

/ Die nationale Durchführung der europäischen KI-Verordnung

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung vom 11.09.2025 für ein deutsches KI-Marktüberwachungs- und Innovationsförderungsgesetz (KI-MIG)

Diese Stellungnahme ergänzt die Angaben, die über den Online-Konsultationsfragebogen des BMDS abgegeben wurden.

09. Oktober 2025

Pia Sombetzki

Unsere Empfehlungen in Kürze

- Die nationale Aufsicht muss eine unabhängige und kompetente Aufsicht über staatliche Einsätze von Hochrisiko-KI-Systemen in besonders sensiblen Bereichen sicherstellen.
- Die Bundesregierung sollte ein verpflichtendes KI-Transparenzregister für alle Behörden auf Bundesebene aufbauen, das die begrenzten Informationen in der EU-Datenbank der Hochrisiko-KI-Systeme umfassend ergänzt. Die BNetzA sollte die Aufsicht darüber ausüben.
- Die Bundesregierung sollte einen KI-Beirat schaffen, ein effektives Beschwerdesystem aufsetzen und kompetenzstärkende Maßnahmen in der Bevölkerung fördern, um Rechte nach KI-Verordnung wahrnehmen zu können.

Kontext des Entwurfs

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird im Wesentlichen die Verordnung über Künstliche Intelligenz (KI-VO)¹ in Deutschland umgesetzt.

Die KI-VO ist ein neues Regelwerk, das vorsieht, algorithmische Systeme und den digitalen Sektor im Allgemeinen zu regulieren und Produktsicherheit zu garantieren. Der Großteil ihrer Vorschriften deckt technische Aspekte von KI-Systemen ab und richtet sich hauptsächlich an diejenigen, die sie entwickeln (in der Terminologie des Gesetzes „Anbieter“ genannt).

Das Gesetz trat im August 2024 in Kraft, wodurch auch der Zeitplan für verschiedene Bestimmungen vorgegeben war: Bis zum 2. August 2025 sollte eine Aufsichtsstruktur auf nationaler Ebene eingerichtet werden. Der Abschnitt über verbotene KI-Praktiken gilt bereits seit Februar 2025, kann aber bisher nicht wirksam durchgesetzt werden, weil die nötige Aufsichtsstruktur nicht besteht, um beispielsweise Beschwerden von Bürger*innen entgegenzunehmen.

AlgorithmWatch hat die KI-VO in ihrer Entstehung [aktiv begleitet](#). Die Verordnung verfolgt ausdrücklich das Ziel, beim Einsatz von KI-Systemen ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit, Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz zu gewährleisten (Art. 1 Absatz 1 KI-VO). Ob sie als Errungenschaft für den Grundrechtsschutz eingeordnet werden wird, wird auch maßgeblich davon abhängen, wie effektiv ihre Regeln durchgesetzt und, wo möglich, auf nationaler Ebene ausgeweitet werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt insbesondere darauf ab, Ressourcen und Kompetenzen bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) zu bündeln. Positiv zu werten ist, dass dadurch eine zentrale und koordinierende Anlaufstelle für die KI-Verordnung bei der BNetzA eingerichtet werden soll. Allerdings soll auch die Aufsicht über den Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen, die in Strafverfolgung, Migration, Asyl oder Grenzkontrollen, bei der Rechtspflege und im Zusammenhang mit demokratischen Prozessen eingesetzt werden, einer „unabhängigen Marküberwachungskammer“ (UKIM) innerhalb der BNetzA übertragen werden. Hier weicht der Referentenentwurf von der in der KI-VO ab, die grundsätzlich die Aufsicht durch die jeweiligen zuständigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vorsieht, und erklärt nicht im Detail, wie Unabhängigkeit und Expertise über die vorgeschlagene Lösung sichergestellt werden.

Der Gesetzesentwurf verpasst es außerdem, ein nationales KI-Transparenzregister einzuführen, das Menschen in Deutschland die nötige Einsicht darüber bieten würde, wo und wann der Staat KI-Systeme einsetzt und wie er die Einsätze im Einklang mit den Grundrechten absichert. Der Aufbau eines solchen Registers und die Aufsicht darüber sollten an dieser Stelle festgeschrieben und der BNetzA übertragen werden.

¹ Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO),
<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?uri=CELEX:32024R1689>, zuletzt aufgerufen am 08.10.2025

Maßnahmen, die das Grundgerüst einer funktionierenden und für Menschen in Deutschland nachvollziehbaren Aufsicht über KI-Systeme sollten des weiteren ergänzt werden: Insbesondere die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen sowie die Einführung praktischer Unterstützungs- und Informationsangebote, um Vertrauen zu fördern und Kompetenzen in der Bevölkerung zu stärken.

Die BNetzA als zentrale Anlaufstelle für die Menschen in Deutschland aufbauen und deren Rechte in den Fokus rücken

Der vorliegende Referentenentwurf benennt die BNetzA als zuständige Marktüberwachungsbehörde, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.²

Mit der Benennung würde auf die BNetzA eine lange Liste an neuen Aufgaben zukommen: Sie müsste die KI-VO in Deutschland durchsetzen, in EU-weiten Gremien mitarbeiten und die zuständigen Behörden auf nationaler Ebene koordinieren. Bei der hohen Anzahl an Behörden in Deutschland, die in die KI-Aufsicht involviert sein werden, ist das eine komplexe Aufgabe.³ Wir begrüßen, dass in Paragraf 5 vorgesehen ist, ein zentrales Koordinierungs- und Kompetenzzentrums einzurichten, das die zuständigen Behörden unterstützen und Einheitlichkeit in Entscheidungen über horizontale Rechtsfragen fördern soll.

Um den Aufgaben gerecht werden zu können, muss der Gesetzgeber die Aufsichtsstruktur mit ausreichend Ressourcen ausstatten und diese bereits jetzt budgetieren. Im vorliegenden Entwurf fehlt eine Aufschlüsselung der Mittel, die für die Umsetzung der Marktaufsicht eingeplant werden sollen, so dass dieser Aspekt nicht im Zuge der Verbändeanhörung bewertet werden kann. Das bedauern wir.

Die Aufsichtsstruktur muss aber jetzt so zügig wie möglich festgelegt und aufgebaut werden. Es braucht eine effektive Aufsicht, die insbesondere auch als **zentrale Anlaufstelle für alle** dient, die **Beschwerden** über Verstöße gegen die KI-VO einreichen möchten, so wie es Art. 85 der KI-VO vorsieht. Der vorliegende Referentenentwurf sieht passenderweise die Einrichtung eines Beschwerdemanagementsystems vor, „das leicht zugänglich, barrierefrei und benutzerfreundlich“ ausgestaltet werden soll. Allerdings sollte im Referentenentwurf konkretisiert werden, dass Menschen, die eine Beschwerde einreichen wollen, eine zentrale Kontaktstelle aufsuchen können, die **über das gesamte Verfahren ansprechbar** bleibt. Als Vorbild für eine solche Regelung kann die bestehende Regelung dienen, die im Digitale-Dienste-Gesetz gefunden wurde: Paragraf 20 legt fest, dass die Koordinierungsstelle für digitale Dienste über den gesamten

² Vgl. Referentenentwurf KI-MIG, S. 4, für bestimmte Zwecke bleiben weitere Behörden zuständig

³ Langfristig sollte das Ziel verfolgt werden, ein Aufsichts-Ökosystem aufzubauen, dass Ressourcen bündelt, um die Mehrzahl der mittlerweile beschlossenen Digitalgesetze effektiv durchzusetzen.

Zeitraum des Beschwerdeverfahrens als Ansprechpartnerin der Beschwerdeführer*innen agiert.⁴

Neben dem Recht darauf, Beschwerden einzureichen, sieht die KI-VO nach Art. 86 das **Recht vor, Entscheidung über Menschen, die auf einer Hochrisiko-KI basieren, erläutert zu bekommen**. Realistischerweise liegt für einzelne Personen eine Reihe von hohen Hürden vor, die es ohne konkrete Hilfs- und Informationsangebote extrem unwahrscheinlich machen, dass sie dieses Recht effektiv nutzen können. Menschen können kaum selbst absehen, wann sie KI-basierten Entscheidungen ausgesetzt sind. Während der vorliegende Referentenentwurf insbesondere „innovationsfördernde Maßnahmen“ in den Fokus nimmt, fehlt der Blick darauf, dass bei der BNetzA solche **praktischen Hilfs- und Informationsangebote** aufgebaut werden sollten, damit Menschen die wenigen Rechte, die die KI-VO ihnen direkt zuspricht, geltend machen können. Gerade im Hinblick auf KI-Systeme, die der Staat einsetzt, sollten neben innovationsfördernden Maßnahmen auch vertrauensfördernde Maßnahmen eingeführt werden: Darunter sollten mindestens der Aufbau eines nationalen KI-Transparenzregisters und begleitende Maßnahmen wie Informationskampagnen fallen.

Statt „Unabhängiger Marktüberwachungskammer“: Datenschutzbehörden einbinden und Unabhängigkeit und Expertise in der Aufsicht sicherstellen

Auch wenn die BNetzA Erfahrung darin hat, verschiedene Behörden zu koordinieren, ist es wichtig, dass gerade bei **der Nutzung von Hochrisiko-KI-Systemen durch den Staat die Unabhängigkeit und Expertise der Aufsicht** gewährleistet sind.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schlägt für die Aufsicht über KI-Systeme nach Artikel 74 Absatz 8 der KI-VO die Einrichtung einer „Unabhängigen Marktüberwachungskammer“ (UKIM) vor. Dabei geht es um die Aufsicht über den staatlichen Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen in besonders sensiblen Bereichen wie **Strafverfolgung, Migration, Asyl oder Grenzkontrolle** sowie bei der **Rechtspflege** und im Zusammenhang mit **demokratischen Prozessen**. Diese soll 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 sein.

Die KI-VO sieht für diese sensiblen Bereiche grundsätzlich die Marktüberwachung durch die für den Datenschutz zuständigen Aufsichtsbehörden vor. Das kann und sollte so gelesen werden, dass **Unabhängigkeit und Expertise** in Bereichen des Daten- und Grundrechtsschutzes an dieser Stelle von herausragender Bedeutung sind.⁵

Im vorliegenden Referentenentwurf beschreibt Paragraf 4 Absatz 3 zwar, dass die vorgesehene UKIM völlig unabhängig handeln und weder direkter noch indirekter

⁴ Vgl. Digitale-Dienste-Gesetz, § 20

⁵ Vgl. KI-VO, Art. 74, Abs. 8

Beeinflussung von außen unterliegen, noch Weisungen ersuchen oder sie entgegennehmen soll. Es bleibt aber offen, wie dies sichergestellt wird. Zwar macht der Beirat der BNetzA der Bundesregierung Vorschläge zur Besetzung der (Vize-)Präsidenten, das Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung bleibt aber laut Gesetz über die BNetzA von diesem Verfahren unberührt.

Die Datenschutzbehörden verfügen über ein ungleich höheres Maß an Unabhängigkeit als die UKIM. Beispielsweise ist die BfDI als oberste Bundesbehörde nur dem Gesetz unterworfen, durch direkte Wahl durch den Bundestag stärker legitimiert, hat einen eigenen Einzelplan im Haushalt und unterliegt keiner Beeinflussung von außen.⁶ Ebenso werden Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten vorausgesetzt.

Paragraf 4 Absatz 1 beschreibt, dass Entscheidungen der UKIM mit einfacher Mehrheit der Mitglieder getroffen werden und dass bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden oder der Vorsitzenden entscheidet. Derzeit besteht eine inhaltliche Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den drei Personen, die das Präsidium der BNetzA stellen. Eine Vizepräsidentin ist beispielsweise lediglich für den Bereich „Energie“ zuständig. Dass alle Präsidiumsmitglieder mit gleicher Expertise Entscheidungen treffen können, scheint daher nicht zwangsläufig gegeben zu sein.

Um die für die Aufgabe erforderliche **Expertise sicherzustellen**, wurden beispielsweise auch im Rahmen des Digitale-Dienste-Gesetzes Anforderungen an eine Leiterin oder einen Leiter der darin geschaffenen „Koordinierungsstelle für digitale Dienste“ festgeschrieben: So wurde zur Erfüllung der Aufgaben und zur Ausübung der Befugnisse vorausgesetzt, dass die Leitung „die erforderliche Qualifikation, Erfahrung und Sachkunde insbesondere im Bereich der Geschäftsmodelle digitaler Dienste und über Kenntnisse des Rechtsrahmens digitaler Dienste verfügt“.⁷

Um eine möglichst effektive und unabhängige Aufsicht über den grundrechtskonformen Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen in den oben genannten sensiblen Bereichen sicherzustellen, sollte im Gesetz konkretisiert werden, wie die unabhängige Aufsicht sichergestellt und wie vorhandene Expertise bei deutschen Datenschutzbehörden effektiv abgerufen wird. Nur so wären auch die Vorgaben des europäischen Gesetzgebers erfüllt, die die Aufsicht über KI-Systeme nach Art. 74 Absatz 8 bei diesen Stellen ursprünglich vorgesehen hatten⁸.

⁶ siehe BDSG, § 8 ff.

⁷ Vgl. Digitale-Dienste-Gesetz, § 16 Absatz 4

⁸ Vgl. KI-VO, Art. 74, Absatz 8

Ein nationales KI-Transparenzregister, koordiniert durch und angesiedelt bei der BNetzA

Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind nicht nur im Hochrisikobereich gemäß KI-VO von Nutzen, sondern sollten für alle automatisierten Entscheidungssysteme von öffentlichen Stellen gelten. Die geplante EU-Datenbank (Art. 71 KI-VO), in der die Einsätze von Hochrisiko-KI-Systemen durch öffentliche Stellen verzeichnet werden sollen, wird nur wenige der insgesamt eingesetzten Systeme aufführen. Zudem bleibt der Informationsgehalt der Einträge mit nur wenigen Datenfeldern sehr gering. In Deutschland sollte daher ein **nationales KI-Transparenzregister für die gesamte öffentliche Hand eingeführt werden**. AlgorithmWatch hat gemeinsam mit Partnern aus Wissenschaft und Verwaltungspraxis bereits ein Konzept zur Umsetzung eines Registers erstellt. Durch die detaillierte Beschreibung praxisnaher Anforderungen können erfahrene IT-Architekt*innen das Konzept direkt umsetzen. Es orientiert sich an bestehenden nationalen und internationalen KI-Registern, schließt aber deren Lücken.⁹

Die **KI-VO steht dabei dem Aufbau eines nationalen KI-Transparenzregisters rechtlich nicht im Weg**: Erlässt der Bundestag Vorgaben mit einer Zielsetzung, die dem Binnenmarkt nicht zuwiderläuft – in diesem Fall also mit dem Ziel, die Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu stärken – ist das als unproblematisch zu werten. Ein Hindernis bestünde nur dann, wenn das mitgliedstaatliche Recht den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr hemmt. Ein nationales KI-Transparenzregister für die öffentliche Verwaltung stellt aber kein derartiges Hindernis für die Umsetzung der KI-VO dar, solange es nicht die Transparenzpflichten der KI-VO erschwert oder unmöglich macht. Das ist aber nicht der Fall. Ganz im Gegenteil, kann ein nationales Register die Verwaltung dabei unterstützen, die Vorgaben der KI-VO effizient zu erfüllen.¹⁰

Die Niederlande haben bereits ein nationales KI-Register für die öffentliche Verwaltung eingeführt.¹¹ Hätte die EU-Datenbank diese nationale Datenbank ersetzen sollen, wäre dies explizit zu regeln gewesen.

Ein nationales KI-Transparenzregister sollte zentral koordiniert und standardisiert sein. Um eine Doppelstruktur zu vermeiden, sollte es über eine Schnittstelle zur EU Datenbank der Hochrisiko-Systeme verfügen. Die BNetzA eignet sich als koordinierende Marktaufsichtsbehörde ideal, ein nationales KI-Transparenzregister aufzubauen und zu betreiben.¹² Die Regelung im Zuge des KI-MIG ermöglicht eine effiziente und einheitliche Aufsicht über das KI-Transparenzregister bei der zentralen Anlaufstelle für die KI-VO, sodass die Registrierungspflicht in der EU-Datenbank für Betreiber von Hochrisiko-KI-Systemen gemäß Art. 26 Abs. 8 S. 1 KI-VO und die technische, fachliche

⁹ Siehe AlgorithmWatch (2025), Ein verbindliches KI-Transparenzregister für Deutschland, <https://algorithmwatch.org/de/ki-transparenzregister-dtl/>

¹⁰ Siehe Botta, Jonas (2025), Ein KI-Transparenzregister für die öffentliche Verwaltung. Unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, DIE VERWALTUNG, <https://doi.org/10.3790/verw.2025.411108>, S. 24ff.

¹¹ Siehe z.B. <https://algoritmes.overheid.nl/en>

¹² Siehe für eine konkrete Beschreibung der Aufgaben Lorenz, Alina; AlgorithmWatch (2025), Konzept zur fachlichen, organisatorischen und technischen Umsetzung eines nationalen KI-Transparenzregisters, https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2025/05/2505-AW_KI-TR-Konzept.pdf, S.44ff

und organisatorische Verantwortung für ein nationales KI-Register auf Bundesebene in einer Hand liegt.

Ein nationales KI-Register für die öffentliche Verwaltung kann nicht nur Transparenz für Betroffene herstellen und Verantwortlichkeit erzeugen, sondern auch **positive Anreize für Behörden** schaffen: Vorhandene Anwendungen werden sichtbar und auffindbar, ineffiziente Parallelentwicklungen lassen sich viel leichter vermeiden. Aktuell wird u.a. bereits ein „Marktplatz der KI-Möglichkeiten“ durch das BMDS betrieben. Er soll Ministerien und Behörden die Potenziale von KI-Anwendungen aufzeigen und „Transparenz über die KI-Anwendungslandschaft und Erfahrungswerte in den Ressorts“ liefern. Im Vergleich zu diesem Modell sollte der Eintrag von KI-Anwendungen in ein nationales KI-Transparenzregister allerdings verpflichtend sein. So wird Verbindlichkeit bezüglich der einzutragenden Daten geschaffen. Freiwillige Einträge in das Register würden zwangsläufig lückenhaft bleiben. Damit würde das Ziel verfehlt, Synergien zu nutzen und vertrauensbildende Transparenz für Betroffene zu gewährleisten. Redundante Datenbanken, Marktplätze und ähnliche Plattformen, die auf freiwilligen Einträgen basieren, können durch ein zentrales, gesetzlich geregeltes KI-Transparenzregister ersetzt werden und so Bürokratie verringern und Kosten sparen.

Wichtig ist, dass die Angaben über KI-Anwendungen in Behörden über den in der KI-VO geforderten Datensatz (vgl. Anhang VIII der KI-VO) hinausgehen. Denn wirksame Transparenz wird durch die dort geforderten spärlichen Informationen noch nicht hinreichend sichergestellt. **Ziel sollte sein, Nachvollziehbarkeit für alle Menschen und eine effektive Grundlage für Nachfragen und Beschwerden sicherzustellen.** Ein umfassender Transparenzbericht sollte alle ethisch relevante Auswirkungen und die ergriffenen Gegenmaßnahmen detailliert aufführen. Dazu zählen u.a.:

- Definition des Problems, das das KI-System lösen soll
- Konkrete Zieldefinition (z.B. Effizienz- oder Leistungsverbesserungen, Entscheidungsunterstützung, Automatisierung von Aufgaben, Kostensenkung usw.)
- Ethische und rechtliche Anforderungen an das System (Datenschutz, IT-Sicherheit, Fairness, Erklärbarkeit etc.)
- Transparenz über sämtliche Grundrechtsauswirkungen
- Transparenz über die Umweltverträglichkeit (Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen, indirekter Ressourcenverbrauch etc.)
- Benennung der Verantwortlichen für Konzeption und Implementierung.

Das KI-VO Durchführungsgesetz bietet den idealen Rahmen, um ein **für die Behörden der Bundesebene¹³ verbindliches**, mit der EU-Datenbank kompatibles KI-Transparenzregister zu schaffen. Das KI-Transparenzregister muss gesetzlich

¹³ Denn aktuell erlaubt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht, solch ein gemeinsames Register von Bund und Ländern zu schaffen. Der Bund kann für die Landesebene lediglich Regelungen erlassen, insoweit die Landesbehörden Bundesrecht in landeseigener Verwaltung oder in Bundesauftragsverwaltung vollziehen. Sowohl der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung, als auch die Digitalministerkonferenz fordern eine Anpassung der grundgesetzlichen Regelungen, um die Aufgabenverteilung bei der Verwaltungsdigitalisierung im föderalen System effizienter zu gestalten. (siehe S. 9f:

https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2025/08/250805-Policy-Papier_KI-Transparenzregister.pdf

verankert sein, um Verbindlichkeit, Vollständigkeit, Aufsicht und Kompatibilität mit der EU-Datenbank zu gewährleisten. Ein gesetzlicher Rahmen auf Bundesebene liefert zudem einen Orientierungspunkt für Länder und Kommunen und dient dazu, dem Grundrecht auf Informationsfreiheit genüge zu leisten. Denn Fragen, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind, müssen gesetzlich geregelt sein. Der staatliche KI-Einsatz ist eine derartige für das Allgemeinwohl relevante Frage.

Hinzu kommt, dass der KI-Einsatz in der öffentlichen Verwaltung grundrechtsrelevant ist und die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den parlamentarischen Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen (etwa wenn Grundrechte berührt sind) alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Zwar folgt aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit keine Verpflichtung zur staatlichen Informationsbereitstellung, sondern nur ein Zugangsrecht zu bereits allgemein zugänglichen Informationsquellen. Aber ein KI-Transparenzregister dient insbesondere der politischen Meinungs- und Willensbildung als Voraussetzung demokratischer Legitimation und konkretisiert so das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) und zugleich die Informationsfreiheit in ihrer Funktion für die politische Willensbildung. Außerdem können KI-Systeme in der öffentlichen Verwaltung die informationelle Selbstbestimmung und die Gleichheitsrechte der Behördenmitarbeiter*innen und der Bürger*innen berühren.

Ohne eine ausreichende Informationsgrundlage lässt sich nicht überprüfen, ob in bestimmten Fällen die Grundrechte betroffen sind, was ihrem Schutz entgegensteht. Ein Transparenzregister wäre daher ein wesentlicher Baustein für einen effektiven Grundrechtsschutz im digitalen Staat.

Zivilgesellschaft muss beteiligt werden

Während der vorliegende Entwurf lediglich die Kooperation zwischen öffentlichen Stellen behandelt, bleibt die Zivilgesellschaft in der Betrachtung, welche Akteure eine Rolle für die effektive Aufsicht über KI-Systeme und den Grundrechtsschutz spielen, außen vor.

Durch das Digitale-Dienste-Gesetz wurde die institutionelle Aufsicht über Plattformen durch Expertise von relevanten Akteuren aus der Zivilgesellschaft ergänzt, indem ein Beirat mit Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft geschaffen wurde. Dieser Ansatz fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf vollständig.

Ein KI-Beirat würde dafür sorgen, dass zivilgesellschaftliche und interdisziplinäre wissenschaftliche Expertise sowie die Perspektive Betroffener in die Arbeit der Marktaufsichtsbehörde einfließen, um die KI-Verordnung auszulegen, zu präzisieren und weiterzuentwickeln.

Solch ein KI-Beirat sollte die Marktaufsichtsbehörde bei grundsätzlichen Fragen der Anwendung und Durchsetzung der KI-Verordnung beraten, allgemeine Empfehlungen dazu geben, wie die Verordnung effektiv und einheitlich durchgeführt werden kann, und

wissenschaftliche, technische und gesellschaftspolitische Fragestellungen an die Behörde herantragen.

Mitglieder eines KI-Beirats sollten das Recht haben, Fragen an die notifizierende Behörde und andere zuständige Behörden zu stellen. Nur dann kann der Beirat gut informierte Einschätzungen abgeben. Darüber hinaus sollte die Unabhängigkeit des Beirats sichergestellt werden. Er muss sich eine eigene Geschäftsordnung geben können, die keiner Zustimmung eines Ministeriums oder einer Behörde bedarf. Er sollte darüber hinaus eigenständig Studien und Gutachten erstellen und beauftragen können. Die Arbeit des Beirats sollte auch finanziell unterstützt werden: Es bräuchte eine angemessen ausgestattete Geschäftsstelle sowie Aufwandsentschädigungen für Beirats-Mitglieder, die im Haushalt eingeplant werden. Die Sitzungen eines solchen Beirats sollten grundsätzlich öffentlich stattfinden und offen sein für die Einbeziehung weiterer zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und Verbraucherschützer*innen, die nicht selbst als Mitglieder im Beirat vertreten sind.

Auch in Hinblick auf die Einrichtung eines KI-Transparenzregisters sollte die Zivilgesellschaft einbezogen werden: Um eine benutzerorientierte und partizipative Entwicklung des Registers sicherzustellen, empfehlen wir die Einrichtung eines beratenden, interdisziplinären und unabhängigen Expertengremiums. Dieses Gremium sollte Vertreter*innen aller relevanten Zielgruppen – aus Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – umfassen und das bestehende Entwicklungsteam der verantwortlichen KI-Aufsichtsbehörde gezielt ergänzen.¹⁴

Untersuchungsrechte zum Zweck des Grundrechtsrechtsschutzes müssen durchsetzbar sein

Die KI-VO verpflichtet Anbieter und Betreiber von risikoreichen KI-Systemen dazu, verschiedene Arten der Dokumentation während des gesamten Lebenszyklus' des Systems zu erstellen und zu pflegen.¹⁵ Gleichbehandlungsstellen und andere nach Artikel 77 benannte Stellen haben laut KI-VO das Recht, sämtliche auf der Grundlage der Verordnung in zugänglicher Sprache und Format erstellten oder geführten Dokumentationen anzufordern und einzusehen. Es muss lediglich sichergestellt sein, dass sie für die Ausübung ihrer Aufgaben notwendig sind. Anschließend können sie zusätzlich technische Testverfahren anfordern und haben das Recht, bei der Marktaufsichtsbehörde eine vollständige Kooperation einzufordern. Auch wenn die KI-VO den Gleichbehandlungsstellen und weiteren nach Artikel 77 genannten Stellen ausführliche Untersuchungsrechte zuspricht, sind sie dennoch abhängig von einer funktionierenden, effizienten und proaktiven Zusammenarbeit mit den

¹⁴ Vgl. Lorenz, Alina; AlgorithmWatch (2025), Konzept zur fachlichen, organisatorischen und technischen Umsetzung eines nationalen KI-Transparenzregisters, <https://algorithmwatch.org/de/wp-content/uploads/2025/05/2505-AW-KI-TR-Konzept.pdf>, S.46

¹⁵ Vgl. KI-VO, Artikel 77(1)

Marktaufsichtsbehörden in den Mitgliedsstaaten. Im vorliegenden Referentenentwurf beschreibt Paragraf 9 die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden. In Absatz 4 sollte explizit noch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes mit aufgeführt werden, statt sie nur in der Begründung zu erwähnen.

Die derzeitige Liste der nach Artikel 77 genannten Stellen setzt sich vorrangig aus Datenschutzbehörden, der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der Ombudsstelle der Landesstelle für Gleichbehandlung in Berlin zusammen und sollte mindestens um die in der Begründung des Gesetzes genannten weiteren Antidiskriminierungsstellen der Länder, der Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz und weitere relevante Stellen ergänzt werden.¹⁶

Biometrische Fernidentifizierungssysteme verbieten

Bei der biometrischen Fernidentifizierung im öffentlichen Raum eröffnet die KI-VO die Möglichkeit, die EU-weiten Regelungen nachzuschräfen. Sowohl für Echtzeit-Fernidentifizierungssysteme als auch für nachträgliche biometrische Fernidentifizierung im öffentlichen Raum können die Mitgliedstaaten auch strengere Regeln erlassen. Angesichts des enormen Schadenspotenzials für Grundrechte und Demokratie verbietet die KI-Verordnung die biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung in öffentlich zugänglichen Räumen durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich.

Gegenwärtig existiert im deutschen Recht keine Gesetzesgrundlage für den Einsatz biometrischer Fernidentifizierungssysteme durch Strafverfolgungsbehörden. Es lässt sich allerdings immer wieder beobachten, wie bestehende Befugnisse zweckentfremdet und als Legitimation für solche Einsätze herangezogen werden. Darüber hinaus wurde seitens des Bundesministeriums des Innern ein Gesetzesentwurf erarbeitet, der Ermittlungsbefugnisse für Strafverfolgungsbehörden einführen soll, die im direkten Widerspruch zu den durch die KI-VO formulierten Verbote stehen.¹⁷ Im vorliegenden Durchführungsgesetz der KI-VO wurde verpasst, die geltenden Verbote noch einmal konkretisierend auszuformulieren.

¹⁶ Siehe

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/fundamental-rights-protection-authorities-ai-act>

¹⁷ Siehe

<https://netzpolitik.org/2025/gesichtserkennung-und-ki-innenminister-dobrindt-plant-neues-sicherheitspaket/>

Fazit

Dieser Gesetzentwurf bietet ein **erstes Grundgerüst für den Aufbau einer effektiven Aufsichtsstruktur** über die Zulassung und den Einsatz von KI-Systemen und legt dabei insbesondere den Fokus auf die komplexe Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden sowie auf „innovationsfördernde Maßnahmen“.

Die KI-Verordnung soll Grundrechte schützen. Dieses Ziel ist bedroht, vor allem bei staatlichen Einsätzen von Hochrisiko-KI-Systemen in besonders sensiblen Bereichen. Der Vorschlag, eine unabhängige Aufsicht zu gewährleisten, indem eine sogenannte UKIM eingerichtet wird, lässt Datenschutzbehörden in ihrer Zuständigkeit außen vor und erklärt nicht, wie eine ausreichende Unabhängigkeit und Expertise sichergestellt werden kann.

Darüber hinaus fehlen Maßnahmen, die das Grundgerüst einer funktionierenden und für Menschen in Deutschland nachvollziehbaren Aufsicht über KI-Systeme notwendigerweise ergänzen sollten: Ein KI-Transparenzregister aufzubauen, zivilgesellschaftliche Akteur*innen einzubinden und praktische Unterstützungs- und Informationsangebote einzuführen, um Vertrauen zu fördern und Kompetenzen zu stärken.

Eine Aufsicht, die im Sinne des Gemeinwohls und im Sinne aller Menschen in Deutschland schädliche Auswirkungen durch KI-Systeme verhindern und sanktionieren soll, kann dieses Ziel nur erreichen, wenn umfassende Transparenz ermöglicht wird, ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen und notwendige Kompetenzen in der Bevölkerung geschaffen werden.

AlgorithmWatch ist eine Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Berlin und Zürich, die sich mit den gesellschaftlichen Auswirkungen von algorithmischen Entscheidungssystemen (ADM) und Künstlicher Intelligenz (KI) befasst. Wir setzen uns dafür ein, dass solche Technologien Menschenrechte, Demokratie und Nachhaltigkeit stärken, statt sie zu schwächen. Dazu tragen wir mit politischen Kampagnen, Lobbyarbeit, journalistischen Recherchen, Forschung und Technikentwicklung bei.

Unsere Webseite: <https://algorithmwatch.org/>

Kontakt zur Autorin:

Pia Sombetzki, sombetzki@algorithmwatch.org