoKIVO) nach § 5 KI-MIG-E unterstützt werden. Das Zentrum hat die Aufgabe, die nach diesem Gesetz zuständigen Marktüberwachungsbehörden, notifizierenden Behörden und die Deutsche Akkreditierungsstelle bei komplexen Entscheidungen im Anwendungsbereich des EU AI Acts auf Anfrage zu unterstützen, die Zusammenarbeit der nach diesem Gesetz zuständigen Behörden untereinander zu koordinieren und darauf hinzuwirken, dass die horizontalen Rechtsfragen einheitlich beantwortet werden, sowie eine angemessene, transparente und regelmäßige Einbeziehung der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften, der Wirtschaft und der

---

<sup>2</sup> PUBLIC GovMind, *Wie GovTech-Start-ups den öffentlichen Sektor transformieren*, Juli 2023, abrufbar unter: <https://www.egovernment.de/wie-govtech-start-ups-potenziell-den-oeffentlichen-sektor-transformieren-a-8f386365bd0c75ea4f21ab5eddb82593/>.



Wissenschaft und Forschung sowie der Länder sicherzustellen. Das kann mit Blick auf die oben dargestellten Erwägungen insbesondere für die das Rückgrat der europäischen Wirtschaft darstellenden Start-ups und KMU bei entsprechend mutiger Gestaltung einen großen Vorteil bringen. Auch wenn kein aufsichtsrechtlicher One-Stop-Shop auf Bundesebene geschaffen wurde, ist für KI-Produkte mit länderübergreifendem Einsatz nun wenigstens eine bundesweite Koordinierungsstelle etabliert, die trotz der föderalen Zuständigkeitsverteilung für mehr Rechtssicherheit und einheitliche Praxis sorgen soll.

Ähnlich zum Kohärenzmechanismus der DSGVO (Art. 63 ff. DSGVO) sollten gesetzlich verankerte Koordinationspflichten eine einheitliche Vollzugspraxis absichern. Einheitlicher Vollzug und Länderzuständigkeiten sind dabei kein struktureller Widerspruch - sie bedürfen jedoch einer verfahrensrechtlichen Absicherung, die über informelle Abstimmung hinausgeht. Die Erfahrungen mit der Datenschutzkonferenz unter der DSGVO zeigen, dass freiwillige Koordinierungsgremien ohne gesetzliche Verfahrenspflichten oft nicht ausreichen, um divergierende Vollzugspraktiken wirksam zu verhindern. Das KI-MIG sollte daher einen Koordinierungsmechanismus verankern, der Elemente des Lead-Authority-Ansatzes mit einem Comply-or-Explain-Prinzip verbindet. Für horizontale Auslegungsfragen von grundsätzlicher Bedeutung erarbeitet eine federführende Behörde - in der Regel die BNetzA über das KoKIVO - eine abgestimmte Auslegungsposition. Landesbehörden, die von dieser Position abweichen, werden gesetzlich verpflichtet, ihre abweichende Auslegung transparent zu begründen und dem KoKIVO zu notifizieren.

- Ein gesetzlicher Koordinierungsmechanismus zwischen BNetzA und Landesbehörden ist im parlamentarischen Verfahren zu verankern. Dem KoKIVO nach § 5 KI-MIG-E ist ausdrücklich der Auftrag zu erteilen, (i) regelmäßig einheitliche Auslegungshinweise zu zentralen Fragen der KI-VO zu erarbeiten und zu veröffentlichen, (ii) für horizontale Auslegungsfragen einen Koordinierungsmechanismus einzusetzen, in dem eine Behörde die Auslegungsposition federführend erarbeitet und abweichende Behörden ihre Position nach dem Comply-or-Explain-Grundsatz transparent begründen und notifizieren müssen, sowie (iii) die so erarbeitete einheitliche Aufsichtspraxis aktiv und fortlaufend mit anderen EU-Mitgliedstaaten abzustimmen.

#### *4. Personalausstattung der BNetzA*

Mit Blick auf die im Gesetzesentwurf für die BNetzA vorgesehenen 43 Planstellen (33,2 für Fachaufgaben, davon 23,0 im höheren Dienst, 7,7 im gehobenen Dienst und 2,5 im mittleren Dienst, sowie 9,8 für Querschnittsbereiche) stellt sich die Frage der Angemessenheit dieser Ressourcenausstattung. Es empfiehlt sich ausgehend vom risikobasierten Ansatz des EU AI Acts, den tatsächlichen Personalbedarf von der geschätzten Anzahl von Hochrisiko-KI-Systemen im Markt sowie der realistischen Verfahrensdauer pro Vorgang vorzunehmen. Empirische Erhebungen legen nahe, dass zwischen 20-40 Prozent der in Unternehmen



eingesetzten KI-Systeme in die Hochrisikokategorie fallen können.<sup>3</sup> Darauf basierend stellt sich die Frage, wie eine effektive Aufsicht gewährleistet werden soll. Die spanische AESIA verfügt aktuell über rund 55 Mitarbeiter bei einem etwas schmaleren Aufgabenzuschnitt und einer deutlich kleineren KI-Industrie.<sup>4</sup> Das Gesetz sieht auf Seite 28 des Entwurfs, im Abschnitt über den Erfüllungsaufwand (Abschnitt A, Ziffer VII, Punkt 4a) der Begründung eine Evaluierungsklausel vor, die „ggfls. eine bedarfsorientierte Nachsteuerung der Kapazitäten notwendig macht“. Mit Blick auf den großen Aufgabenzuschnitt der BNetzA, wäre es angezeigt unmittelbar einen dynamischen Aufwuchsmechanismus vorzusehen. So setzt zum Beispiel eine nach § 12 Nr. 6 KI-MIG-E ausdrücklich vom Gesetzgeber gewollte wirksame Normungsbeteiligung der BNetzA eine entsprechende personelle Ausstattung voraus.<sup>5</sup> Die parallele Mitarbeit in zahlreichen nationalen und internationalen Gremien erfordert dediziertes Fachpersonal, dessen Bedarf in den bisherigen Stellenplänen des Entwurfs der Bundesregierung nicht erkennbar berücksichtigt ist.

- Die rasanten Entwicklungen im KI-Markt brauchen insbesondere vor dem Hintergrund der den Marktzugang ermöglichenden Konformitätsbewertungsverfahren und dem breiten Aufgabenzuschnitt der BNetzA gerade im Bereich der Innovationsförderung einen dynamischen Aufwuchsmechanismus ohne erneuten komplexen haushälterischen Abstimmungsprozess.

## 5. Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer

Die Errichtung einer Unabhängigen KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) bei der BNetzA nach § 2 Abs. 5 KI-MIG-E i.V.m. § 4 KI-MIG-E für die grundrechtssensiblen Bereiche der Anhang-III-Nummern 1, 6, 7 und 8 ist in der im Vergleich zum BMDS-Entwurf eingeschränkten Fassung zu begrüßen.<sup>6</sup> Gerade bei KI-Systemen, die in der Strafverfolgung, im Grenzmanagement oder in der Rechtspflege eingesetzt werden, besteht ein erhöhtes Risiko, dass staatliche Betreiber zugleich starke Interessenträger an einer unkontrollierten Nutzung sind. Die grds. Orientierung am Modell der Beschlusskammern der BNetzA, ermöglicht es, diese Unabhängigkeit institutionell abzusichern, ohne eine neue Behörde aufbauen zu müssen, und gleichzeitig auf die vorhandene Infrastruktur und Fachkompetenz der BNetzA zuzugreifen.

---

<sup>3</sup> Kilian, R. / Jäck, L. / Ebel, D. (2025): European AI Standards: Technical Standardization and Implementation Challenges under the EU AI Act, II. 1; KI Bundesverband, “AI Act Impact Survey” (12 December 2022) – abrufbar unter: [https://aai.frb.io/assets/files/AI-Act-Impact-Survey\\_Report\\_Dec12.2022.pdf](https://aai.frb.io/assets/files/AI-Act-Impact-Survey_Report_Dec12.2022.pdf); appliedAI Institute for Europe, AI Act: Risikoklassifizierung von KI-Anwendungen aus der Praxisperspektive (November 2023) - abrufbar unter: <https://www.appliedai.de/ki-ressourcen/white-papers/ai-act-risikoklassifizierung-von-ki-systemen-aus-einer-praktischen-perspektive/>.

<sup>4</sup> <https://aesia.digital.gob.es/en/present/20251219-alberto-gago-new-director-of-the-spanish-agency-for-the-supervision-of-artificial-intelligence>.

<sup>5</sup> Siehe zur technischen Normung unten VI.

<sup>6</sup> BMDS Referentenentwurf vom 12. September 2025, <https://bmds.bund.de/service/gesetzgebungsverfahren/gesetz-zur-durchfuehrung-der-ki-verordnung>.



## II. Verfahrensrecht und Pre-Submission-Dialog

### 1. Genehmigungsfiktion nach § 14 KI-MIG-E

§ 14 KI-MIG-E sieht vor, dass bei Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen die Genehmigung als erteilt gilt, sofern die zuständige Behörde nicht innerhalb von 30 Tagen reagiert. Das ist mit Blick auf den finanzierungsbedingt hohen Go-to-market Druck und entsprechend engen zeitlichen Rahmen insbesondere bei KMUs zu begrüßen.

### 2. Faire Rechtsbehelfsmöglichkeiten

§ 11 Abs. 7 KI-MIG-E sieht keine angemessenen Rechtsbehelfsverfahren für Unternehmen vor, um negative Feststellungen der Marktüberwachungsbehörden wirksam anzufechten. Der Entwurf sieht die Regelung vor, dass Rechtsmittel gegen Entscheidungen der sektoralen Marktüberwachungsbehörden nach § 2 Abs. 2 im Bereich des Funkanlagen- und Medizinprodukterechts sowie pauschal gegen sämtliche Entscheidungen der BaFin nach § 2 Abs. 3 keine aufschiebende Wirkung haben. Für ein Unternehmen, dessen einziges Produkt das betroffene KI-System ist, kann diese Entscheidung die Insolvenz bedeuten.

- § 11 Abs. 7 KI-MIG-E sollte dahingehend beschränkt werden, dass der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung auf Fälle begrenzt wird, in denen konkrete und nachweisbare hohe Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems oder die öffentliche Sicherheit dies im Einzelfall rechtfertigen.

### 3. Strukturierter Vorabaustausch (Pre-Submission-Dialog)

§ 12 KI-MIG-E sieht innovationsfördernde Maßnahmen und Beratungsleistungen der BNetzA vor und setzt damit einen begrüßenswerten Impuls für den Compliance-Aufbau bei den von dem EU AI Act betroffenen Unternehmen. Ungeklärt bleibt jedoch, ob und in welchem Verfahren ein strukturierter, vertraulicher Vorabaustausch zwischen Unternehmen und der BNetzA zu regulatorischen Fragen noch in der Entwicklung befindlicher KI-Systeme stattfinden kann, bevor das formale Genehmigungs- oder Konformitätsbewertungsverfahren eingeleitet wird. Frühzeitige Rückmeldungen der zuständigen Behörde zu einem KI-System ermöglichen es, regulatorische Anforderungen rechtzeitig in den Entwicklungsprozess zu integrieren und verhindern, dass ein Produkt kurz vor dem Markteintritt an Anforderungen scheitert, die bei früherer Kenntnis hätten berücksichtigt werden können.

- Es braucht die gesetzliche Verankerung eines Pre-Submission-Verfahrens im KI-MIG, das Unternehmen einen vertraulichen, rechtssicheren Vorabaustausch mit der BNetzA zu produktspezifischen Compliance-Fragen ermöglicht.



## III. KI-Reallabore als Innovationsinstrument: Aufbau, Zugang und integrierter Konformitätspfad (§§ 12, 13 KI-MIG-E)

### 1. *Verfahrensrechtliche Ausgestaltung*

KI-Reallabore können ein zentrales Instrument für die innovationsfreundliche Erprobung von KI-Systemen unter gleichzeitigem gegenseitigem Lernen von Aufsicht und KI-Praxis sein. Die in dem Gesetzesentwurf festgelegte gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung mindestens eines Reallabors bis zum 2. August 2026, die ausdrückliche Einbeziehung von Hochschulen und deren Ausgründungen sowie die Einbindung der Datenschutzbehörden nach § 13 Abs. 2 KI-MIG-E sind zu begrüßen. Zugleich ist eine realistische Einordnung des aktuellen Regelungsstands geboten. Bisherige Erfahrungen mit Reallaboren, etwa im Fintech-Bereich, zeigen deutliche nationale Unterschiede in der Akzeptanz und Nutzung dieses Instruments durch Unternehmen. Einer Teilnahme steht zum Teil die Befürchtung der Unternehmen entgegen, durch die Erprobung im regulierten Rahmen unnötig früh in den Fokus der Marktüberwachung zu geraten und Wettbewerbsnachteile zu erleiden.<sup>7</sup> Insbesondere für viele der Venture-Capital-finanzierten KI-Start-ups wird das Reallabor als Instrument der Innovationsförderung nur dann eine auch vor Investoren vertretbare Option sein, wenn die im Folgenden genannten verfahrensrechtlichen, haftungsrechtlichen und infrastrukturellen Defizite im parlamentarischen Verfahren adressiert werden.

### 2. *Organisatorische Trennung von Reallabor-Betrieb und Marktüberwachung*

Die bisherigen Erfahrungen zu Reallaboren zeigen, dass die Bereitschaft zur Teilnahme maßgeblich davon abhängt, ob teilnehmende Unternehmen befürchten müssen, durch die Erprobung im regulierten Rahmen verstärkt in den Fokus der laufenden Marktüberwachung zu geraten. Daher sollte der Betrieb des Reallabors durch ein Innovationsteam innerhalb der BNetzA durchgeführt werden. Dieses Team sollte organisatorisch von der laufenden Aufsicht getrennt sein und der Erfolg der Abteilung an der Anzahl der Unternehmen gemessen werden, die das Reallabor erfolgreich abschließen - nicht an der Anzahl der festgestellten Verstöße gegen den EU AI Act. Nur so kann das Vertrauen der Unternehmen in das Instrument gewonnen und dessen Annahme in der Praxis sichergestellt werden.

### 3. *KMU-Priorität*

Art. 62 Abs. 1 lit. a EU AI Act sieht vor, dass KMU und Start-ups mit EU-Sitz vorrangigen Zugang zu den KI-Reallaboren erhalten. KMU sind dabei gemäß Anh. Art. 2 KMU-Definitionsempfehlung der EU-KOM Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. EUR erzielen oder deren

---

<sup>7</sup> Kilian, R.: „Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz“ Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestages am Mittwoch, 15. Mai 2024, S. 16f.



Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. EUR beläuft.<sup>8</sup> Als Anbieter von KI-Systemen unterliegen sie denselben materiellen Anforderungen des EU AI Acts wie Großunternehmen, verfügen jedoch in der Regel erst über im Aufbau befindliche Compliance-Strukturen. In diesem Zusammenhang ist zudem zu fordern, dass in die Reallabore nicht einzelne Use Cases, sondern insbesondere im Fall von KMU ganze Unternehmen aufgenommen werden. Nur die wenigsten Unternehmen, die sich mit KI beschäftigen, werden sich auf die Erprobung einer einzelnen KI-Technologie oder eines einzelnen Anwendungsfalls beschränken. Aufnahmevoraussetzungen, die übermäßige Dokumentationspflichten begründen, prohibitive Antragsanforderungen stellen oder Verfahren vorsehen, die aufgrund ihres Aufwands de facto nur ressourcenstarken Unternehmen zugänglich sind, würden den gesetzgeberischen Zweck der Regelung konterkarieren.

#### *4. Industriebezug*

Art. 57 Abs. 1 und 2 KI-VO schreibt die Einrichtung mindestens eines KI-Reallabors auf nationaler Ebene vor, betont aber gleichzeitig die Möglichkeit einer gemeinsamen Einrichtung durch mehrere Mitgliedstaaten und die parallele Einrichtung weiterer KI-Reallabore auf verschiedenen Ebenen - lokal, regional oder mitgliedstaatenübergreifend. Der KI-MIG-Entwurf adressiert das Verhältnis dieser möglicherweise koexistierenden Reallabore nicht. Es wird bei entsprechender Nachfrage sinnvoll sein, industriebezogene Reallabore auch örtlich an unterschiedlichen Standorten vorzusehen. So kann beim Testen der Systeme auf die Besonderheiten der Art der KI-Technologie eingegangen und lokale Unternehmen im Industrieschwerpunkt sowie Zulieferer besser berücksichtigt werden.

#### *5. Verwertung von Reallabor-Erkenntnissen für die Konformitätsbewertung*

Nach Art. 57 Abs. 7 Unterabsatz 2 Satz 2-4 EU AI Act legt die BNetzA einen Abschlussbericht vor, in dem sie die im Reallabor durchgeführten Tätigkeiten, deren Ergebnisse und die gewonnenen Erkenntnisse im Einzelnen darlegt. Die Anbieter können diese Unterlagen dann nutzen, um im Rahmen des Konformitätsbewertungsverfahrens nachzuweisen, dass sie dem EU AI Act nachkommen. In diesem Zusammenhang werden die Abschlussberichte und die von der BNetzA vorgelegten schriftlichen Nachweise von den Marktüberwachungsbehörden und den notifizierten Stellen im Hinblick auf eine Beschleunigung der Konformitätsbewertungsverfahren in angemessenem Maße positiv gewertet.

Die Teilnahme und der Abschluss eines KI-Reallabors können wohl nicht direkt mit einer Konformitätsvermutung des KI-Systems einhergehen, sondern lediglich den Weg zur Konformität unterstützen.<sup>9</sup> Allerdings ist die organisierende Behörde nicht beschränkt darin das teilnehmende Unternehmen im Reallabor konsequent bis zum Abschluss einer Konformitätsbewertung zu begleiten. Dies sollte - ggfls. mit Unterstützung von Kanzleien und andere externen Beratern sowie Verbänden - kostenlos im Rahmen des Reallabors angeboten werden. So könnten Compliance Schulungen erfolgen, die auch gleichzeitig vorgeben welche Art

---

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361>.

<sup>9</sup> BeckOK KI-Recht/von Kruedener/Göbel, 5. Ed. 1.2.2026, KI-VO Art. 57 Rn. 70-73 mwN.



von evidenzbasierten Tests noch im Reallabor durchgeführt werden sollten, um die Lücken einer auf den nach Art. 40 EU AI Act in Zukunft vorliegenden Harmonisierten Standards beruhenden EU AI Act Compliance zu schließen.

- Es wird daher neben der organisatorischen Trennung von Reallabor-Betrieb und Marktüberwachung empfohlen, im KI-MIG eine Regelung aufzunehmen, nach der die BNetzA die Aufgabe bekommt Compliance-Schulungen zum Teil des Programms im Reallabor vorzusehen. Dabei sollte der Exit-Report so ausgestaltet werden, dass er nicht lediglich den Verlauf und die Ergebnisse der Erprobung dokumentiert, sondern bereits die für die Konformitätsbewertung erforderlichen Nachweise erbringt. Mit Hilfe des Compliance Angebots können dann Gap-Analysen erstellt werden, die es Unternehmen ermöglichen im Rahmen des Reallabors zeitnah Konformität herzustellen. Eine solche Verknüpfung von Reallabor und Konformitätsbewertung mit integriertem Konformitätspfad würde den entscheidenden strukturellen Anreiz zur Teilnahme am schaffen.

#### **IV. KI-Rundschreiben**

Im deutschen Finanzaufsichtsrecht hat sich das Rundschreiben als Instrument bewährt, mit dem die BaFin Auslegungshinweise, Praxisanforderungen und Erwartungen an beaufsichtigte Unternehmen rechtssicher und verständlich kommuniziert. Dieses Instrument fehlt bislang auf europäischer und auf nationaler Ebene. Für Unternehmen, die KI-Systeme entwickeln und in Verkehr bringen, gibt es keinen vergleichbaren Kanal, über den die zuständige Aufsichtsbehörde wiederkehrend ihre konkreten Erwartungen an Compliance-Strukturen, Risikoabschätzungen oder Dokumentationspflichten gegenüber der Verwaltung und damit antizipierbar indirekt auch für Unternehmen verbindlich kommuniziert. Konkret sollten KI-Rundschreiben der BNetzA/KoKIVO über die delegierten Akte/Kodizes hinaus folgende Themen beispielhaft erfassen: Erläuterung von Hochrisiko-Einstufungen nach Anhang III KI-VO, Mindestanforderungen an die einzurichtenden Risikomanagementsysteme und technische Dokumentation, die Auslegung technischer Standards im Rahmen des Art. 40 EU AI Act klarstellen, die behördliche Auslegung zentraler Begriffe des AI Act verbindlich aufnehmen sowie Querschnittsthemen wie die Abgrenzung zu DSGVO-Anforderungen adressieren. Durch eine strukturierte Konsultation der Industrie vor Veröffentlichung könnten Praxisfeedback und KMU-Perspektiven systematisch einbezogen werden.

- Das KI-MIG sollte die BNetzA ausdrücklich ermächtigen und dazu anhalten, regelmäßige KI-Rundschreiben zu zentralen Auslegungsfragen des EU AI Act zu veröffentlichen. Diese Rundschreiben sollten im Konsultationsverfahren unter ausdrücklicher Beteiligung von KMU und Start-ups erarbeitet werden.

#### **V. Nationales Beratungsgremium mit Praxisbeteiligung**



§ 2 Abs. 9 KI-MIG-E ermöglicht den zuständigen Behörden, Sachverständige des europäischen wissenschaftlichen Gremiums nach Art. 68 KI-VO hinzuzuziehen. Ein eigenes nationales Beratungsgremium bei der BNetzA sieht der Entwurf hingegen nicht vor. Die strukturierte Einbindung von Praxiswissen aus der Industrie, insbesondere von KMU und der Digitalindustrie, in die Aufsichtstätigkeit der BNetzA wäre so sichergestellt und ist angesichts der strukturellen und industriellen Besonderheiten der KI-Industrie Deutschlands auch angezeigt.

- Im KI-MIG sollte die Einrichtung eines nationalen Beratungsgremiums bei der BNetzA gesetzlich verankert werden, das die Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben begleitet und in dem auch KMU und Start-ups mit praktischer Implementierungserfahrung angemessen vertreten sein müssen.

## VI. Förderung Technische Normung nach § 12 Nr. 6 KI-MIG-E

Die in § 12 Nr. 6 KI-MIG-E enthaltene Anforderung an die BNetzA, sich auch im Bereich der technischen Normung von künstlicher Intelligenz in nationalen und internationalen Normungsgremien zu engagieren, ist sehr zu begrüßen. Harmonisierte technische Normen sind das Rückgrat einer effektiven EU AI-Act-Compliance. Sie operationalisieren die abstrakten gesetzlichen Anforderungen der Verordnung und ermöglichen der Idee nach selbst für Unternehmen ohne große Rechts- und Complianceabteilungen eine zügig zu erlangende Konformitätsvermutung. Leider bestehen mit Blick auf den Normierungsprozess und die Akzeptanz der nach dem EU Ai Act ggfls. mal vorliegenden Harmonisierten Standards weiterhin erhebliche Probleme, deren Auflösung auch mit dem KI-MIG und jedenfalls mit einer effektiven Innovationspraxis durch die BNetzA erheblich verbessert werden kann<sup>10</sup>:

- Auf europäischer Ebene sind derzeit rund 35 technische Normen im Rahmen des Normungsauftrags der Europäischen Kommission in Entwicklung. Die effektive Umsetzungsfrist für Hochrisiko-KI-Anbieter endet de lege lata am 2. August 2026, und soll im Rahmen des Digital Omnibus Verfahrens ggfls. verschoben werden.<sup>11</sup> Die Umsetzung einer solchen Anzahl von Frameworks ist aber unabhängig von der Fristverschiebung insbesondere für KMUs, aber auch größere Unternehmen kaum umsetzbar und schafft teils unüberwindbare regulatorische Markteintrittsbarrieren.
- Noch gravierender ist die asymmetrische Beteiligung an den Normungsprozessen selbst: Die Mitarbeit in DIN-, CEN- und CENELEC-Gremien ist mit erheblichen Kosten verbunden; durch Mitgliedsbeiträge, Reisekosten und den Zeitaufwand für spezialisierte Fachleute. KMU sind von diesen Prozessen faktisch ausgeschlossen, obwohl ihre Anforderungen an Praxistauglichkeit und Implementierbarkeit oft die kritischsten Perspektiven einbringen würden.

<sup>10</sup> Siehe umfassend Kilian, R. / Jäck, L. / Ebel, D. (2025): European AI Standards: Technical Standardization and Implementation Challenges under the EU AI Act.

<sup>11</sup> Der Kommissionsvorschlag vom 19. November 2025 koppelt die Anwendbarkeit der Hochrisiko-Anforderungen an die Verfügbarkeit harmonisierter Normen, mit Übergangsfristen von sechs Monaten (Anhang-III-Systeme) bzw. zwölf Monaten (Anhang-I-Systeme) nach deren Bereitstellung und äußersten Umsetzungsfristen bis zum 2. Dezember 2027 bzw. 2. August 2028.



- Harmonisierte Normen sind kostenpflichtig, wenn wie hier bei Art. 40 EU AI Act vor allem ISO-Normen referenziert werden. Für ein Unternehmen, das ein vollständiges Set an AI-Act-relevanten Normen erwerben und rechtlich auswerten muss, entstehen allein durch die erforderliche Lizenzierung dieser Standards oftmals Kosten im vier- bis fünfstelligen Euro Bereich. Mit dem Urteil vom 5. März 2024 in der Rechtssache C-588/21 P hat der EuGH entschieden, dass harmonisierte europäische Normen als Bestandteil des Unionsrechts grds. kostenfrei zugänglich sein müssen. Dieses Prinzip muss auf die im Rahmen des AI Act entwickelten harmonisierten Normen konsequent angewendet werden und die Bundesregierung sollte es im Rahmen ihrer Normungspolitik aktiv einfordern bzw. entsprechend finanziell fördern.

Darüber hinaus sollte die BNetzA verpflichtet werden, Rückmeldungen aus der unternehmerischen Praxis strukturiert in ihre Normungsarbeit einfließen zu lassen und auf diese Weise KMU-spezifische Anforderungen in den Standardisierungsprozess einzuspeisen. Ebenso unabdingbar ist ein frühzeitiger und kostenfreier Zugang zu Normentwürfen für Unternehmen, die als Anbieter von Hochrisiko-KI-Systemen die normativen Anforderungen kennen müssen, bevor finale Standards veröffentlicht werden, da andernfalls regulatorisch bedingte Fehlinvestitionen in laufende Entwicklungsprojekte kaum vermeidbar sind.

- § 12 Nr. 6 KI-MIG-E sollte durch einen ausdrücklichen Auftrag an die BNetzA ergänzt werden, deutsche Unternehmen bei der Teilnahme an Normungsverfahren aktiv zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung im Rahmen ihrer Normungspolitik auf einen frühzeitigen und kostenfreien Zugang zu Normentwürfen und Harmonisierten Normen inklusive Referenzierungen hinwirken.

## VII. Zusammenfassung des Handlungsbedarfs

- **Koordinationsmechanismus und Auslegungskonvergenz:** Ein gesetzlicher Koordinierungsmechanismus zwischen BNetzA und den nach § 2 Abs. 6 KI-MIG zuständigen Landesbehörden ist im parlamentarischen Verfahren zu verankern. Dem KoKIVO nach § 5 KI-MIG-E könnte dazu ausdrücklich der Auftrag erteilt werden, (i) regelmäßig einheitliche Auslegungshinweise zu zentralen Fragen der KI-VO zu erarbeiten und zu veröffentlichen, (ii) für horizontale Auslegungsfragen einen Koordinierungsmechanismus einzusetzen, in dem eine Behörde die Auslegungsposition federführend erarbeitet und abweichende Behörden ihre Position nach dem Comply-or-Explain-Grundsatz transparent begründen müssen, sowie (iii) die so erarbeitete einheitliche Aufsichtspraxis aktiv und fortlaufend mit anderen EU-Mitgliedstaaten abzustimmen.
- **Personelle Ausstattung der BNetzA:** Die rasanten Entwicklungen im KI-Markt brauchen insbesondere vor dem Hintergrund der den Marktzugang ermöglichenden Konformitätsbewertungsverfahren und dem breiten Aufgabenzuschnitt der BNetzA auch im Bereich der Innovationsförderung einen dynamischen Aufwuchsmechanismus ohne komplexen haushälterischen Abstimmungsprozess.



- **Pre-Submission-Dialog:** Es braucht die gesetzliche Verankerung eines Pre-Submission-Verfahrens im KI-MIG, das Unternehmen einen vertraulichen, rechtssicheren Vorabaustausch mit der BNetzA zu produktspezifischen Compliance-Fragen ermöglicht.
- **Reallabor als integrierter Konformitätspfad:** Es wird eine organisatorische Trennung von Reallabor-Betrieb und Marktüberwachung empfohlen und im KI-MIG zusätzlich eine Regelung aufgenommen werden, nach der die BNetzA die Aufgabe bekommt Compliance-Schulungen zum Teil des Programms im Reallabor vorzusehen. Dabei sollte der Exit-Report so ausgestaltet werden, dass er nicht lediglich den Verlauf und die Ergebnisse der Erprobung dokumentiert, sondern mittels einer Gap-Analyse der ausstehenden technischen Tests und ggfls. der Unterstützung durch externe Berater bereits die für die Konformitätsbewertung erforderlichen Nachweise erbringt. Das KI-MIG sollte das Reallabor demnach als integrierten Konformitätspfad ausgestalten. Eine solche Verknüpfung würde den entscheidenden strukturellen Anreiz zur Teilnahme am Reallabor schaffen, die Compliance-Kosten erheblich senken und den Übergang vom Reallabor zum Markt beschleunigen.
- **KI Rundschreiben und antizipierbares Aufsichtshandeln:** Das KI-MIG sollte die BNetzA ausdrücklich ermächtigen und dazu anhalten, regelmäßige KI-Rundschreiben zu zentralen Auslegungsfragen des EU AI Act zu veröffentlichen. Diese Rundschreiben sollten im Konsultationsverfahren unter ausdrücklicher Beteiligung von KMU und Start-ups erarbeitet werden.
- **Repräsentation von KMU und deutscher Industrie im KI-Gremium:** Im KI-MIG sollte die Einrichtung eines nationalen Beratungsgremiums bei der BNetzA gesetzlich verankert werden, das die Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben begleitet und in dem auch KMU mit praktischer Implementierungserfahrung angemessen vertreten sein müssen.
- **Unterstützung Technischer (harmonisierter) Normung als zentrale Säule effizienter EU AI Act Compliance:** § 12 Nr. 6 KI-MIG-E sollte durch einen ausdrücklichen Auftrag an die BNetzA ergänzt werden, Unternehmen bei der Teilnahme an Normungsverfahren aktiv zu unterstützen und sich für die pragmatische Ausgestaltung der Harmonisierten Normen einzusetzen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung im Rahmen ihrer Normungspolitik auf einen frühzeitigen und kostenfreien Zugang zu Normentwürfen und Harmonisierten Normen inklusive Referenzierungen hinwirken.

## Weiterführende Dokumente:

Viele der genannten Positionen insbesondere zur Technischen Normung und zur Vereinfachung des europäischen KI-Regulierungsrahmens stützen sich auf Studien und Stellungnahmen, die in den letzten Jahren unter Befragung von über 100 europäischen (KI-)Unternehmen erarbeitet wurden und im parlamentarischen Beratungsprozess zur Verfügung stehen:

Kilian, R. / Jäck, L. / Ebel, D. (2025): European AI Standards: Technical Standardization and Implementation Challenges under the EU AI Act. März 2025.  
<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/european->



[ai-standards-technical-standardisation-and-implementation-challenges-under-the-eu-ai-act/E5157BA0391FFA9E1A3233E636005192](https://www.ki-bund.de/ai-standards-technical-standardisation-and-implementation-challenges-under-the-eu-ai-act/E5157BA0391FFA9E1A3233E636005192)

Hacker, P. / Kilian, R. / Costas, J. (2025): Simplifying European AI Regulation – An Evidence-based Study. Bertelsmann Stiftung, November 2025, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/simplifying-european-ai-regulation-an-evidence-based-study>

Kilian, R. (2024): „Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz“ Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestages am Mittwoch, 15.Mai 2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002540/2c7af0e644c2d1b19d20896994727736/Kilian.pdf>