weizenbaum
POLICY PAPER

Oktober 2025
16

Weizenbaum-Institut

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689

(Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung)

ÜBER DIE AUTOR:INNEN

[redacted] \\ Weizenbaum-Institut
[redacted] \\ Weizenbaum-Institut
[redacted] \\ Helmut-Schmidt-Universität Hamburg \ Weizenbaum-Institut
[redacted] \\ Weizenbaum-Institut
[redacted] \\ Humboldt-Universität zu Berlin
[redacted] \\ Humboldt-Universität zu Berlin \ Weizenbaum-Institut

Nennung der Autor:innen in alphabetischer Reihenfolge

Für Rückfragen zu diesem Positionspapier wenden Sie sich bitte an Charlotte Mysegades

Kontakt: [redacted]@weizenbaum-institut.de

ÜBER DIESES PAPER

Die Stellungnahme wurde in einem kollaborativen Prozess am Weizenbaum-Institut erarbeitet. Im Anschluss an eine Analyse der Vorschriften des Referentenentwurfs folgte die Erarbeitung von Schwerpunkten einer Stellungnahme in arbeitsteiligem Vorgehen von den Autor:innen.

In den Weizenbaum Policy Papers werden wissenschaftlich fundierte Stellungnahmen, Positionspapiere und Briefings zu aktuellen politischen Themen und Entscheidungsprozessen veröffentlicht.

ÜBER DAS WEIZENBAUM-INSTITUT

Das Weizenbaum-Institut ist ein Verbundprojekt und wird vom Bundesministerium für Forschung, Technologienfolgenabschätzung und Raumfahrt (BMFTR) und dem Land Berlin gefördert. Es betreibt interdisziplinäre Grundlagenforschung zur digitalen Transformation der Gesellschaft und liefert evidenzbasierte und wertorientierte Handlungsoptionen, damit die Digitalisierung nachhaltig, selbstbestimmt und verantwortungsvoll gestaltet werden kann.

Weizenbaum Policy Paper

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/1689

(Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung)

Weizenbaum-Institut

Abstract

Die 2024 verabschiedete Verordnung (EU) 2024/1689 (im Folgenden: AI Act) verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Rahmen der nationalen Umsetzung des AI Act drei Arten von Behörden zu benennen oder einzurichten, vgl. Art. 70 und Art. 77 AI Act.[1] Der AI Act lässt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum in Bezug auf die Struktur und Gestaltung dieser drei Arten von Behörden. Was die Behörden zum Schutz der Grundrechte betrifft, so waren die Mitgliedstaaten gemäß Art. 77 Abs. 2 AI Act verpflichtet, bis zum 2. November 2024 eine Liste dieser Behörden zu veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten sollten gemäß Art. 113 lit. b) AI Act bis zum 2. August 2025 mindestens eine notifizierende Behörde und mindestens eine Marktüberwachungsbehörde als zuständige nationale Behörden errichten oder benennen. Hier setzt der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der KI-Verordnung (EU) 2024/1689[2] (im Folgenden: Referentenentwurf) an. Diese Frist ist von Deutschland bereits überschritten worden, sodass das Weizenbaum-Institut die Veröffentlichung des Referentenentwurfes und die geplante zügige Verabschiedung des Umsetzungsgesetzes begrüßt. Diese Stellungnahme greift maßgebliche Aspekte des Entwurfs auf und analysiert sie. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt auf der Stellung der Bundesnetzagentur als zentrale Durchsetzungsbehörde. Ziel der Stellungnahme ist es, sowohl aus juristischer Perspektive (Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Governance) als auch aus wissenschaftlicher Perspektive (Gesellschaftliche Auswirkungen, Partizipation) zentrale Regelungen kritisch zu beleuchten.

1 https://artificialintelligenceact.eu/de/national-implementation-plans/ (aufgerufen am 22.09.2025).

2 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 (Verordnung über künstliche Intelligenz)(Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung).

Inhalt

1 **Einleitende Gedanken zum Referentenentwurf der Verordnung (EU) 2024/1689** **4**

2 **Zuständigkeitsvorschriften (Artikel 1 – KI-MIG-E)** **4**

§ 2 – Marktüberwachungsbehörden 4

§ 3 – Notifizierende Behörde und Akkreditierung 10

§ 4 – Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) 10

§ 5 – Koordinierungs- und Kompetenzzentrum (KoKIVO) 10

§ 6 – Zentrale Anlaufstelle 12

§ 7 – Unterrichtung 12

§ 8 – Zentrale Beschwerdestelle 12

§ 9 – Zusammenarbeit der zuständigen Behörden 13

§ 10 – Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden mit der nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/2847 benannten Behörde 14

§ 11 – Befugnisse 15

§ 12 – Innovationsfördernde Maßnahmen gemäß der Verordnung (EU) 2024/1689 16

§ 13 – KI-Reallabore 16

§ 14 – Tests von Hochrisiko-KI-Systemen 17

§ 15 – Sanktionen 17

3 **Änderungen anderer Gesetze (Art. 2–4)** **18**

4 **Zusammenfassung** **19**

1 Einleitende Gedanken zum Referentenentwurf der Verordnung (EU) 2024/1689

Der Referentenentwurf sieht die Bundesnetzagentur als zentrale Marktüberwachungsbehörde und notifizierende Behörde der nationalen KI-Governance vor. Art. 70 Abs. 1 S. 2 AI Act bestimmt, dass die zuständigen nationalen Behörden ihre Befugnisse unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen ausüben, um die Objektivität ihrer Tätigkeiten und Aufgaben zu gewährleisten und die Anwendung und Durchführung der Verordnung sicherzustellen. Die Übertragung auf eine bestehende Bundesbehörde, die unabhängig ist, ist wegen der unionsrechtlich verankerten völligen Unabhängigkeit der KI-Aufsicht zu begrüßen. Neben der Bundesnetzagentur ist die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) auch eine unabhängige Behörde. Der diskutierte Weg, die BfDI zur Marktüberwachungsakteurin im Bereich von Hochrisiko-KI-Systemen zu machen, wurde nicht gegangen. Begründet wird dies im Referentenentwurf mit dem Bedarf, eine Aufsplittung von Zuständigkeiten an verschiedene Behörden zu vermeiden, sowie mit dem Argument, dass es den Datenschutzbehörden an Erfahrung mit Produktregulierung fehle.

2 Zuständigkeitsvorschriften (Artikel 1 – KI-MIG-E)

§ 2 – Marktüberwachungsbehörden

Primär ist gemäß § 2 Abs. 1 KI-MIG-E die Bundesnetzagentur für die Aufsicht über risikoreiche KI-Systeme gemäß Anhang III des AI Act die zuständige Marktüberwachungsbehörde. Soweit andere Behörden als Marktüberwachungsbehörden fungieren sollen, muss es hierfür gesetzlich verankerte, spezielle Zuständigkeitsregelungen geben. Diese werden in § 2 Abs. 2-4 KI-MIG-E genannt.

Mögliche Verfassungswidrigkeit

In der Literatur[3] wurden Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur mit den Art. 30 und 83 ff. des deutschen Grundgesetzes geäußert. Eine zentralisierte Aufsicht auf Bundesebene über den Einsatz von KI durch Landesbehörden ist möglicherweise nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. § 2 Abs. 1 KI-MIG-E unterscheidet nicht zwischen der Aufsicht über private und öffentliche Akteur:innen. § 15 Abs. 4 KI-MIG-E sieht vor, dass gegen öffentliche Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (im Folgenden: BDSG) keine Geldbußen verhängt werden. Im Umkehrschluss

3 Wünschelbaum, Die Zukunft der KI-Regulierung in Deutschland, MMR 2025, 259, 264; Martini/Botta, KI-Aufsicht im föderalen Staat, MMR 2024, 630, 634; die gleichen Autoren, Nationale KI-Aufsicht – Aufgaben, Befugnisse und Umsetzungsoptionen, Studie für die Bertelsmann Stiftung, 2024, S. 20.

bedeutet dies, dass auch öffentliche Stellen der Aufsicht nach dem KI-MIG-E unterliegen. Die Bestimmung wäre nicht erforderlich, wenn öffentliche Stellen von der Aufsicht nach dem KI-MIG-E ausgenommen wären. Dies ist relevant, da die meisten Hochrisiko-KI-Systeme im Sinne von Anhang III des AI Act in Bereiche fallen, in denen die Verwaltungszuständigkeit in der Regel bei den Bundesländern liegt.[4] Die folgenden drei Beispiele veranschaulichen diesen Punkt: Im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung" (Anhang III Nr. 3 AI Act) liegt die Aufsicht über Schulen[5] und Hochschulen[6] regelmäßig in der Zuständigkeit der Bundesländer. Die Aufsicht über „Beschäftigung, Personalmanagement und Zugang zur Selbstständigkeit" (Anhang III Nr. 4 AI Act) könnte die Personalhoheit der staatlichen Behörden beeinträchtigen, wenn diese selbst KI-Systeme im Sinne von Anhang III Nr. 4 KI-Gesetz zur Personalbeschaffung oder -förderung einsetzen. Der Bereich „Migration, Asyl und Grenzkontrollmanagement" (Anhang III Nr. 7 AI Act) fällt teilweise in die Zuständigkeit der Bundesländer. So sind beispielsweise die Einwanderungsbehörden der Bundesländer für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen im Bundesgebiet zuständig, vgl. § 71 Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz. Der Grenzschutz obliegt der Bundespolizei, sofern nicht ein Bundesland im Einvernehmen mit dem Bund einzelne grenzpolizeiliche Aufgaben mit eigenen Kräften wahrnimmt (§ 2 Abs. 1 Bundespolizeigesetz).

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Bundesverwaltung und die Verwaltungen der Länder „organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt"[7] sind. Daher sollte bei der Ausarbeitung des Referentenentwurfes die Gewaltenteilung gemäß Artikel 30 und 83 ff. des Grundgesetzes beachtet werden. Die Aufsicht über den Einsatz von KI-Systemen durch staatliche Behörden sollte nicht einer Bundesbehörde übertragen werden.

Mögliche Unionsrechtswidrigkeit

§ 2 Abs. 5 KI-MIG-E bestimmt, dass für die Fälle des Art. 74 Abs. 8 AI Act (Hochrisiko-KI-Systeme, die für Strafverfolgungszwecke, Grenzmanagement, Justiz und Demokratie eingesetzt werden) die Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer (UKIM) bei der

---

4 Wünschelbaum, Die Zukunft der KI Regulierung in Deutschland, MMR 2025, 259, 264.

5 §§ 33 Abs. 1, 34 Abs. 1 Schulgesetz für Baden-Württemberg; Art. 114 Abs. 1 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen; § 105 Abs. 1 Schulgesetz Berlin; § 129 Abs. 1 S. 1 Brandenburgisches Schulgesetz; § 11 Brandenburgisches Schulgesetz; § 85 Abs. 1 Hamburgisches Schulgesetz; §§ 96, 97 Hessisches Schulgesetz; § 97 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern; § 167 Abs. 1 Niedersächsisches Schulgesetz; § 86 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen; § 97 Abs. 1 Schulgesetz Rheinland-Pfalz; § 57 Abs. 1 Schulordnungsgesetz Saarland; § 59 Sächsisches Schulgesetz; § 82 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; § 129 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz; § 4 Thüringer Gesetz über die Schulaufsicht.

6 § 59 S. 1 Hochschulrahmengesetz (HRG); § 67 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg; Art. 10 Abs. 1 S. 1 Bayerisches Hochschulinnovationsgesetz; § 89 Abs. 1 S. 1 Berliner Hochschulgesetz; § 5 Abs. 5 Brandenburgisches Hochschulgesetz, § 111 Abs. 1 Bremisches Hochschulgesetz; § 107 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz]; § 12 Abs. 1 S. 1 Hessisches Hochschulgesetz; § 14 Abs. 2 S. 1 Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 51 Abs. 1 S. 1 Niedersächsisches Hochschulgesetz; § 76 Abs. 1 S. 1 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen; § 104 Hochschulgesetz Rheinland-Pfalz; § 85 Abs.1 S. 1 rheinländisches Hochschulgesetz; § 6 Abs. 1 S. 2 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz; § 106 Abs. 6 S. 1 Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; § 79 Abs. 1 S. 1 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein; § 18 Abs. 1 S. 2 Thüringer Hochschulgesetz.

7 BVerfGE 108, 169, 182 (15.07.2003 - 2 BvF 6/98).

Bundesnetzagentur eingerichtet wird; vgl. § 4 KI-MIG-E. Begründet wird dies im Entwurf damit, dass „für bestimmte Hochrisiko-KI Systeme gemäß Artikel 74 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2024/1689 eine unabhängige Stelle innerhalb der Bundesnetzagentur als zuständige Marktüberwachungsbehörde benannt wird, da besondere Anforderungen an deren Unabhängigkeit bestehen“[8].

§ 2 Abs. 5 und § 4 KI-MIG-E könnten teilweise mit Art. 74 Abs. 8 S. 1 AI Act unvereinbar sein, da die Anforderungen der Art. 41-44 Richtlinie zum Datenschutz in Strafsachen[9] (JI-RL) nicht erfüllt sind. In der einschlägigen Literatur[10] wird kritisiert, dass die UKIM möglicherweise keine unabhängige, autonome Behörde ist, sondern eher ein Ausschuss innerhalb einer Behörde. Darüber hinaus wird möglicherweise die Anforderung gemäß Art. 42 Abs. 6 JI-RL nicht erfüllt, wonach die Behörde über „eigene, öffentliche, jährliche Haushaltspläne“ verfügen muss. Weiterhin wäre die UKIM nicht an der europäischen Zusammenarbeit bei der Anwendung der JI-RL beteiligt (Art. 41 Abs. 2 JI-RL).

Auch Art. 43 JI-RL könnte nicht erfüllt sein, da die Mitglieder der UKIM möglicherweise nicht über die erforderlichen Qualifikationen verfügen.[11] Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 KI-MIG-E ist die UKIM mit dem Präsidenten der Bundesnetzagentur als Vorsitzendem oder der Präsidentin der Bundesnetzagentur als Vorsitzender und den beiden Vizepräsidenten oder Vizepräsidentinnen der Bundesnetzagentur als beisitzenden Mitgliedern besetzt. Gemäß Art. 43 Abs. 2 JI-RL müssen alle Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und die Ausübung ihrer Befugnisse erforderlichen Qualifikationen, Erfahrungen und Fähigkeiten, insbesondere im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten, verfügen. Die erforderlichen Qualifikationen und sonstigen Voraussetzungen für die Ernennung zum Mitglied einer Aufsichtsbehörde müssen ebenfalls gesetzlich festgelegt werden (Art. 44 Abs. 1 JI-RL). Das Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BEGTPG) enthält noch keine solchen gesetzlich festgelegten Anforderungen (siehe §§ 3 und 4 BEGTPG).

Wir empfehlen, diese Kritikpunkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Qualifikationen der Mitglieder der UKIM könnte eine gesetzliche Regelung in das KI-MIG oder das BEGTPG aufgenommen werden. § 11 Abs. 1 S. 4 und S. 5 BDSG legen die beruflichen Qualifikationen der BfDI fest. Diese könnten als Beispiel dienen.

---

8 Siehe Gesetzesbegründung S. 27, 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 (Verordnung über künstliche Intelligenz)(Gesetz zur Durchführung der KI-Verordnung).

9 Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA.

10 Wünschelbaum, Die Zukunft der KI-Regulierung in Deutschland, MMR 2025, 259, 263 f.

11 Ebd.

Weitere Bestimmungen zur Unabhängigkeit der UKIM in Bezug auf Personal und Haushalt sollten ebenfalls aufgenommen werden.

Bei vorausgesetzter Konformität der Vorschrift – Übertragung der Aufgaben der UKIM auf die BfDI

Vorausgesetzt die Anforderungen der Artikel 41 bis 44 der Richtlinie (EU) 2016/680 sind erfüllt – wie es Art. 74 Abs. 8 AI Act voraussetzt – hält das Weizenbaum-Institut eine Übertragung dieser Teilaufgabe auf die BfDI - entgegen der Gesetzesbegründung – für sachgerechter. Der AI Act sieht die Übertragung dieser Teilaufgabe auf die zuständigen nationalen Datenschutzbehörden explizit als Alternative vor. Auch wenn es bei der Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Behörden zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen kann, ist die Expertise des BfDI im Bereich des Grundrechtsschutzes für die Fälle des Art. 74 Abs. 8 S. 1 AI Act von großer Bedeutung. Die Gesetzesbegründung, auch diesen Teilbereich bei einer unabhängigen Stelle innerhalb der Bundesnetzagentur anzusiedeln, um insbesondere unterschiedliche Auslegungen des AI Act durch verschiedene Behörden zu vermeiden, greift zu kurz. Wie die Gesetzesbegründung des Referentenentwurfes selbst klarstellt, hat der AI Act *neben* dem Grundrechtsschutz das Ziel, einheitliche Marktregeln und Rechtssicherheit zu schaffen, um Innovationen zu fördern, vgl. ErwG 1 AI Act. Der Grundrechtsschutz ist somit gleichrangig mit der Innovationsförderung auf einer Ebene vom europäischen Gesetzgeber beabsichtigt. Durch diese Gleichrangigkeit der Zielsetzung muss für jeden Artikel im Einzelfall entschieden werden, welcher Aspekt vorrangig ist. Im Kontext der Hochrisiko-KI-Systeme lässt sich dies mit ErwG. 7 ("high level of protection of [...] fundamental rights") und ErwG. 46 AI Act begründen. Im Kontext des Art. 74 Abs. 8 S. 1 AI Act ist dies umso mehr zu bejahen, da die der unabhängigen Marküberwachungsbehörde zugeordneten Hochrisiko-KI-Systeme enger gefasst sind, als der gesamte Annex III.[12] Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 74 Abs. 8 S. 1 AI Act, eine *andere Behörde* festlegen. Eine rein organisatorische Eingliederung der unabhängigen Stelle in eine bereits bestehende staatliche Einrichtung wird der europäische Gesetzgeber nicht im Auge gehabt haben. Insbesondere die exemplarische Aufzählung der Datenschutzbehörden als eine von zwei im Gesetzestext des AI Act genannten Alternativen, zeigt, dass auch der europäische Gesetzgeber aufgrund der hohen Grundrechtssensibilität der in Art. 74 Abs. 8 AI Act genannten Einsatzbereiche von Hochrisiko-KI-Systemen Behörden mit Grundrechtsfokus im Blick hatte. Der AI Act selbst hebt immer wieder die Grundrechte als eines seiner grundlegenden Prinzipien hervor. Das Konzept der „inakzeptablen Risiken“ ist im KI-Gesetz explizit auf den Schutz der Grundrechte ausgerichtet, und Art. 27 AI Act verpflichtet Betreiber:innen von Hochrisiko-KI-Systemen dazu, Menschenrechts-Folgenabschätzungen (Fundamental Rights Impact Assessments) durchzuführen. Die Argumentation, die BfDI sei nicht vorzugswürdig gegenüber der Bundesnetzagentur, da sie sich *ausschließlich* mit Grundrechten befasse, trifft zudem nicht vollständig zu, da die BfDI auch die Einhaltung von Anforderungen an die Datenverarbeitung

12 Vgl. lediglich Annex III Nr. 1, wenn ein Zweck der Strafverfolgung, des Grenzschutzes sowie der Justiz und der Demokratie vorliegt oder bei Annex III Nr. 6,7,8.

und -steuerung in Unternehmen überwacht, was auch verfahrensrechtliche Aspekte umfasst und somit über rein materielle Grundrechtsfragen hinausgeht.

Es liegt folglich ein starker Grundrechtsbezug vor, der in diesem konkreten Artikel die Innovationsförderung als Telos zurücktreten lässt. Kenntnisse der Produktregulierung sind daher nicht zwingend vorrangig zu werten.

- Es ist daher zu empfehlen, dass insbesondere für den grundrechtssensiblen Teilbereich (Fälle des Art. 74 Abs. 8 AI Act) eine unabhängige nationale Bundesbehörde, wie die BfDI, die über Expertise im Bereich der Grundrechte verfügt, zuständig ist.

- Außerdem empfehlen wir auch die Einbindung der BfDI in die Überwachung von dem Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen mit besonders starken Grundrechtsrelevanz (z. B. Biometrie, Emotionserkennung, Überwachung am Arbeitsplatz), die nicht explizit in Art. 74 Abs. 8 S. 1 AI Act genannt werden. Das betrifft auch die Arbeit des Koordinierungs- und Kompetenzzentrums, der KI-Reallabore, sowie den Test von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen.

Die materiellen Zuständigkeiten der UKIM werden außerdem im Referentenentwurf nicht näher konkretisiert. Es bleibt unklar, welche Arten von Entscheidungen die UKIM konkret treffen darf, welche Verfahrensregeln für ihre Bewertungen gelten und ob ihre Entscheidungen anfechtbar sind und, falls ja, wie ein entsprechendes Rechtsmittelverfahren ausgestaltet wäre.

- Sollte die Zuständigkeit – entgegen unserer Empfehlung - bei der UKIM allein verbleiben, sehen wir auch hier Nachbesserungsbedarf.

Klare Zuständigkeit für Menschenrechts-Folgeabschätzungen

Art. 27 Abs. 3 AI Act sieht außerdem vor, dass die Marktüberwachungsbehörde die Überwachung der Menschenrechts-Folgenabschätzungen übernimmt. Der Referentenentwurf trifft keine konkrete Regelung, welche Behörde für die Durchsetzung von Art. 27 Abs. 3 AI Act zuständig ist. Aufgrund von § 2 Abs. 1 KI-MIG-E ist die Bundesnetzagentur die primär zuständige Marktüberwachungsbehörde. Mangels konkreter Klarstellung im Gesetzesentwurf, ist sie daher auch für die Menschenrechts-Folgenabschätzung primär zuständig – es sei denn, eine der in § 2 Abs. 2-4 KI-MIG-E genannten Behörden ist zuständig. Die Bewertung von KI-Systemen bezüglich ihres gesellschaftlichen Einflusses und der Risiken für die Grundrechte ist immanent wichtig für die Wirksamkeit dieses wichtigen Rechtsinstruments des AI Act.

- Daher empfehlen wir, im Gesetzesentwurf klarzustellen, wer für diesen Teilbereich zuständig sein wird. Sofern er bei der primär zuständigen Bundesnetzagentur als benannte Marktüberwachungsbehörde bleibt, sollte eine Abteilung mit spezifischer Grundrechtsexpertise hierfür geschaffen werden.

Einbeziehung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft

§ 2 Abs. 6 KI-MIG-E bestimmt, dass die Hinzuziehung von Sachverständigen des wissenschaftlichen Gremiums möglich ist. Art. 69 AI Act stellt dies europarechtlich klar; die explizite Klarstellung und Nennung im Referentenentwurf, ist zu begrüßen. Das „Ob" und „Wann" obliegt ansonsten der Bundesnetzagentur als Marktüberwachungsbehörde, da die Vorschrift sowohl im AI Act als auch im Referentenentwurf als „Kann-Vorschrift" geregelt ist. Der AI Act verfolgt einen risikobasierten Ansatz, der KI-Systeme je nach ihrem Risiko-Level klassifiziert und daraus die jeweils anzuwendenden Governance-Anforderungen ableitet. Die Durchsetzung hängt wesentlich davon ab, wie die verschiedenen Akteur:innen entlang der KI-Wertschöpfungskette sowie die Aufsichtsbehörden diese Risiko-Klassifizierungen interpretieren. An dieser Stelle werden die Bestimmungen des AI Act konkret wirksam und können die Entwicklung der KI-Systeme maßgeblich im öffentlichen Interesse mitgestalten. Wer an der Interpretation dieser Risiken und deren Folgen beteiligt ist, ist daher entscheidend für den weiteren Verlauf. Daher sollte die Bedeutung der Beteiligung von Wissenschaftler:innen über unterschiedliche Fachbereiche hinweg betont werden. Die Hinzuziehung von Wissenschaftler:innen ist ein wichtiges Regulatorium, um die Bundesnetzagentur in schwierigen Fällen bei der Überwachung und Beurteilung durch externe Expertise zu unterstützen. Eine nicht-abschließende Aufzählung – beispielsweise gesetzlich verankert durch die Wortwahl „insbesondere" - könnte die Bundesnetzagentur bei ihrer Aufgabenausübung einerseits entlasten und andererseits als eine Art Leitfaden dienen, der Transparenz gegenüber der Zivilgesellschaft schafft.

- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt daher, eine nicht-abschließende Aufzählung von Fällen in den Gesetzesentwurf zu inkludieren.

Der Gesetzesentwurf sieht jedoch nur die Möglichkeit der Hinzuziehung von Sachverständigen des wissenschaftlichen Gremiums *(Scientific Panel)* vor. Ebenso stellt sich die Frage, ob spezialisierte Fachbehörden aus anderen Sektoren und Expert:innen aus der Zivilgesellschaft in diese Prozesse einbezogen werden sollten. Zudem ist zu klären, ob sie bei der Beurteilung oder Beratung bezüglich der Risikoklassifizierung in ihren jeweiligen Fachbereichen mitwirken sollten. Aus Sicht des Weizenbaum-Instituts wäre es unionsrechtlich vereinbar, wenn in dem nationalen Umsetzungsgesetz auch die Hinzuziehung von Expert:innen aus Wissenschaft und auch Zivilgesellschaft geregelt werden würde. Eine solche Regelung würde neben den unionsrechtlichen Vorgaben – mögliche Hinzuziehung von Sachverständigen des wissenschaftlichen Gremiums - stehen und zusätzlich, die Transparenz und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den staatlichen Einrichtungen stärken.

- Wir empfehlen, gesetzlich zu verankern, dass eine Hinzuziehung von Expert:innen aus anderen Fachbehörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zur Einschätzung der Risikoklassifizierung möglich ist.

§ 3 – Notifizierende Behörde und Akkreditierung

Nach § 3 Abs. 1 KI-MIG-E fungiert die Bundesnetzagentur als primär zuständige notifizierende Behörde. Ausnahmen hiervon sind in § 3 Abs. 2 und 3 KI-MIG-E vorgesehen. Die Aufgabe der Bewertung und Überwachung von Konformitätsbewertungsstellen obliegt nach § 3 Abs. 4 KI-MIG-E der Deutschen Akkreditierungsstelle, sofern die im Referentenentwurf genannten Voraussetzungen erfüllt sind – ein sachgerechter Ansatz, da diese über die notwendige Fachkompetenz verfügt.

Besonders begrüßenswert ist die in § 3 Abs. 5 KI-MIG-E vorgesehene Möglichkeit, Akkreditierungen unter Bedingungen oder Auflagen zu erteilen, zu befristen, mit Widerrufsvorbehalt zu versehen oder nachträglich mit Auflagen zu ergänzen. Dadurch wird die notwendige Flexibilität geschaffen, KI-Systeme auch nach ihrer Inbetriebnahme in regelmäßigen Abständen überprüfen zu können – etwa im Rahmen von Technikfolgenabschätzungen oder Grundrechtsprüfungen. Ebenfalls positiv ist die in § 3 Abs. 6 KI-MIG-E statuierte Möglichkeit, Sachverständige des wissenschaftlichen Gremiums (vgl. Art. 69 AI Act) hinzuzuziehen.

Zwar sind in § 3 Abs. 2 und 3 KI-MIG-E Ausnahmen von der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur geregelt, jedoch könnte eine fehlende Klarheit in der Abgrenzung zwischen den Behörden in der Praxis zu Unsicherheiten führen. Die Einbindung von Sachverständigen nach § 3 Abs. 6 KI-MIG-E ist sinnvoll, jedoch beschränkt der Entwurf dies auf eine abschließende Regelung. Dadurch besteht die Gefahr, dass in der Praxis wichtige Konstellationen nicht berücksichtigt werden.

- In § 3 Abs. 6 KI-MIG-E sollte eine nicht-abschließende Aufzählung eingeführt werden, damit die Hinzuziehung von Sachverständigen flexibel gehandhabt werden kann und praxistauglich bleibt.
- Darüber hinaus sollte eine gesetzliche Pflicht zur zyklischen Überprüfung bestimmter KI-Systeme verankert werden, damit Technikfolgen sowie Grundrechtsauswirkungen regelmäßig neu bewertet werden können.

§ 4 – Unabhängige KI-Marktüberwachungskammer (UKIM)

Bitte siehe dazu die Ausführungen unter § 2 Abs. 5 KI-MIG-E oben.

§ 5 – Koordinierungs- und Kompetenzzentrum (KoKIVO)

Die Einrichtung eines zentralen Koordinierungs- und Kompetenzzentrums für die Verordnung (EU) 2024/1689 („Koordinierungs- und Kompetenzzentrum KI-VO“ – „KoKIVO“), ist zu begrüßen. Das KoKIVO unternimmt einen wichtigen Schritt zur Organisation der Durchsetzung eines Gesetzes, das horizontal in verschiedenen Sektoren Anwendung findet. Ebenfalls positiv ist die in § 5 Nr. 1 KI-MIG-E vorgesehene Möglichkeit, externen Sachverstand bei komplexen Entscheidungen im Anwendungsbereich des AI Act einzubeziehen. Das KoKIVO soll zudem eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Verhaltenskodizes übernehmen und

den Austausch zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft fördern. Die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Berücksichtigung vulnerabler Gruppen – insbesondere von Menschen mit Behinderungen – ist ausdrücklich hervorzuheben.[13]

Der Referentenentwurf enthält jedoch aus Sicht des Weizenbaum-Instituts keine ausreichenden Vorgaben, wie die Zusammenarbeit mit bestehenden Fach- und Aufsichtsbehörden praktisch ausgestaltet werden soll. Zwar werden „in ihrer Zuständigkeit betroffene Behörden" einbezogen, die Einbindung weiterer spezialisierter Institutionen bleibt aber unklar. Ebenso fehlt eine konkrete Regelung für Fälle überlappender Zuständigkeiten. Zwar bestimmt § 5 Nr. 2 KI-MIG-E, dass das KoKIVO die Koordination übernehmen und auf einheitliche Antworten bei horizontalen Rechtsfragen hinwirken soll. Wie jedoch eine kohärente Bewertung und Durchsetzung gewährleistet wird, bleibt offen. Ein weiteres Defizit betrifft die Schnittstelle zum Datenschutzrecht: Nach Art. 26 Abs. 9 und Art. 27 Abs. 2 AI Act können Betreiber:innen von Hochrisiko-KI-Systemen verpflichtet sein, sowohl AI-Act-Berichte als auch Datenschutz-Folgeabschätzungen vorzulegen. Der Entwurf regelt nicht, wie bei divergierenden Bewertungen durch verschiedene Bundesbehörden zu verfahren ist. Dies birgt das Risiko widersprüchlicher Entscheidungen. Schließlich mangelt es an einer gesetzlich verankerten Vorgabe für einen regelmäßigen und transparenten Austauschzyklus zwischen KoKIVO und relevanten Stakeholdern.

- In § 5 Nr. 1 KI-MIG-E sollte eine nicht-abschließende Aufzählung von Fällen ergänzt werden, in denen externe Expertise hinzuzuziehen ist, damit die Norm praxistauglich bleibt und nicht leerläuft.
- Die in § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 KI-MIG-E vorgesehenen Kommunikationspflichten sollten auch auf sektorale Regulierungsbehörden erstreckt werden, um Anwendungsschwierigkeiten zu vermeiden und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu stärken.
- Es sollten einheitliche Standards für die behördenübergreifende Praxis gesetzlich verankert werden, die am Maßstab des Art. 3 GG überprüfbar sind, um eine gut überprüfbare Rechtsanwendung zu gewährleisten.
- Für den Fall divergierender Bewertungen – insbesondere im Verhältnis zwischen AI-Act- und Datenschutzpflichten – sollte ein klarer Mechanismus zur Konfliktlösung gesetzlich geregelt werden, um widersprüchliche Entscheidungen zu verhindern.
- Schließlich sollten gesetzlich verbindliche Austauschzyklen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Perspektive von Betroffenen, insbesondere vulnerabler Gruppen, systematisch einbezogen und nach außen transparent kommuniziert wird.

13 Sehr wichtig, um die in Art. 95 Abs. 2 AI Act genannten Zielsetzungen zu erreichen.

§ 6 – Zentrale Anlaufstelle

Die Bundesnetzagentur wird gemäß § 6 Abs. 1 KI-MIG-E in Umsetzung von Art. 70 Abs. 2 S. 3 AI Act zur zentralen Anlaufstelle bestimmt. Damit wird eine klare institutionelle Zuständigkeit geschaffen. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Bundesnetzagentur nach § 6 Abs. 3 KI-MIG-E Eingaben des AI Office, der Öffentlichkeit sowie anderer Stellen entgegennehmen und an die zuständigen nationalen Behörden weiterleiten soll. Dies stärkt die Verbindungsfunktion zwischen europäischer und nationaler Ebene. Zudem wird durch § 6 Abs. 4 KI-MIG-E eine zentrale Bündelung von Berichtspflichten vorgesehen, was eine kohärente Kommunikation ermöglicht.

Der Entwurf regelt nicht hinreichend, wie die zentrale Anlaufstelle mit den übrigen Behörden zusammenarbeitet, insbesondere bei Überschneidungen der Zuständigkeit. Auch ist unklar, ob und in welchem Umfang die Öffentlichkeit über Eingaben und deren Bearbeitung informiert wird. Ohne Transparenz droht die Gefahr einer bloßen Durchleitungsstelle ohne wirksame Rückkopplung.

- Es sollte gesetzlich klargestellt werden, wie die Bundesnetzagentur als zentrale Anlaufstelle mit anderen Fachbehörden koordiniert, insbesondere in Fällen paralleler Zuständigkeiten.
- Zudem sollte die Pflicht zur Transparenz und zur Veröffentlichung von aggregierten Berichten gesetzlich verankert werden, um die Nachvollziehbarkeit der Eingaben und der darauffolgenden Maßnahmen sicherzustellen.

§ 7 – Unterrichtung

Die Pflicht der zuständigen Behörden nach § 7 Abs. 1 und 2 KI-MIG-E, die Kommission und andere Mitgliedstaaten sowohl bei Nicht-Konformität als auch bei Risiken trotz Konformität zu informieren, entspricht den Vorgaben des AI Act und ist zu begrüßen.

Der Entwurf sieht keine Fristen oder formalen Standards für die Unterrichtung vor. Damit droht eine unterschiedliche Handhabung und Verzögerung, die die Wirksamkeit der Informationspflichten mindert.

- Aus Sicht des Weizenbaum-Instituts sollte eine klare Fristenregelung für die Mitteilungspflicht eingeführt werden, ergänzt um formale Mindeststandards, um eine rechtzeitige und einheitliche Unterrichtung sicherzustellen.

§ 8 – Zentrale Beschwerdestelle

Die Bundesnetzagentur übernimmt gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 und S. 2 KI-MIG-E als zentrale Beschwerdestelle die Zuständigkeitsprüfung und leitet Beschwerden an die zuständige Behörde weiter. Dadurch wird den Beschwerdeführer:innen eine erhebliche Hürde abgenommen. Dies ist zu begrüßen. Positiv hervorzuheben ist zudem die Einrichtung eines

barrierefreien und benutzer:innenfreundlichen Beschwerdemanagementsystems, das die Einreichung präziser und angemessen begründeter Beschwerden ermöglichen soll; vgl. § 8 Abs. 2 KI-MIG-E.

Der Entwurf sieht keine niedrigschwelligen Möglichkeiten für Betroffene vor, sich vor oder während einer Beschwerde rechtlich beraten zu lassen. Auch fehlt es an Transparenz hinsichtlich der Verwendung von KI-Systemen und der Bearbeitung eingegangener Beschwerden, was das Vertrauen der Bevölkerung schwächen kann. Ohne ein verpflichtendes nationales KI-Transparenzregister fehlt eine zentrale, leicht zugängliche Informationsquelle über eingesetzte KI-Systeme.[14]

- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt eine gesetzliche Grundlage für ein KI-Transparenzregister zu schaffen, das zentrale, verständliche und aktuelle Informationen zu Zweck, Einsatzkontext und Risiken von KI-Systemen enthält.
- Zudem sollten kostenlose rechtliche Beratungsangebote innerhalb der Marktüberwachungsbehörden etabliert werden, um Betroffenen niedrigschwelligen Zugang zu Rechtshilfe zu ermöglichen.

§ 9 – Zusammenarbeit der zuständigen Behörden

Die Regelung in § 9 Abs. 3 KI-MIG-E, wonach die Marktüberwachungsbehörden, Verstöße durch öffentliche Stellen der zuständigen Rechts- oder Fachaufsichtsbehörde melden, schafft ein Mindestmaß an Kontrolle. Die in § 9 Abs. 4 KI-MIG-E geregelte ausdrückliche Einbeziehung von Datenschutzbehörden (Nr. 1) sowie des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Nr. 2) und des Bundeskartellamtes (Nr. 3) ist sachgerecht und stärkt die interdisziplinäre Aufsicht. Dies begrüßt das Weizenbaum-Institut.

Der Referentenentwurf bleibt jedoch vage, wie die Zusammenarbeit im Detail ausgestaltet wird. Insbesondere fehlen verbindliche Kooperationsmechanismen und standardisierte Verfahren. Unklar ist zudem, wie bei Konflikten zwischen Aufsichtsbehörden verfahren wird.

- Es sollten verbindliche Kooperationsstandards gesetzlich verankert werden, einschließlich klarer Verfahren zur Konfliktlösung.
- Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit zwischen Datenschutz, Cybersicherheit und Wettbewerbsaufsicht systematisch institutionalisiert werden, um widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden.

14 Vieth-Ditlmann/Lorenz/Botta, Policy Papier, Ein verbindliches KI-Transparenzregister für Deutschland: Empfehlungen für mehr Verantwortung, Vertrauen und Teilhabe im digitalen Staat.

§ 10 – Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden mit der nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2024/2847 benannten Behörde

§ 10 KI-MIG-E regelt die Zusammenarbeit nationaler Marktüberwachungsbehörden mit der nach Art. 52 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2847 benannten Behörde. Diese Regelung ist zentral für die wirksame und rechtsstaatlich abgesicherte Kontrolle von Hochrisiko-KI-Systemen im europäischen Binnenmarkt. § 10 Abs. 1 KI-MIG-E formuliert eine allgemeine Pflicht zur „kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit". Aus rechtsdogmatischer Sicht bleibt offen, wie diese Pflicht konkret auszugestalten ist. Um Rechtsklarheit zu gewährleisten, empfiehlt das Weizenbaum-Institut, die Kooperation durch verbindliche Kooperationsvereinbarungen und standardisierte Verfahren zu flankieren.

Die Regelung in § 10 Abs. 2 S. 3 KI-MIG-E, wonach die Marktüberwachungsbehörden Vorgaben für die Prüfung der Cybersicherheit bei Hochrisiko-KI-Systemen entwickeln, ist zu begrüßen. Aus technikwissenschaftlicher Sicht ist hierbei sicherzustellen, dass Standards dynamisch an neue Angriffsszenarien angepasst werden können.

Die Beteiligung an der Entwicklung europäisch harmonisierter Normen nach Art. 40 AI Act zu den Anforderungen an die Cybersicherheit gemäß § 10 Abs. 3 Nr. 2 stärkt die deutsche Mitwirkung auf EU-Ebene. Dies ist zu begrüßen.

Der Entwurf enthält keine klaren Vorgaben, bis wann und wie die Prüfungen, ob Marktüberwachungsmaßnahmen gemäß § 10 Abs. 2 S. 2 KI-MIG- ergriffen werden sollen, erfolgen müssen und welche Folgen Verstöße haben. Die vorgesehene Mitarbeit an Normen berücksichtigt bislang nicht verpflichtend die Perspektive der Betroffenen oder die wissenschaftliche Expertise. Diese sollten stärker in technischen Normungsprozesse eingebunden werden, um praxisnahe und gesellschaftlich reflektierte Standards zu gewährleisten.

- Es sollten verbindliche Vorgaben für Prüfungszeiträume, Verfahren und Sanktionen bei festgestellten Verstößen gesetzlich verankert werden. Cybersicherheit darf nicht isoliert technisch verstanden werden, sondern muss auch gesellschaftliche Risiken wie algorithmische Diskriminierung oder die missbräuchliche Nutzung von KI-Systemen berücksichtigen.
- Die Mitarbeit an Normungsprozessen sollte verpflichtend auch die Perspektive von Betroffenen sowie unabhängiger Wissenschaft einbeziehen.
- Die derzeitige Regelung sieht Informationsaustausch primär zwischen Behörden vor. Aus demokratietheoretischer und grundrechtlicher Perspektive wäre es jedoch angezeigt, Ergebnisse der Marktüberwachungsprüfungen – soweit möglich – auch öffentlich zugänglich zu machen. Dies stärkt Vertrauen und Akzeptanz.
- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt daher, die Regelungen zu Kooperationsmechanismen, Standardentwicklung und Transparenz weiter auszugestalten und dabei interdisziplinäre Expertise systematisch einzubeziehen.

§ 11 – Befugnisse

In § 11 Abs. 1 KI-MIG-E werden der Marküberwachungsbehörde die Befugnisse nach Art. 14 Abs. 4 und Abs. 5 der Verordnung (EU) 2019/1020 sowie deren Änderungen durch Verordnung (EU) 2024/1252 übertragen. Dies umfasst u. a. die Kontrolle von Dokumentation, Zugang zu Räumlichkeiten, Nutzung technischer Mittel (z. B. APIs, Fernzugriff) und die Heranziehung Dritter als Verwaltungshelfer:innen. Hinsichtlich der Eignung und Erforderlichkeit dieser gesetzlichen Regelung zur Erreichung eines legitimen Zecks kommt dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu.

Im Zusammenspiel mit § 11 Abs. 2 KI-MIG-E wird hierdurch ein Gleichlauf der Befugnisse der Marktüberwachungsbehörden bei den Harmonisierungsrechtsvorschriften in Anhang I, und der Befugnisse jener Behörden im Rahmen der Marktüberwachung des AI Act erwirkt. Zu begrüßen ist, dass durch diese Gleichstellung einer Zersplitterung der Befugnisse vermieden wird.

Im Zuge der Übertragung der Befugnisse an die Machtüberwachungsbehörde wird Art. 13 GG betroffen, wobei die Anforderungen des Art. 13 Abs. 7 GG wohl eingehalten werden.

Nach § 11 Abs. 1 S. 5 KI-MIG-E werden die in Art. 14 Abs. 4 lit. d) und j) der Verordnung (EU) 2019/1020 genannten Befugnisse insofern erweitert, dass sie auch durch einen Fernzugriff ermöglicht werden können. In diesem Satz wird von Art. 74 Abs. 5 AI Act Gebrauch gemacht, wonach die genannten Befugnisse „gegebenenfalls“ (engl. „as appropriate“, frz. „le cas échéant“) aus der Ferne ausgeübt werden können. Dies ist eine erhebliche Erweiterung der Handlungsmöglichkeit der Behörde, die angesichts der technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu effektiveren Marktüberwachungsmaßnahmen führen kann.

Gemäß § 11 Abs. 3 KI-MIG-E entfällt die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage gegen Entscheidungen der Marktüberwachungsbehörde in Folge § 2 Abs. 1 bis 5 KI-MIG-E, insofern dieser Entfall der aufschiebenden Wirkung auch nach den Durchführungsrechtsakten der im Anhang I Abschnitt A des AI Act vorgesehen ist. Hierdurch wird ein neuer bundesgesetzlicher vorgeschriebener Fall nach § 80 II S. 1 Nr. 3 VwGO geschaffen, jedoch eben nicht für alle, sondern nur bestimmte Fälle des Anhang I Abschnitt A des AI Act. Diese Herangehensweise ist zu begrüßen. Durch eine Gleichsetzung der prozessualen Vorschriften nach dem AI Act bzw. branchenspezifischer Regulierung, wird eine Divergenz der Verfahrensabläufe bei gleicher Interessenlage vermieden. Die Regelung in § 11 Abs. 3 KI-MIG-E, ist aus Sicht des Weizenbaum-Instituts zu begrüßen, da Hochrisiko-KI-Systeme im Raum stehen, die Grundrechte verletzen können. Vor diesem Hintergrund ist das Erfordernis, Eilrechtsschutz einzulegen, nicht als unverhältnismäßig hoch für die Betroffenen anzusehen.

Denkbar wäre zwar eine Ausweitung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO auf alle Harmonisierungsvorschriften des Anhangs I Abschnitt A des AI Act. Hierfür müsste jedoch auch ein im Allgemeinen zu bejahendes, höherrangiges Interesse zugunsten des Aufschubs bei allen Entscheidungen der Marktüberwachungsbehörde bei Hochrisiko-KI-Systemen nach Anhang I Abschnitt A des AI Act vorliegen. Da die Einsatzbereiche und mithin auch die verschiedenen Gefahrenlagen der Systeme nach Anhang I

Abschnitt A des AI Act jedoch sehr unterschiedlich sind, lässt sich diese Pauschalisierung nicht vornehmen.

- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt, dass für den Einsatz von Befugnissen transparente Dokumentationspflichten gesetzlich verankert werden, da die Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung besonders sensibel ist.

§ 12 – Innovationsfördernde Maßnahmen gemäß der Verordnung (EU) 2024/1689

§ 12 KI-MIG-E regelt die innovationsfördernden Maßnahmen der Bundesnetzagentur. Im Fokus stehen die Unterstützung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), Start-ups sowie die Förderung des Wissens- und Technologietransfers im KI-Bereich.

Zu begrüßen ist, die gemäß § 12 Nr. 1 KI-MIG-E geplante Bereitstellung von Informationen und Anleitungen für KMU und Start-ups und die gemäß § 12 Nr. 2 KI-MIG-E geplanten Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen. Sie sind essentiell, um die Anforderungen des AI Act praxisnah umsetzbar zu machen. Den Wissensaufbau und -austausch zu KI zu fördern, ist als Aufgabe der Bundesnetzagentur ebenfalls zu begrüßen. Studien, Analysen und Fachveranstaltungen sind wichtige Instrumente, um evidenzbasierte Politikgestaltung zu unterstützen.

- Es wird empfohlen, für die Bereitstellung von Informationen und Anleitungen (Nr. 1) digitale, barrierefreie und interaktive Formate zu entwickeln.
- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt außerdem, die Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen betreffend den AI Act (Nr. 2) interdisziplinär zu gestalten, um nicht nur technische, sondern auch ethische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte von KI zu vermitteln.
- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt außerdem für den Wissensaufbau und -austausch die Einbindung von Forschungsnetzwerken und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

§ 13 – KI-Reallabore

Gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 KI-MIG-E errichtet und betreibt die Bundesnetzagentur mindestens ein KI-Reallabor nach Art. 57 und 58 AI Act und arbeitet hierfür mit anderen Behörden zusammen, soweit die Einrichtung oder der Betrieb des KI-Reallabors deren Zuständigkeitsbereich berührt, vgl. § 13 Abs. 2 KI-MIG-E. Die vorgesehene Priorisierung von KMU und Start-ups in § 13 Abs. 3 KI-MIG-E beim Zugang zu Reallaboren entspricht den Zielen des AI Act und ist ausdrücklich zu begrüßen.

Im Referentenentwurf bleibt hingegen unklar, wie Risiken für Grundrechte im Rahmen von Reallaboren effektiv abgesichert werden.

- Es sollte eine verbindliche Pflicht eingeführt werden, Grundrechtsauswirkungen in Reallaboren systematisch zu prüfen und entsprechende Schutzmaßnahmen umzusetzen.

§ 14 – Tests von Hochrisiko-KI-Systemen

Die Marktüberwachungsbehörden überwachen gemäß § 14 Abs. 1 KI-MIG-E im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die Durchführung von Tests unter Realbedingungen gemäß Art. 60 AI Act außerhalb von KI-Reallaboren und die damit zusammenhängenden Hochrisiko-KI-Systeme. Die Möglichkeit, Tests von Hochrisiko-KI-Systemen unter Realbedingungen zuzulassen, fördert Innovation und ist zu begrüßen.

Aus Sicht des Weizenbaum-Instituts ist die in § 14 Abs. 2 S. 4 KI-MIG-E vorgesehene Genehmigungsfiktion bei Hochrisiko-KI-Systemen problematisch, da Grundrechtsrisiken vorrangig zu schützen sind. Hiernach gilt die Genehmigung der Bundesnetzagentur als erteilt, wenn der oder die Anbietende oder zukünftige Anbietende binnen 30 Tagen nach Eingang des Plans gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 KI-MIG-E keine Antwort erhalten hat. Ohne explizite Genehmigungspflicht besteht die Gefahr, dass Tests ohne ausreichende Kontrolle durchgeführt werden. Das Unionsrecht sieht keine Pflicht der Mitgliedstaaten vor, eine Genehmigungsfiktion im Umsetzungsgesetz zu verankern. Art. 60 Abs. 4 lit. b) AI Act sieht vor, dass sofern „im nationalen Recht keine stillschweigende Genehmigung vorgesehen ist, der Test unter Realbedingungen genehmigungspflichtig bleibt." Im Umkehrschluss ergibt sich aus dieser Vorschrift, dass es keine Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten gibt, eine Genehmigungsfiktion gesetzlich zu regeln.

- Das Weizenbaum-Institut empfiehlt daher, im Referentenentwurf auf eine Genehmigungsfiktion zu verzichten und es bei der ausdrücklichen Genehmigungspflicht für Tests von Hochrisiko-KI-Systemen durch die Bundesnetzagentur zu belassen. Der Grundrechtsschutz sollte gegenüber der zügigen Testung von Hochrisiko-KI-Systemen vorrangig sein.

§ 15 – Sanktionen

Aufgrund des im Referentenentwurf geschaffenen § 15 Abs. 4 KI-MIG-E ist im Umkehrschluss davon auszugehen, dass KI-Systeme auch bei öffentlichen Behörden eingesetzt werden sollen. Dass keine Bußgelder drohen, bedeutet zwar nicht, dass Behörden völlig sanktionsfrei sind, die Privilegierung der öffentlichen Stellen führt dennoch zu einem deutlichen Ungleichgewicht. Private Unternehmen sind einem hohen finanziellen Risiko durch Bußgelder nach dem KI-MIG-E ausgesetzt, während Behörden es nicht im gleichen Maße sind. Für die Privilegierung der öffentlichen Stellen spricht zwar, dass dies effektiv zu einer Verschiebung von Haushaltsmittel führen könnte. Dies greift allerdings zu kurz, denn "der Sanktionscharakter eines Bußgeldes besteht aufgrund der eigenen Haushaltsbetroffenheit der jeweiligen Stelle uneingeschränkt. Die abschreckende Wirkung von drohenden Geldbußen führt letztlich auch dazu, dass (durch die damit einhergehende Motivation zur Einhaltung der