



Ausschussdrucksache 21(23)73

vom 20. März 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit (BfDI)

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

Bonn, den 20.03.2026

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales und
Staatsmodernisierung**

am 23.03.2026

zum

**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)

1. Einleitung und Vorüberlegungen

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist der Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung über künstliche Intelligenz. Im Fokus stehen dabei der Entwurf eines Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetzes (weiter als KI-MIG-E) sowie insbesondere das Zusammenspiel von Marktüberwachung und Datenschutzaufsicht.

1.1 Rolle von Datenschutzaufsicht in der KI-Regulierung

Die Entwicklung und der Betrieb von Systemen Künstlicher Intelligenz (weiter nur: KI-Systeme) ist datengetrieben. Daten sind der Rohstoff der KI, wobei in vielen Fällen auch personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Empirische Beobachtungen zeigen, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in datengetriebene Technologien maßgeblich vom effektiven Datenschutz abhängt.¹ Der Schutz personenbezogener Daten ist deshalb für die Entwicklung und den Betrieb von KI elementar. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind neben der KI-VO anwendbar.² Die Befugnisse der Datenschutzbehörden werden durch die KI-VO nicht berührt.³ Vielmehr erkennt die KI-VO die Rolle der Datenschutzbehörden als Behörden zur Einhaltung des Unionsrechts zum Schutz der Grundrechte an und weist ihnen zusätzliche Befugnisse und Mitwirkungspflichten zu.⁴

Die KI-VO und die DSGVO ergänzen einander zu einem unionsrechtlichen Regelungsrahmen für KI-Systeme, indem die KI-VO produktsicherheitsrechtliche Anforderungen an KI festlegt, während die DSGVO die Rechtmäßigkeit und Grenzen der Verarbeitung personenbezogener Daten bestimmt.⁵ Trotz des grundsätzlichen Nebeneinanders der beiden Rechtsakte kann eine rechtsaktübergreifende Auslegung angezeigt sein, in deren Rahmen die Vorgaben der KI-VO die Auslegung des Datenschutzrechts beeinflussen und umgekehrt. Die europarechtliche Systematik zeigt, dass ein effektiver Vollzug der KI-VO nur in sinnvoller Kooperation der Marktüberwachungs- und Datenschutzbehörden

¹ Vgl. z.B. BfDI, Pressemitteilung 18/2025 vom 18.12.2025, abrufbar unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/18_Datenbarometer-ePA.html.

² Art. 2 Abs. 7 KI-VO.

³ KI-VO Erwägungsgrund 157 S. 1.

⁴ Vgl. z.B. Art. 77 KI-VO; Art. 79 Abs. 2 KI-VO; Art. 82 Abs. 1 KI-VO, Art. 73 Abs. 7 KI-VO

⁵ BfDI, KI in Behörden – Datenschutz von Anfang an mitdenken - Handreichung der BfDI für die Bundesverwaltung, 22.12.2025, S. 5 f.

möglich ist. Dies wird durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (weiter nur EuGH) zu loyaler Zusammenarbeit bestätigt⁶. Nach dieser Rechtsprechung müssen sich Behörden, die das Datenschutzrecht im Rahmen ihrer Zuständigkeit inzident prüfen, mit der zuständigen Datenschutzbehörde abstimmen und loyal mit den betreffenden nationalen Aufsichtsbehörden zusammenzuarbeiten. Die loyale Zusammenarbeit impliziert die Verpflichtung der Behörden, ihre Befugnisse derart auszuüben, dass die datenschutzrechtlichen Verpflichtungen und Ziele beachtet werden und ihre praktische Wirksamkeit gewahrt wird.⁷

Der EuGH erstreckt diese Pflicht zur Zusammenarbeit auch auf die Fälle, in denen ein Verfahren noch bei den Datenschutzbehörden anhängig ist oder noch keine Untersuchung begonnen wurde.⁸ Im Zweifel wird von der anderen Behörde (z.B. Marktüberwachungsbehörde) erwartet, dass sie zu klären hat, ob sie eine Entscheidung der betreffenden Datenschutzbehörde abwarten muss, bevor sie mit ihrer eigenen Beurteilung beginnt.⁹

Dies zeigt, wie stark die Position der federführenden Datenschutzbehörden nach der EuGH-Rechtsprechung ist und dass ihre datenschutzrechtliche Bewertung entscheidend ist, um widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden.¹⁰

Damit entsteht eine europarechtliche Leitlinie, an der sich der Gesetzesentwurf messen lassen muss: Divergenzen werden dadurch vermieden, dass Kooperationsmechanismen normenklar gesetzlich bestimmt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Passage der Entwurfsbegründung, wonach Datenschutzbehörden „primär auf den Grundrechtsschutz fokussieren und keine Erfahrung im Bereich Produktregulierung“¹¹ hätten, als problematisch verallgemeinernd. Zudem blendet sie aus, dass die KI-VO selbst das sehr hohe Unabhängigkeitsniveau der Datenschutzaufsicht als Referenzpunkt für besonders sensible Hoch-Risikokontexte wählt. Schließlich ist Grundrechtsschutz kein Gegenpol, sondern integraler Bestandteil

⁶ EuGH-Urteil vom 4. Juli 2023, Rs. C- 252/21 Rn. 57.

⁷ EuGH C-252/21 Rn. 54.

⁸ Vgl. EuGH C-252/21 Rn. 57.

⁹ EuGH C-252/21 Rn. 57.

¹⁰ Vgl. zum Primat und Vorrang der Datenschutzbehörden: HmbBfDI, Einordnung des EuGH-Urteils Meta gegen das Bundeskartellamt, Urteil vom 4. Juli 2023, Rs. C-252/21, S. 3, abrufbar unter: https://datenschutz-hamburg.de/fileadmin/user_upload/HmbBfDI/Datenschutz/Informationen/20231122_Einordnung_EuG_H_Meta_BKartA.pdf.

¹¹ Regierungsentwurf, BT-Drs. 21/4594, S. 23, 51.

vertrauenswürdiger und wertebasierter KI-Regulierung. Die KI-VO will gerade durch einheitliche Pflichten sowohl den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten als auch ein Level-playing-field für Innovation fördern.

1.2. Zur Architektur des Entwurfs

12

Der Entwurf setzt auf eine zentrale Rollenbündelung bei der Bundesnetzagentur und kombiniert dies mit sektoralen Zuständigkeiten. Auch für die Aufsicht über Hochrisiko-KI-Systeme, die im Kontext von Strafverfolgung, Wahlen, Grenzkontrolle und Justizverwaltung (Art. 74 Abs. 8 i. V. m. Anhang III Nr. 1, 6, 7, 8 KI-VO) eingesetzt werden, soll nach dem Entwurf – zumindest auf der Bundesebene – die Bundesnetzagentur benannt werden.

Besonders hervorzuheben ist, dass der Entwurf bei der Ausgestaltung von KI-Reallaboren die Datenschutzaufsicht als unverzichtbaren Akteur anlegt: Die Pflicht zur Kooperation umfasse insbesondere die enge Zusammenarbeit mit der zuständigen Datenschutzbehörde, die zugleich die Prüfung der datenschutzrechtlichen Vorgaben aus Art. 59 KI-VO übernimmt.¹³ Für die datenschutzrechtlichen Leitfäden nach Art. 57 Abs. 7 KI-VO sieht die Begründung zudem vor, dass Datenschutzbehörden über die endgültige Fassung des Datenschutzleitfadens entscheiden.

2. Im Einzelnen

2.1 Keine klare Zuständigkeitsregelung für Art. 10 Abs. 5 KI-VO als datenschutzrechtliche Vorschrift in der KI-VO

Art. 10 Abs. 5 KI-VO regelt die Befugnis von Anbietern bestimmter KI-Systeme zur Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten. Die Auslegung dieser Norm ist aufgrund ihres datenschutzrechtlichen Charakters¹⁴

12

¹³ BT-Drs. 21/4594, S. 45.

¹⁴ Vgl. Martini/Wendehorst/Braun Binder/Egli, 2. Aufl. 2026, KI-VO Art. 10 Rn. 79; BeckOK KI-Recht/Kilian/Schefzig, 5. Ed. 1.11.2025, KI-VO Art. 10 Rn. 59; Bomhard/Pieper/Wende/Bomhard/Wietzke, 1. Aufl. 2025, KI-VO Art. 10 Rn. 100.

die Prärogative der Datenschutzbehörden.¹⁵ Im Interesse der Rechtssicherheit sollte dies im Entwurf klargestellt werden.¹⁶ Eine solche deklaratorische Klarstellung ist zum Beispiel bereits für die Datenschutzvorschrift des Art. 59 KI-VO in § 13 Abs. 2 S. 2 KI-MIG-E enthalten.

2.2 § 9 Abs. 4 KI-MIG-E

Nach § 9 Abs. 4 Nr. 1 KI-MIG-E beziehen die Marktüberwachungsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach der Verordnung (EU) 2024/1689 insbesondere auch die Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder ein, soweit deren jeweiliger Zuständigkeitsbereich berührt ist.

Das Datenschutzrecht und die KI-VO weisen inhaltliche Überlappungen auf, die insbesondere bei den Ermächtigungsgrundlagen der Art. 79 und 82 KI-VO zum Vorschein kommen. Ich halte es für erforderlich, die Zusammenarbeit zwischen Marktüberwachungsbehörden und Datenschutzbehörden in Bezug auf Art. 79 und 82 KI-VO konkreter gesetzlich auszugestalten, damit Regelungsadressaten und konkret an einem Verwaltungsverfahren Beteiligte prozedurale Klarheit haben sowie divergierende Entscheidungen vermieden werden können. Durch eine konkrete Regelung könnte die vom EuGH verlangte loyale Zusammenarbeit von unterschiedlichen nationalen Behörden¹⁷ verbindlich, passgenau und effizient gesetzlich ausgestaltet werden.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Risikofeststellung für das Datenschutzrecht im Rahmen der Art. 79 ff. KI-VO könnte in der Gestalt gesetzlich abgebildet werden, dass die Datenschutzbehörden für die Marktüberwachungsbehörden verbindliche Leitlinien bereitstellen, damit die Marktüberwachungsbehörden entsprechend diesen Vorgaben datenschutzrechtliche Sachverhalte bewerten können. Diese Leitfäden müssen laufend von den Datenschutzbehörden aktualisiert werden.

¹⁵ EDSA/EDSB zu der Zuständigkeit der der Datenschutzbehörden für Art. 10 Abs. 5 KI-VO und seine potentielle Nachfolgenorm Rn. 16, abrufbar unter: https://www.edps.europa.eu/system/files/2026-01/2025-1124-edpb-edps-joint-opinion_simplification-implementation-harmonised-rules-ai_en.pdf.

¹⁶ EDSA/EDSB zu der Zuständigkeit der der Datenschutzbehörden für Art. 10 Abs. 5 KI-VO und seine potentielle Nachfolgenorm Rn. 16, abrufbar unter: https://www.edps.europa.eu/system/files/2026-01/2025-1124-edpb-edps-joint-opinion_simplification-implementation-harmonised-rules-ai_en.pdf.

¹⁷ Vgl. EuGH-Urteil vom 4. Juli 2023, Rs. C- 252/21 Rn. 56 – 59.

Ergänzend dazu sollte eine verbindliche Einbeziehung der jeweils zuständigen Datenschutzbehörde für komplexe Einzelfälle vorgesehen werden, denen die Leitfäden nicht gerecht werden. Durch die Beteiligung soll die im Einzelfall zuständige Marktüberwachungsbehörde die datenschutzrechtliche Prüfung der Datenschutzbehörde einholen und ihr in dem weiteren Verlauf des Marktaufsichtsverfahrens Rechnung tragen. Ein derartiger Mechanismus verspricht Effizienz, Rechtssicherheit und Schutz vor widersprüchlichen Entscheidungen. Die verbindlichen Leitfäden sind in der Lage, eine unbürokratische und schnelle Zusammenarbeit bei unkomplizierten Fällen zu fördern und bei diesen für eine einheitliche Auslegung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu sorgen. Aufgrund der zentralen Verantwortung für diese Leitfäden bei den Datenschutzbehörden kann auf die Expertise der Datenschutzbehörden zurückgegriffen werden. Durch die Einbeziehung im Einzelfall wird auch die Widerspruchsfreiheit bei komplexen Sachverhalten sichergestellt, beispielsweise bei der Festlegung der nach Art. 82 Abs. 1 KI-VO anzuordnenden Maßnahmen. Die gemeinsame Erörterung der komplexen Einzelfälle hat den Mehrwert, dass Erfahrungen zur Ergänzung der Leitlinien gesammelt und die Effizienz des gemeinsamen Handels noch weiter gesteigert werden.

2.3 Reallabore und Artikel 59 KI-VO (§§ 12-14 KI-MIG-E)

Der Entwurf überträgt der Bundesnetzagentur gemäß § 12 Abs. 1 KIMIG-E die Pflicht, mindestens ein KI-Reallabor einzurichten. § 12 Abs. 2 KI-MIG-E schreibt eine kooperative Zusammenarbeit mit der Datenschutzaufsicht vor, „soweit die Einrichtung oder der Betrieb des KI-Reallabors deren Zuständigkeitsbereich berührt“. Die explizite Einbeziehung der Datenschutzbehörden ist positiv zu bewerten.

Datenschutzbehörden sind kraft ihres gesetzlichen Auftrags – insbesondere zur Überwachung und Durchsetzung des Datenschutzrechts, zur Beratung und Unterstützung von Verantwortlichen sowie zur Förderung datenschutzkonformer Innovation – befugt, Reallabore bzw. regulatorische Sandboxes mit datenschutzrechtlichem Schwerpunkt zu konzipieren und zu betreiben; diese Befugnis muss durch die Regelungen des KI-MIG-E unberührt bleiben. Gerade im Bereich datengetriebener KI-Systeme sind Reallabore im weiteren – über Art. 3 Nr. 55 KI-VO hinausgehenden – Sinne ein wichtiges Instrument, um innovative datengetriebene Geschäftsmodelle unter

realitätsnahen Bedingungen zu erproben und zugleich rechtliche Anforderungen frühzeitig zu klären. Im Rahmen der Entwicklung und des Betriebs von KI-Systemen stehen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten regelmäßig im Mittelpunkt.

Die europaweite Praxis der Datenschutzaufsicht zeigt bereits heute, dass Formate zur intensiven Beratung und zum Austausch zu innovativen Produkten einen erheblichen Mehrwert für eine verantwortungsvolle KI-Entwicklung und den Betrieb bieten können.¹⁸ Deshalb sollte der Gesetzgeber derartige Formate, wie z.B. datenschutzrechtlichen Reallabore, fördern. Mit dem „ReguLab“ der BfDI wird der „Sandbox“-Ansatz mit datenschutzrechtlichem Fokus bereits erfolgreich umgesetzt.

Zusammenfassende Bewertung

Das KI-VO-DG-E mit dem KI-MIG-E schafft eine auf den ersten Blick klare Struktur, die ihre Funktion allerdings nur dann zielführend erfüllen kann, wenn die Datenschutzaufsicht und die Marktüberwachung eng verzahnt zusammenarbeiten. Dies kann der Gesetzgeber durch präzisere Vorgaben zur Zusammenarbeit sicherstellen.

Das Ziel der Innovationsförderung im Bereich der Künstlichen Intelligenz kann wesentlich durch die Förderung regulatorischer Sandboxes mit datenschutzrechtlichem Fokus unterstützt werden.

¹⁸ Siehe zahlreiche datenschutzrechtliche Erkenntnisse im Bereich KI aus Reallaboren in Frankreich: <https://www.cnil.fr/en/artificial-intelligence-and-public-services-cnile-publishes-results-its-sandbox>; Norwegen: <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/reports-on-specific-subjects/reports/ahus-a-good-heart-for-ethical-ai/>, <https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/reports-on-specific-subjects/reports/finterai-machine-learning-without-data-sharing/>, Großbritannien <https://ico.org.uk/media2/migrated/4024793/good-with-sandbox-exit-report.pdf>;