



Freie und Hansestadt Hamburg

Senatskanzlei

Senatskanzlei Hamburg, Rathausmarkt 1, 20095 Hamburg

Bundesministerium für Digitales und
Staatsmodernisierung

[REDACTED]
Referat DWII2

Amt für IT und Digitalisierung

Recht und Bund-Länder-Zusammenarbeit
Caffamacherreihe 1-3
20355 Hamburg

[REDACTED]

10. Oktober 2025

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

Hier: Stellungnahme Hamburgs im Rahmen der Länderbeteiligung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Länderbeteiligung und nehmen für Hamburg zu dem o.g. Referentenentwurf wie folgt Stellung.

I. Vorbemerkungen

Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1689 über Künstliche Intelligenz (KI-VO) durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellt eine komplexe Herausforderung dar – insbesondere in föderal organisierten Staaten wie Deutschland. Der vorliegende Referentenentwurf (RefE) des Gesetzes zur Marktüberwachung und Innovation von künstlicher Intelligenz (KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz – KI-MIG), greift die erforderliche Implementierung auf, wählt dabei jedoch einen eigenen regulatorischen Weg, dessen unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Tragfähigkeit wir kritisch bewerten.

Wir begrüßen ausdrücklich eine zügige Umsetzung der KI-VO und unterstützen das Ziel, durch eine klar strukturierte Marktüberwachungsregelung Rechtssicherheit für Anbieter und Betreiber von KI-Systemen zu schaffen.

Der vorgelegte RefE wird in seiner derzeitigen Ausgestaltung den bestehenden Ansprüchen jedoch nicht gerecht. Aufgrund erheblicher verfassungs- und unionsrechtlicher Bedenken fehlt es dem Entwurf an der erforderlichen rechtlichen Stabilität, um als Grundlage für eine langfristige Umsetzung der KI-VO zu dienen. Es besteht die Gefahr, dass der gewählte Regelungsweg zu rechtlichen Unsicherheiten und Vollzugshindernissen führt.

Um die Ziele der KI-VO zu erreichen und sowohl den verfassungsrechtlichen als auch den unionsrechtlichen Anforderungen zu genügen, muss der RefE grundlegend überarbeitet werden.

Insbesondere ist die Einbindung der Datenschutzbehörden und die Berücksichtigung der föderalen Kompetenzverteilung zwingend erforderlich.

II. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

1. Verfassungsmäßigkeit

Konkret sieht der Entwurf vor, die Bundesnetzagentur (BNetzA) als zentrale Marktüberwachungsbehörde zu benennen. Die BNetzA ist damit insbesondere zuständig für die Marktüberwachung von KI-Systemen in den neu entstandenen Bereichen nach Anhang III der KI-VO. Daneben sollen Behörden, die durch Bundes- oder Landesrecht für bestimmte Produktbereiche als Marktüberwachungsbehörden bestimmt wurden (z. B. für Harmonisierungsrechtsvorschriften aus Anhang I Abschnitt A der KI-VO) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Aufgaben als zuständige Marktüberwachungsbehörden nach der KI-VO wahrnehmen. Für die in Art. 74 Abs. 8 KI-VO gelisteten sensiblen Bereiche wie Biometrie, Strafverfolgung oder Migration soll eine unabhängige Marktüberwachungskammer (UKIM) innerhalb der BNetzA eingerichtet werden.

Diese Struktur verspricht Effizienz, Verwaltungsvereinfachung und eine koordinierte Aufgabenwahrnehmung durch die technische Expertise der BNetzA, insbesondere bei produktbezogenen KI-Systemen. Dennoch bleibt die Zentralisierung in der aktuellen Form problematisch, da sie verfassungsrechtlichen Strukturen nicht ausreichend berücksichtigt. Dem RefE fehlt es an einer Unterscheidung der Marktüberwachung für den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen Sektor.

Die Marktüberwachung ist grundsätzlich Sache der Länder, dies gilt auch für die in Anhang III der KI-VO neu entstandenen Bereiche. Dennoch überträgt der RefE die Überwachung von Landesbehörden als Akteure der KI-VO in klassischen Länderbereichen wie Bildung, Strafverfolgung und Justiz an die BNetzA. In dem RefE wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht) hergeleitet, was jedoch nicht überzeugend begründet wird. Die Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG lässt eine bundeseinheitliche Regelung nur bei einem Erfordernis zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu. Trotz ausdrücklicher Abweichungsbefugnisse in der KI-VO hat der Bund in dem RefE vorgesehen, dass die bestehenden sektoralen Marktüberwachungsbehörden auch für den Bereich der KI-Systeme zuständig bleiben. Damit ist die Marktüberwachung für KI-Systeme aufgegliedert und eine Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit von Anfang an nicht gegeben.

Der Bund führt in Abschnitt IV der Begründung aus, dass die Schaffung einer zentralen Behörde mit einer Zuständigkeit für alle KI-Produkte durch Staatsvertrag geprüft worden sei, jedoch Zeitgründe gegen diese Alternative sprächen. Gegen eine Überwachung für alle Bereiche auf Länderebene spreche, dass eine möglichst einheitliche Anwendung der KI-VO Voraussetzung für Rechtssicherheit, grenzüberschreitende einheitliche Rechtsanwendung und Innovationsförderung sei.

Auch wenn dem Bund dahingehend zuzustimmen ist, dass eine möglichst einheitliche Anwendung der KI-VO in Deutschland vorzugswürdig ist, kann dieses gewünschte Ergebnis nicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben außer Acht lassen.

Bei den in Art. 6 Abs. 2 KI-VO i.V.m. Anhang III der KI-VO geregelten Bereichen handelt es sich um typische Bereiche der Landesverwaltung wie Bildungswesen, Beschäftigung, Zugang und Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen, Strafverfolgung und Rechtspflege. Hier muss die

Überwachung von Landesbehörden als Akteuren nach der KI-VO einer von dem jeweiligen Land zu bestimmende Marktüberwachungsbehörde übertragen werden.

Bei der BNetzA soll ein zentrales Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die KI-Verordnung eingerichtet (Koordinierungs- und Kompetenzzentrum KI-VO - KoKIVO) werden. Dem KoKIVO sollen dabei die Aufgaben zukommen, die nach diesem Gesetz zuständigen Marktüberwachungsbehörden und notifizierenden Behörden bei komplexen Entscheidungen zu unterstützen, die Zusammenarbeit zu koordinieren und darauf hinzuwirken, dass die horizontalen Rechtsfragen einheitlich beantwortet werden. Diese Aufgabe kann und sollte das KoKIVO auch für Marktüberwachung von KI-Systemen durch Landesbehörden in den neu entstandenen Bereichen nach Anhang III der KI-VO erfüllen.

2. Europarechtskonforme Behördenauswahl

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken verstößt der Entwurf auch gegen zentrale unionsrechtliche Vorgaben der KI-VO. Besonders schwerwiegend ist die Missachtung des Art. 74 Abs. 8 KI-VO, der in bestimmten besonders grundrechtssensiblen Bereichen, etwa bei der Anwendung von KI im Kontext von Strafverfolgung, Migration, Justiz oder Wahlen, vorschreibt, dass die Marktüberwachung durch die zuständige Datenschutzbehörde oder einer gemäß der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL) benannten Behörde erfolgen muss. Eine Abweichungsmöglichkeit bei der Benennung der Marktüberwachungsbehörde sieht die KI-VO nicht vor.

Die Einsetzung einer unabhängigen KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) innerhalb der BNetzA erfüllt die Anforderungen der KI-VO nicht. Da die UKIM nur Bereiche der Marktüberwachung von KI-Systemen übernehmen soll und nicht Aufsichtsbehörde im Sinne der JI-RL ist, passt das vom RefE gewählte Konstrukt nicht zu den in der KI-VO zitierten Regelungen. Art. 41 der JI-Richtlinie sieht beispielsweise vor, dass die Behörden für die Überwachung der Einhaltung der JI-Richtlinie (Datenschutz in Strafsachen und der Polizeiarbeit) zuständig seien und zu einer einheitlichen Auslegung dieser beitragen sollen. Dies ist offensichtlich nicht Aufgabe der UKIM.

Auch besitzt die UKIM weder eine eigene Rechtspersönlichkeit noch ist sie in die bestehenden europäischen Kooperationsmechanismen eingebunden, wie sie für Datenschutzbehörden nach der JI-RL vorgeschrieben sind. Weiter fehlt es ihr an der organisatorischen, funktionalen und finanziellen Unabhängigkeit, wie sie insbesondere in Art. 42 JI-RL ausdrücklich gefordert wird. So kann die UKIM nach § 4 Abs. 2 des RefE lediglich über Personen- und Sachmittel der BNetzA verfügen. Schließlich fordert Art. 43 Abs. 2 der JI-Richtlinie von den Mitgliedern der Aufsichtsbehörden die erforderliche Qualifikation für die Erfüllung ihrer Aufgaben und Ausübung ihrer Befugnisse, sowie Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten. Die UKIM ist mit dem oder der Präsidenten oder Präsidentin der BNetzA und den Vizepräsidenten oder Vizepräsidentinnen zwar hochrangig besetzt, die nach der JI-Richtlinie geforderte Sachkunde ist dabei jedoch nicht nachgewiesen.

Die bewusste Ausklammerung der Datenschutzbehörden aus der Marktüberwachung in diesen sensiblen Bereichen untergräbt das Schutzkonzept der KI-VO und führt zu einer signifikanten Schwächung des Grundrechtsschutzes. Auch die in der Begründung des Referentenentwurfs für die Zuständigkeit der UKIM angeführte mangelnde Erfahrung der Datenschutzbehörden mit Produktregulierung wiegt nicht schwerer als deren verfassungs- und unionsrechtlich anerkannte Expertise beim Schutz individueller Grundrechte. Der im RefE gewählte Ansatz steht auch im Gegensatz zur Praxis der meisten anderen EU-Mitgliedstaaten, die ihre Datenschutzbehörden stärker einbinden. Dies erhöht das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens und schwächt die europäische Kohärenz bei der Umsetzung der KI-VO.

III. KI-Aufsicht in den Bereichen Medizinprodukte und Produktsicherheit

Auch in Bezug auf den Gesundheitsbereich bestehen Bedenken gegen den Entwurf. Auffällig ist insbesondere, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht im Entwurf selbst, sondern erst in der Kabinettsvorlage dargestellt werden soll (Abschnitt E.3 des Vorblattes). Bereits ein Blick auf die aktuelle Landschaft der KI-Start-ups im Gesundheitsbereich (vgl. <https://www.ai-startups-europe.eu/#startups>) verdeutlicht jedoch, wie umfangreich das Überwachungsfeld für die Marktüberwachungsbehörden werden wird. Laut dem Portal AI Startups Europe waren zum Stichtag 24. September 2025 allein in Deutschland 110 Start-up-Unternehmen im Bereich „Human Health & Social Work Activities“ tätig. Hinzu kommen die Hersteller nach den jeweiligen Harmonisierungsvorschriften gemäß Anhang I Abschnitt A der Verordnung (EU) 2024/1689, die KI-Systeme selbst herstellen und als digitale Komponente in ihren Produkten einbetten oder diese bei Herstellern von KI-Systemen einkaufen, um sie in ihrem Produkt zu implementieren. So ergibt sich zwar durch die Benennung der zuständigen Behörden aus dem Gesetz selbst zunächst kein Erfüllungsaufwand. Dieser entsteht in der Folge jedoch durch § 2 Absatz 2 des Entwurfs, der die Aufgaben aus der Verordnung (EU) 2024/1689 den jeweils zuständigen Marktüberwachungsbehörden für die in Anhang I Abschnitt A der KI-VO aufgeführten Harmonisierungsrechtsvorschriften zuschreibt. Insofern kann hier später nicht argumentiert werden, dass kein oder nur geringer Erfüllungsaufwand bei den Ländern entstünde, da die entsprechenden Unternehmen bereits durch die gleiche Marktüberwachungsbehörde überwacht werden würden.

Aus Sicht des Vollzuges der Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte und der Verordnung (EU) 2017/746 über In-vitro-Diagnostika stellt diese Regelung insofern ein Problem dar, als dass für diese Aufgaben aufgrund der neuen Technologie im Hinblick auf Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika mit KI-Systemen als digitale Komponente kein ausreichender Sachverstand zur Aufgabenwahrnehmung vorhanden ist und eine entsprechende fachliche Ressource eingeworben werden müsste. Daran ändert auch die Einrichtung eines Koordinierungs- und Kompetenzzentrum für die Verordnung (EU) 2024/1689 nichts, denn es könnte bei entsprechenden Produkten mit eingebetteter Software nicht einmal erkannt werden, ob es sich bei der Software „nur“ um eine digitale Komponente oder ein KI-System handelt.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Überwachung von Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen, deren Plan von der Bundesnetzagentur gemäß § 14 des Entwurfs genehmigt wurde oder stillschweigend genehmigt worden ist. Es ist hier ebenfalls IT-Sachverstand erforderlich, um die Einhaltung der genehmigten Tests und insbesondere von stillschweigend genehmigten Tests zu überwachen.

Anders als im zuvor aufgeführten Bereichen nach Anhang III der KI-VO, sollte in diesem Bereich eine zentrale Marktaufsicht für Künstliche Intelligenz eingerichtet werden. Die Gründe hierfür nennt der Gesetzesentwurf bereits selbst, wenn auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Zentralisierung der Marktüberwachung von bestimmten Hochrisiko-KI Systemen gemäß Artikel 74 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2024/1689. Die dortigen für eine Zentralisierung der Kompetenz bei der Bundesnetzagentur aufgeführten Aspekte können direkt auf den hier betroffenen Bereich herangezogen werden. Danach soll zum einen die Gefahr vermieden werden, dass verschiedene Behörden die Harmonisierungsrechtsvorschrift unterschiedlich auslegen und zum anderen sei ein Mangel an KI-Fachkräften absehbar. Aufgrund dieses Fachkräftemangels würden bei einer Aufteilung

der Marktüberwachung auf verschiedene Behörden diese um knappe Ressourcen konkurrieren und müssten jeweils getrennt Kompetenzen aufbauen. Dies wäre ineffizient und unwirtschaftlich.

Genau diese Aufteilung der Marktüberwachung auf verschiedene Behörden mit den genannten Folgen für die Behörden wird jedoch mit der Regelung des § 2 Absatz 2 gesetzlich verankert, in dem die Zuständigkeit für die Marktüberwachung bestimmter Teilbereiche der der Verordnung (EU) 2024/1689 denjenigen Behörden zugewiesen wird, die durch Bundes- oder Landesrecht zu Marktüberwachungsbehörden zur Ausführung der in Anhang I Abschnitt A der Verordnung (EU) 2024/1689 genannten Harmonisierungsrechtsvorschriften bestimmt wurden. Darüber hinaus erstreckt sich der Fachkräftemangel auf den Bereich der Cybersicherheit, da gemäß Artikel 15 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2024/1689 entsprechende Anforderungen an die Cybersicherheit zu überwachen sind. Durch Artikel 52 Absatz 14 Satz 1 der Verordnung (EU) 2024/2847 werden den für die Zwecke der Verordnung (EU) 2024/1689 benannten Marktüberwachungsbehörden für bestimmte Hochrisiko-KI-Systeme auch die nach der Verordnung (EU) 2024/2847 erforderlichen Marktüberwachungstätigkeiten zugewiesen.

Dass mit der Zuständigkeitsregelung des § 2 Absatz 2 bestehende Strukturen der Marktüberwachungsbehörden genutzt werden, da anderenfalls zulasten der betroffenen Unternehmen Doppelstrukturen geschaffen würden, widerspricht, ausgenommen der Vorschriften für Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika (Anhang I Abschnitt A Nr. 11 und 12 der Verordnung (EU) 2024/1689), den gültigen Zuständigkeitsregelungen vielen Bereichen der Marktüberwachung. Die meisten Produkte unterliegen mehreren Harmonisierungsrechtsvorschriften aus den verschiedenen Sektoren wie z. B. Produktsicherheit, Abfallrecht, Ökodesign sowie Elektromagnetische Verträglichkeit (EMV) und Funkanlagen. Vor diesem Hintergrund sind rein fachlich bereits jetzt mehrere Landesbehörden sowie die Bundesnetzagentur gleichzeitig für die Marktüberwachung derselben Produkte zuständig. Aufgrund der Regelung des § 4 Absatz 2 Marktüberwachungsgesetz ist jede fachlich zuständige Marktüberwachungsbehörde eines Bundeslandes für im Fernabsatz angebotene Produkte auch „örtlich“ zuständig, unabhängig vom Sitzland des Wirtschaftsakteurs. Damit stehen Wirtschaftsakteure bereits heute mit verschiedensten Marktüberwachungsbehörden in Kontakt.

Da die Bundesnetzagentur bereits für die Marktüberwachung im Bereich EMV und Funkanlagen zuständig ist, würde mit einer Zentralisierung der Marktüberwachung für die in Anhang I Abschnitt A Nr. 1 - 10 der Verordnung (EU) 2024/1689 genannten Harmonisierungsrechtsvorschriften bei der Bundesnetzagentur keine zusätzliche Doppelstruktur geschaffen. Das Konkurrieren verschiedener Behörden um Fachkräfte für KI und Cybersicherheit würde vermieden und auch die Schaffung zusätzlicher Ausschüsse zur Harmonisierung der Marktüberwachungstätigkeiten der verschiedenen Behörden wäre nicht erforderlich.

IV. Zusammenarbeit und Informationsmanagement

Die geplante Kooperation zwischen Marktüberwachungsbehörden, notifizierenden Behörden und weiteren relevanten Stellen (z. B. Datenschutzbehörden, BSI, Bundeskartellamt) wird ausdrücklich begrüßt. Den Behörden, zu deren Auftrag die Wahrung des Grundrechts- und Antidiskriminierungsschutzes gehört, sollte dabei wegen Art. 77 der KI-VO Einsicht in laufende und angeschlossene Anfragen und Beschwerden gegeben werden. Für die Innere Sicherheit ist eine frühzeitige Einbindung der Polizei und der Innenbehörden in die Ausgestaltung der Schnittstellen und Informationsflüsse erforderlich.

Mit Blick auf die KI-Reallabore gem. § 13 RefE wird darauf hingewiesen, dass ein diskriminierungsfreier Zugang für KMUs und Start-Ups aller Branchen zum Angebot bestehen sollte. Dies beinhaltet auch

eine ausreichende Mittelbereitstellung (gemäß Artikel 57 Absatz 4 Satz 1 der KI-VO) des bei der Bundesnetzagentur zu errichtenden KI-Reallabors, welche die Abbildung unterschiedlicher Anforderungen einzelner Branchen (bspw. Spezifika des Urheberrechts) ermöglicht. Zwar sieht § 13 Absatz 1 Satz 2 vor, dass neben dem von der Bundesnetzagentur einzurichtenden KI-Reallabor auch andere Behörden solche KI-Labore einrichten können, sie dürften aber, soweit die Marktüberwachung bei der Bundesnetzagentur bzw. der UKIM liegt, keine zuständige Behörde sein. Die Möglichkeit, auch auf Landesebene KI-Labore zu betreiben, müsste auch für den Bereich der Justiz konsequent gewährleistet werden.

Zudem sollte die Zusammenarbeit (nach § 13 Abs. 2 des RefE) mit anderen Behörden, welche auch KI-Reallabore betreiben, auch auf weitere einschlägige lokale und regionale Akteure des KI-Ökosystems ausgeweitet werden. Dies entspricht auch der Möglichkeit gemäß Artikel 57 Absatz 4 Satz 2 2. Halbsatz der KI-VO. Diese Zusammenarbeit sollte zudem die maschinenlesbare Bereitstellung von Informationen über Schnittstellen beinhalten.

Die technischen Spezifika sind in der zu erlassenden Rechtsverordnung gemäß § 13 Absatz 4 entsprechend auszugestalten.

Für Test von Hochrisiko-KI-Systemen gem. § 14 des RefE sollte der Plan für den Test auch die Feststellung von Diskriminierungsrisiken beinhalten. Die zuständigen Marktüberwachungsbehörden müssen sich zudem regelmäßig darüber informieren bzw. sich mit dem BMI austauschen, ob gesonderte Resilienz-Vorgaben in einer KRITIS-Verordnung festgelegt wurden und diese dann bei der Prüfung berücksichtigen.

V. Zwingende Anpassungen zur Rechtskonformität

Angeichts der verfassungs- und europarechtlichen Bedenken ist eine Anpassung des Referentenentwurfs zwingend erforderlich. Kurzfristig muss die ausdrückliche Benennung der bestehenden Datenschutzaufsichtsbehörden als zuständige Marktüberwachungsbehörden in den sensiblen Anwendungsfeldern des Art. 74 Abs. 8 KI-VO erfolgen, einschließlich der parallelen Konformitätsbewertung nach Art. 43 Abs. 1 Unterabs. 3 KI-VO. Für neu entstandene Marktüberwachungsbereiche im öffentlichen Sektor, insbesondere Hochrisiko-KI-Systeme nach Anhang III der KI-VO, muss die verfassungsrechtlich garantierte Länderzuständigkeit gewahrt bleiben, sodass die Länder die zuständigen Behörden bestimmen können. Darüber hinaus sollte das Beschwerdemanagement transparent und standardisiert gestaltet werden. Ergänzend zur zentralen Beschwerdestelle beim Bund sollten Länder und Kommunen eingebunden werden, um Bürgernähe sicherzustellen. Für die den Ländern neu übertragenen Aufgaben, bedarf es verbindlicher Zusagen des Bundes zur Finanzierung der zusätzlichen Personal- und Sachkosten.

Diese föderale Zuständigkeitsverteilung birgt das Risiko einer Zersplitterung und uneinheitlichen Anwendung der KI-VO, was den Zielen der Rechtssicherheit und Innovationsförderung entgegensteht. Ob die Koordination über das KoKIVO die erforderliche Wirksamkeit entfaltet, kann derzeit nicht beurteilt werden, erscheint aber zumindest fraglich. Eine langfristige Lösung könnte durch eine zentrale Marktüberwachung erreicht werden, die jedoch einen Staatsvertrag oder eine Grundgesetzänderung voraussetzt. Diese sollte dann auch die Marktüberwachung für Hochrisiko-KI-Systeme in bereits vollharmonisierten Bereichen der Produktregulierung (Anhang I Abschnitt A Nr. 1-10 der KI-VO) ausgenommen der Vorschriften für Medizinprodukte und In-vitro-Diagnostika (Anhang I Abschnitt A Nr. 11 und 12 der Verordnung (EU) 2024/1689) umfassen. Der RefE sollte daher eine verbindliche Evaluationsklausel unter Beteiligung der Länder und Sicherheitsbehörden vorsehen, die u.a.

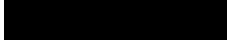
untersucht, ob der RefE seine Ziele erreicht, oder ob eine zentralere Lösung - dann auf Basis eines Bund-Länder-Staatsvertrages – erforderlich ist.

Daneben möchten wir auch auf eine Unstimmigkeit zwischen dem Anwendungsbefehl im Referentenentwurf und der Synopse für den § 35 Abs. 2 SGB I hinweisen. Der Anwendungsbefehl bezieht sich lediglich auf die oben benannte Änderung des § 35 Absatz 2 Satz 1 SGB I. Die Synopse erweckt allerdings den Anschein, als würde auch die Regelung des § 35 Absatz 2 Satz 2 SGB I entfallen. Der Satz 2 wird in der Spalte „Geltendes Recht“ aufgeführt entfällt dann aber in der Spalte „neues Recht“. Wir gehen davon aus, dass es sich hier um ein Redaktionsversehen handelt, und bitten um Berichtigung.

VI. Schlussbemerkungen

Der RefE verfolgt nachvollziehbare Ziele wie Effizienz, Innovationsförderung und pragmatischen Vollzug, verfehlt jedoch in seiner aktuellen Form wesentliche unionsrechtliche Vorgaben und verletzt die föderale Kompetenzverteilung. Eine tragfähige Lösung erfordert die gesetzliche Einbindung der Datenschutzbehörden in den sensiblen Bereichen sowie ein abgestimmtes Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden. Langfristige Alternativen wie ein Bund-Länder-Staatsvertrag oder eine Grundgesetzänderung sind für die kurzfristige Umsetzung der KI-VO ungeeignet, sollten aber im Rahmen einer Evaluierung weiterverfolgt werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. 

Anlage

Stellungnahme des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 30. September 2025



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
Ludwig-Erhard-Str. 22, 20459 Hamburg

Per E-Mail an SK ITD:

[REDACTED]

Nachrichtlich an BIS, BJV, BKM, BSB, BSW,
BUKEA, BVM, BWAI, BWFG, FB, Sozialbehörde

Ludwig-Erhard-Str. 22, 7. OG
20459 Hamburg

Telefon: [REDACTED]

Ansprechpartner: [REDACTED]

Referatsleiter WB Wirtschaft und Behörden

E-Mail: [REDACTED]@datenschutz.hamburg.de

Az.: WB / 01.05-08

Hamburg, den 30.09.2025

Stellungnahme im Rahmen der Länderanhörung Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung

Sehr geehrte Frau Kaufmann, sehr geehrte Kolleg:innen,

der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit bedankt sich für die Einbindung in die Stellungnahme des Senats zum Entwurf des Gesetzes zur Durchführung der KI-Verordnung. Wir nehmen die Gelegenheit sehr gerne wahr, um darauf aufmerksam zu machen, dass die im Entwurf vorgesehene aufsichtsbehördliche Struktur die Kompetenzen der Länder in verfassungswidriger Weise beschneidet und zudem von den unionsrechtlichen Vorgaben abweicht. Zugespitzt stellt sich die Frage, ob bspw. der Einsatz von *LLMoin* in der Hamburgischen Verwaltung zukünftig vom HmbBfDI oder von der Bundesnetzagentur abschließend bewertet werden soll.

I. Aufsicht über KI-Einsatz in der Hamburgischen Verwaltung

Gemäß § 2 Abs. 1 des Referentenentwurfs für ein Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung soll die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) die Aufgabe der zuständigen Marktüberwachungsbehörde im Sinne der KI-Verordnung übernehmen, soweit nichts anders geregelt ist. Es ist im Hinblick auf die Hochrisiko-Sektoren der Bildung und grundlegender öffentlicher Dienstleistungen (Anhang III, Ziffer 3 und 5 der KI-Verordnung) zweifelhaft, inwiefern eine Übertragung der Marktüberwachung an eine Bundesbehörde (§ 2 Abs. 1 des Referentenentwurfs) verfassungsrechtlich zulässig wäre. Da Bildung, Ausbildung und Wissenschaft sowie die Daseinsvorsorge regelmäßig Ländersache sind,

steht die vorgesehene Zuständigkeit einer zentralen Bundesbehörde im Konflikt zur Eigenstaatlichkeit der Länder und der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes.

Die Verwaltung obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 30 GG). Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, eine Bundesbehörde kann lediglich im spezifisch geregelten Fall zuständig sein (Art. 83, 72 Abs. 2 GG). Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichtet werden. Die Begründung zum Gesetzentwurf nennt als Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Nr. 11 GG.

Die o.g. Bereiche unterfallen aber der ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder. Soweit die Länderstellen KI-Systeme für einen Markt entwickeln, unterfallen sie auch dem Recht der Wirtschaft. Soweit aber Schulbehörden, Polizei- oder Verwaltungsbehörden der Länder Hochrisiko-KI-Systeme als Anbieter für eigene Zweck entwickeln oder als KI-Betreiber anwenden und an keinem Marktgeschehen teilnehmen, unterfällt diese Tätigkeit nicht mehr dem Recht der Wirtschaft, sondern allein dem jeweiligen Landesrecht.

Vor dem Hintergrund, dass die Datenschutzaufsicht – jedenfalls bei KI-Systemen, die personenbezogene Daten verarbeiten, wie dies in der Praxis regelmäßig auftreten wird – ohnehin bei den Datenschutzbehörden liegt und eine Zersplitterung der Aufsicht weitestgehend vermieden werden soll, kommen für eine verfassungskonforme Zuweisung der Marktüberwachung beim KI-Einsatz durch die Landesbehörden im o.g. Rahmen insbesondere die Datenschutzaufsichtsbehörden in Betracht.

II. Aufsicht nach Art. 74 Abs. 8 KI-VO

Gemäß § 2 Abs. 5 des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Durchführung der KI-Verordnung soll für die Fälle des Artikels 74 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2024/1689 (KI-Verordnung) bei der Bundesnetzagentur eine Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) eingerichtet werden, die die Marktüberwachung durchführt. Diese Zuständigkeitszuweisung den Vorgaben der KI-Verordnung nicht vereinbar.

Die KI-Verordnung weist die Zuständigkeit für die Marktüberwachung über die in Anhang III Nr. 1 genannten Hochrisiko-KI-Systeme, sofern diese für Strafverfolgungszwecke, Grenzmanagement, Justiz und Demokratie eingesetzt werden, sowie über die nach Anhang III Nummern 6, 7 und 8 genannten Hochrisiko-KI-Systeme nach Art. 74 Absatz 8 KI-Verordnung den Datenschutzaufsichtsbehörden bzw. jenen Behörden zu, die nach den Bedingungen der Art. 41-44 der Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-Richtlinie) benannt wurden. Mit der Bezugnahme auf jene Behörden, die

keine Datenschutzbehörden nach Datenschutz-Grundverordnung oder JI-Richtlinie sind, trägt die KI-Verordnung der Tatsache Rechnung, dass in manchen Mitgliedstaaten die Aufsicht nach den Art. 41-44 der JI-Richtlinie nicht den Datenschutzaufsichtsbehörden übertragen wurde. Kein Zweifel besteht aber daran, dass die KI-Verordnung die Marktüberwachung für Hochrisiko-KI-Systeme dieser Art in die Hände der Behörden legt, die auch nach der JI-Richtlinie die Aufsicht führen. Dies kommt u.a. in der Vergangenheitsformulierung "benannte" in der deutschen aber etwa auch in der englischen und französischen Sprachfassung sowie in Erwägungsgrund 159 der KI-Verordnung zum Ausdruck. In ErwGr 159 heißt es „Jede Beschränkung ihres Zugangs zu sensiblen operativen Daten im Rahmen dieser Verordnung [gemeint ist die KI-Verordnung] sollte die Befugnisse unberührt lassen, die ihnen mit der Richtlinie (EU) 2016/680 übertragen wurden.“ Der Erwägungsgrund beschreibt die von der KI-Verordnung festgelegten Marktüberwachungsbehörden somit als die Behörden, die die Befugnisse einsetzen können, „die ihnen mit der Richtlinie (EU) 2016/680 übertragen wurden“. Es handelt sich hier um ein Ergebnis der Trilog-Verhandlungen: Privilegien beim KI-Einsatz durch Strafverfolgungsbehörden wurden nur unter der Bedingung akzeptiert, dass die für die Durchsetzung der JI-Richtlinie bereits zuständigen Behörden die Marktüberwachung wahrnehmen.

In Deutschland sind dies die Datenschutzaufsichtsbehörden, die damit in allen von Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung aufgezeigten Varianten die zu benennenden Behörden sind. In der nationalen Umsetzung besteht folglich gem. Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung kein Spielraum im Sinne einer Öffnungsklausel. Ein Verständnis des Art. 74 Abs. 8 dahingehend, dass mit der nationalen Durchführung der KI-Verordnung eine andere Stelle betraut werden kann, so wie dies in § 2 Abs. 5 des o. g. Referentenentwurfs vorgeschlagen wird, ist mit diesen Vorgaben nicht vereinbar.

Selbst wenn man annehmen würde, dass eine andere Behörde als die Datenschutzbehörden nach Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung benannt werden könnte, würde die UKIM nicht die institutionellen Anforderungen aus Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung in Verbindung mit Art. 41-44 JI-RL erfüllen. Es handelt sich nicht um eine eigenständig „benannte Behörde“, sondern um ein Gremium innerhalb der Bundesnetzagentur. Die KI-Verordnung verlangt jedoch eine Behörde, die „gemäß denselben Bedingungen wie den in den Art. 41 bis 44 der JI-Richtlinie festgelegten benannt“ worden ist. Neben eigenständiger institutioneller Identität setzt dies eine völlige Unabhängigkeit voraus. Diese Anforderung beinhaltet gemäß Art. 42 Abs. 6 JI-Richtlinie „eigene, öffentliche, jährliche Haushaltspläne“. Der BNetzA fehlt es zudem an der in Art. 41 Abs. 2 JI-Richtlinie geforderten Einbindung in die europäische Zusammenarbeit bei der Anwendung der JI-Richtlinie. Als weder im Europäischen Datenschutzausschuss vertretene noch mit der JI-Richtlinie betraute Stelle kann die UKIM daher nicht wie unionsrechtlich vorgesehen an zur einheitlichen Überwachung von IT-Systemen mit KI-Bezug beitragen.

III. Deutscher Sonderweg

Der Blick in die weiteren Mitgliedstaaten zeigt ein klares Bild. Die meisten Mitgliedstaaten weisen ihren Datenschutzbehörden eine zentrale Rolle bei der Aufsicht über die KI-Verordnung zu. Nur Staaten mit neu gegründeten zentralen KI-Behörden weichen teilweise davon ab, binden die Datenschutzbehörden jedoch entweder beratend, durch Repräsentation in der KI-Behörde oder durch Sonderkompetenzen ein. Allein der deutsche Entwurf sieht trotz dezentraler Struktur einen bewussten Ausschluss der Datenschutzbehörden vor. Der Deutsche Entwurf weicht von der sich europaweit etablierenden Grundstruktur ab mit der Begründung, dass die Datenschutzbehörden „primär grundrechtsschützend“ seien. Dieser Ansatz ist in doppelter Hinsicht falsch. Zum einen setzen sich die Datenschutzbehörden nicht einseitig für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Bereits die Kompetenzen des HmbBfDI für Informationsfreiheit sowie seit 12.09.2025 auch für Zugangsansprüche nach dem Data Act (siehe Art. 37 Abs. 3 Data Act) verdeutlichen den Auftrag der Behörde, ein ausgewogenes Verhältnis aus Datennutzung und Datenschutz zu gewährleisten. Zum anderen enthält Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 UAbs. 3 KI-Verordnung ein grundrechtsschützendes Element zu Gunsten der durch den KI-Einsatz betroffenen Personen. Die unionsrechtliche Zuständigkeitsregelung bezweckt gerade eine institutionelle Verschränkung von Produktsicherheit und Grundrechtsschutz. Eine Aufsichtsbehörde zu benennen, die auch die Einzelinteressen Betroffener in den Blick nimmt, ist in den punktuellen, grundrechtssensiblen Bereichen des Art. 74 Abs. 8 KI-Verordnung gerade der erkennbare Wille des Unionsgesetzgebers.

Mit freundlichen Grüßen

