



Herausragende Masterarbeiten

Autor*in

Eric Alexander Spaniol

Studiengang

Wirtschaftsrecht für die Unternehmenspraxis, LL.M.

Masterarbeitstitel

Das neue „institutionelle System“ der europäischen KI-Verordnung: Die europäischen und nationalen Behörden, ihre Aufgaben und Befugnisse und die praktischen Auswirkungen für Unternehmen

R
TU
P

Distance and Independent
Studies Center
DISC

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Einführung	1
1.2	Zielsetzung	2
2	KI-Verordnung – (EU) 2024/1689.....	3
2.1	Gesetzgebungsprozess	3
2.2	Regelungsgegenstand	4
2.3	Anwendungsbereich	5
2.4	Klassifizierung von KI-Systemen.....	7
2.4.1	Verbotene Praktiken	8
2.4.2	Hochriskante KI-Systeme	9
2.4.3	KI-Systeme mit beschränktem Risiko.....	10
2.4.4	KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck	10
2.5	Zwischenergebnis.....	11
3	Gestaltung der europäischen Aufsicht.....	12
3.1	Büro für künstliche Intelligenz	12
3.1.1	Europäische Koordinierung.....	12
3.1.2	Internationale Koordinierung.....	15
3.1.3	Marktüberwachungsaufgaben.....	16
3.2	Europäisches Gremium für Künstliche Intelligenz	17
3.3	Beratungsforum	18
3.4	Wissenschaftliches Gremium unabhängiger Sachverständiger.....	19
3.5	Europäischer Datenschutzbeauftragter.....	20
3.6	Zwischenergebnis.....	20
4	Rechtsrahmen einer nationalen Umsetzung.....	21
4.1	Erfordernis eines Umsetzungsgesetzes.....	21
4.2	Europarechtliche Anforderungen	22
4.3	Verfassungsrechtliche Einordnung.....	24
4.3.1	Institutionelle Unabhängigkeit	25
4.3.2	Föderale Anforderungen	27
4.4	Vorzeitige Umsetzungsschritte.....	30

4.5	Zwischenergebnis.....	30
5	Aufgaben und Befugnisse der nationalen Aufsicht	31
5.1	Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen.....	31
5.1.1	Erfordernis einer Konformitätsbewertung.....	31
5.1.2	Kompetenzen der notifizierenden Behörde	33
5.2	Marktüberwachung	35
5.2.1	Zentrale Anlaufstelle	35
5.2.2	Marktüberwachungsaufgaben aus KI-VO und MÜV.....	35
5.2.3	Durchgriffs- und Sanktionsmöglichkeiten	37
5.2.4	Ergänzende Aufgabenzuweisungen.....	39
5.3	Innovations- und Wettbewerbsförderung.....	39
5.3.1	Einrichtung von KI-Reallaboren	39
5.3.2	Erleichterungen für KMU einschließlich Startup-Unternehmen.....	42
5.4	Zwischenergebnis.....	43
6	Organisation der nationalen Aufsicht	43
6.1	Umsetzung in anderen Mitgliedsstaaten	44
6.2	Sektorale, föderale oder zentrale Aufsicht.....	44
6.2.1	Sektorale Ausrichtung.....	45
6.2.2	Föderale Ausrichtung.....	45
6.2.3	Zentrale Ausrichtung.....	46
6.2.4	Ausrichtungsempfehlung	47
6.3	Einordnung ins Behördengefüge.....	48
6.3.1	Einrichtung einer neuen Digitalbehörde	48
6.3.2	Übertragung an die Datenschutzaufsicht	49
6.3.3	Übertragung an die Bundesnetzagentur	51
6.4	Zwischenergebnis.....	53
7	Fazit.....	54

1 Einleitung

1.1 Einführung

„Das neue institutionelle System der europäischen Verordnung für künstliche Intelligenz (KI) zielt darauf ab, eine Balance zwischen Regulierung und Innovation zu finden. Die klare Strukturierung der Aufgaben und Befugnisse der verschiedenen Behörden soll sicherstellen, dass KI-Anwendungen in der Europäischen Union (EU) sicher und ethisch verantwortungsvoll eingesetzt werden. Unternehmen müssen sich proaktiv mit den Anforderungen auseinandersetzen, um die Vorteile der KI-Technologie nutzen zu können.“¹

Diese Schlüsse zieht das Large-Language-Model (LLM) ChatGPT aus Thema der Ausarbeitung. Mit über 13 Millionen neuen Nutzern pro Tag war es, nach einer Studie der Schweizer UBS Group AG im Januar 2023, die erfolgreichste IT-Anwendung der Geschichte.² Obwohl KI weithin mit ChatGPT oder vergleichbaren Anwendungen assoziiert wird, nehmen LLM's unter den KI-Systemen mit lediglich 5 % einen untergeordneten Marktanteil ein.³ Ihr wirtschaftliches Potential zeigt eine Untersuchung der Otto Group, wonach die Nutzung einer unternehmensangepassten Version des Chat-Bots, Mitarbeitenden durchschnittlich 30 Minuten Arbeitszeit pro Woche spart.⁴ Perspektivisch planen in den kommenden drei Jahren, nach der Digitalisierungsumfrage 2023 des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), 61 % der befragten Unternehmen den KI-Einsatz.⁵

Mit der wirtschaftlichen Chance, die aus dem Einsatz von KI-Technologie resultiert, gehen ethisch-rechtliche Herausforderungen einher.⁶ In ihren verschiedenen Einsatzszenarien kann die KI in höchstpersönliche Lebensbereiche eindringen. Aufgrund potentieller Diskriminierungs- und Datenschutzprobleme durch die autonome Verarbeitung personenbezogener Daten⁷, besteht eine hohe grundrechtliche Relevanz, insbesondere für rechtsstaatlich bedeutsame Entscheidungsverfahren.⁸ Mehr als 350 hochrangige Vertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft, darunter der Digitalpionier Bill Gates, vergleichen die Risiken der KI mit denen einer Pandemie oder eines Atomkrieges.⁹

Um die wirtschaftlichen Potentiale zu nutzen und den Risiken zu begegnen, haben das Europäische Parlament (folgend Parlament) und der Europäische Rat (folgend

¹ OpenAI, Ergebnis der Eingabe unter <https://chatgpt.com/>.

² Hu, ChatGPT sets record for fastest-growing user base - analyst note.

³ Martin-Jung, "Die Welle reiten oder untergehen".

⁴ Holzki, 40 Stunden minus X – Wie viel Arbeit erledigt KI für Sie?.

⁵ DIHK, Digitalisierungsumfrage 2023, S. 5.

⁶ Honer/Schöbel, JuS 2024, 648.

⁷ Vasel, NVwZ 2023, 1298.

⁸ Chibanguza/Steegen, NJW 2024, 1769; Honer/Schöbel, JuS 2024, 648.

⁹ Center for AI Safety, Statement on AI Risk.

Rat) am 13. Juni 2024 die Verordnung (EU) 2024/1689 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für KI (kurz KI-Verordnung) erlassen.¹⁰

Wohingegen ihre Befürworter den risikobasierten und menschenzentrierten Ansatz der KI-VO zum Ausgleich der negativen Auswirkungen und positiven Chancen der KI-Technologie loben¹¹, unterstellen ihre Kritiker einen durch Technikskepsis motivierten überhöhten Vorsorgegedanken, der trotz bürokratisierender Regulierung lediglich zu einem rudimentären Grundrechtsschutz führe¹².

1.2 Zielsetzung

Im Lichte der dynamischen Entwicklung der KI-Regulierung und des fortschreitenden Aufbaus europäischer sowie nationaler Aufsichtsstrukturen, soll diese Ausarbeitung einen umfassenden Überblick über die handelnden Akteure mit ihren Aufgaben und Befugnissen bieten. Die nationale Ausgestaltung soll verfassungsrechtlich eingeordnet und eine Umsetzungsempfehlung skizziert werden. Die Ausgestaltung des Aufsichtssystems soll, aus Sicht der adressierten Unternehmen, die mit den Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten, betrachtet und potentielle Auswirkungen sowie Bedarfe für die Unternehmenspraxis aufgezeigt werden.

Zur methodischen Untersuchung der Fallfrage und umfassenden Darlegung des regulatorischen Rahmens dient vorrangig der Wortlaut der KI-VO. Daneben ergänzen einschlägige europa-, verfassungs- und nationalrechtliche Bestimmungen die Ausarbeitung. Aufgrund der Aktualität der Thematik zum Erarbeitungszeitpunkt stützt sich die Arbeit neben den normativen Grundlagen auf einschlägige Kommentierungen, auf Handbücher und insbesondere auf Beiträge in Fachzeitschriften. Ein besonderer Fokus liegt daneben auf einer öffentlichen Anhörung Sachverständiger aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft des Digitalausschusses des deutschen Bundestages über nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über KI vom 15.05.2024. Zum Einbezug des Betroffenenhorizontes dienen, neben den Beiträgen der Sachverständigen, weitere Stellungnahmen von Unternehmensverbänden, die sich im Gesetzgebungsverfahren oder im Anschluss zur KI-VO positionierten. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der KI spiegelt sich in der Vielfalt ergangener Stellungnahmen wider.

Zwischenergebnisse liefern die in den einzelnen Abschnitten erarbeiteten und abschließend zu einem Fazit zusammengefassten Erkenntnisse. Neben der Ergebnisdokumentation gibt das Fazit einen Ausblick auf die noch folgenden regulatorischen Anstrengungen und die Auswirkungen für die Unternehmensperspektive.

¹⁰ ABI. EU 2024, Nr. L 2024/1689.

¹¹ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 16.

¹² Vasel, EuzW 2024, 829.

2 KI-Verordnung – (EU) 2024/1689

Zur Untersuchung der Fallfrage ist die KI-VO zunächst in das Europarecht einzuordnen sowie ihre Systematik und ihr Regelungsgegenstand zu erläutern.

2.1 Gesetzgebungsprozess

Mit dem Inkrafttreten der KI-VO schuf der europäische Gesetzgeber weltweit die erste bereichsübergreifende Regulierung künstlicher Intelligenz und setzte der sektoral zersplitterten Rechtssetzung ein Ende.¹³ Der Rechtsakt bildet vorerst den Abschluss der europäischen Daten- und Digitalregulierung und setzt, neben der Datenverordnung, dem Gesetz über die digitalen Märkte, dem Daten-Governance-Rechtsakt sowie dem Gesetz über die digitalen Dienste (DSA) die Digitalstrategie der EU-Kommission (folgend Kommission) um.¹⁴

Als EU-Verordnung entfaltet die KI-VO nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbare Wirkung und es bedarf keiner gesonderten Umsetzung in nationales Recht. Die Union stützt ihr Handeln auf ihre ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 AEUV) zur Festlegung von Wettbewerbsregeln zum Funktionieren des Binnenmarktes. Aus der binnenmarktrechtlichen Harmonisierungskompetenz aus Art. 114 AEUV resultiert die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsakten.¹⁵ Die KI-VO ist in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV auf Vorschlag der Kommission mit Annahme durch das Parlament und den Rat zustande gekommen. Ihre Grenzen findet die Regulierungskompetenz der EU in militärischen oder verteidigungspolitischen Bereichen, in Zwecken der nationalen Sicherheit und der internationalen Zusammenarbeit. Diese sind unter Beachtung des Art. 2 Abs. 3, 4 KI-VO, Erwägungsgrund (ErwG) 24 von der Geltung ausgenommen und verbleiben in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Den dem verfügenden Teil einer Verordnung (VO) vorangestellten Erwägungsgründen kommen keine nominelle Bedeutung zu. Dem EuGH zufolge können sie als reine Auslegungshilfen dazu beitragen, Aufschluss über die Deutung einer Rechtsvorschrift zu geben.¹⁶

Angestoßen durch die Kommission im April 2021 mit einem 120 Seiten umfassenden Verordnungsentwurf nahm der Rat im Dezember 2022 mit einem 208 Seiten umfassenden Vorschlag Stellung, der im Juni 2023 in einen 389 Seiten umfassenden Parlamentsvorschlag mündete. Aus den interinstitutionellen Verhandlungen folgte Ende 2023 ein 144-seitiger Kompromiss, der im März 2024 durch das Parlament und im Mai 2024 durch den Rat beschlossen wurde.¹⁷

¹³ Krönke, NVwZ 2024, 529.

¹⁴ Honer/Schöbel, JuS 2024, 648.

¹⁵ Krönke, NVwZ 2024, 529, 530.

¹⁶ EuGH Urt. v. 13.7.1989 – 215/88, BeckRS 2004, 72342, beck-online.

¹⁷ Taylor Wessing, Überblick über die KI-Verordnung der EU.

Im Ringen um einen Kompromiss erfuhr der Kommissionsentwurf inhaltliche Änderungen. In ihrer finalen Fassung verfolgt die KI-VO einen weniger technikbasierten und mehr auf die sozialen Auswirkungen der KI abzielenden Ansatz.¹⁸ Damit fasst der Verordnungsgeber eine vom Stand der Technik unabhängige Regelung und trägt dem dynamischen Entwicklungsumfeld der KI Rechnung.¹⁹

2.2 Regelungsgegenstand

Die sozial-ethische Fokussierung der KI-VO auf den Betroffenenenschutz findet sich in ihrer Zielsetzung nach Art. 1 Abs. 1, ErwG 2 wieder.²⁰ Demnach soll sie das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern und die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen KI fördern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und die in der EU-Charta verankerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union gewährleisten und die Innovation unterstützen.

Es handelt sich um einen Rechtsakt nach dem „New Legislative Framework“ (NLF) des europäischen Produktsicherheitsrechts. Die bisher einmalige horizontale Ausrichtung adressiert sektorenübergreifend alle Produkte, in denen KI verwendet wird. Dadurch tritt sie in ein Spannungsfeld zu dem die Anwendung regulierenden sektoral fortgeltenden Fachrecht.²¹ In der Produktregulierung üblich, wird ein am Einsatzzweck des Produktes ausgerichteter risikobasierter Ansatz verfolgt.²² Die Regulierungsintensität ist, abhängig von der Eingriffsintensität in die Grundrechte, gestaffelt und begegnet so der technischen Weiterentwicklung.²³

Die VO schafft einen regulatorischen Rahmen, der durch harmonisierte Normen ausgestaltet wird (Art. 40 KI-VO). Da bisher auf keine europäischen Normen zurückgegriffen werden kann, hat die Kommission der EU-Normungsorganisation einen entsprechenden Normungsauftrag erteilt (Art. 40 Abs. 2 KI-VO).²⁴ Mit Fortschreiten des Normungsprozesses kann die Kommission gemeinsame Spezifikationen (Art. 41 KI-VO) als gesetzeskonkretisierende Durchführungsakte ausarbeiten.²⁵ Bei deren Festlegung können die Mitgliedsstaaten im Rahmen des Art. 46 Abs. 6 KI-VO intervenieren. Neben den Durchführungsrechtsakten gestaltet die Kommission die KI-VO durch delegierte Rechtsakte und Leitlinien aus.²⁶

¹⁸ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 16.

¹⁹ Vasel, EuZW 2024, 829, 830.

²⁰ Krönke, NVwZ 2024, 529, 530.

²¹ ebd., 531.

²² Reusch, RDi 2023, 152, 153; Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 16.

²³ Vasel, NVwZ 2023, 1289, 1299.

²⁴ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 2.

²⁵ Gerdemann, NJW 2024, 2209.

²⁶ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 122.

Die auf fünf Jahre befristete und widerrufbare Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte nach Art. 97 KI-VO erstreckt sich auf die Anpassung der Abstufungsmöglichkeiten eines Hochrisiko-KI-Systems (Art. 6 Abs. 6 KI-VO), die Neufestsetzung des Anwendungsbereichs für Hochrisiko-KI (Art. 7 Abs. 1, 3 KI-VO), die Anpassung der Anforderungen an die Dokumentation (11 Abs. 3 KI-VO), die Überarbeitung der Konformitätsbewertungsverfahren (Art. 43 Abs. 5 KI-VO), die Erweiterung des Kataloges externer Konformitätsbewertungspflichten (Art. 43 Abs. 6 KI-VO) und die Änderung der Schwellenwerte für KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck (folgend KI-Modelle, Art. 51 Abs. 3 KI-VO). Die Anpassung erfolgt durch Änderung der Anhänge. Parlament und Rat stehen ein Vetorecht zu.

Die Leitlinien dienen der einheitlichen Umsetzung der KI-VO im Binnenmarkt (Art. 96 Abs. 1 S. 2 KI-VO) und bieten den national zuständigen Behörden Orientierung.²⁷ Die Ermächtigung zum Erlass von Leitlinien nach Art. 96 Abs. 1 KI-VO erstreckt sich auf die Anwendung der Anforderungen und Pflichten aus den Art. 8 bis 15 und Art. 25 KI-VO (lit. a), der in Art. 5 KI-VO genannten verbotenen Praktiken (lit. b), der praktischen Durchführung der Bestimmungen über wesentliche Veränderungen (lit. c), der praktischen Umsetzung der Transparenzpflichten gemäß Art. 50 KI-VO (lit. d), der Bereitstellung von Informationen über das Verhältnis der KI-VO zu den in Anhang I aufgeführten Harmonisierungsrechtsvorschriften (lit. e) und die Anwendung der Definition eines KI-Systems gemäß Art. 3 Nr. 1 KI-VO (lit. f).

2.3 Anwendungsbereich

Die Anwendbarkeit der KI-VO setzt die Eröffnung des sachlichen, personellen, territorialen und zeitlichen Anwendungsbereichs voraus.

Der Verordnungsgeber definiert in Art. 3 Abs. 1 KI-VO den Begriff des KI-Systems (**sachlicher Anwendungsbereich**) als ein maschinengestütztes System, das für einen in unterschiedlichem Grade autonomen Betrieb ausgelegt ist, das nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und aus den erhaltenen Eingaben für explizite oder implizite Ziele ableitet, wie Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellt werden, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können. Damit folgt die EU einer Ausarbeitung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.²⁸ Mangels Modellinferenz und der Fähigkeit zu autonomen Ableitungen ist demnach ausschließlich einem regelbasierten Ansatz folgende Software keine KI.²⁹ Die KI-Definition ist umstritten. Kritiker weisen darauf hin, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Autonomie“, „Anpassungsfähigkeit“ und „beeinflussen“ führe

²⁷ Wendt/Wendt, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, § 12 Rn. 7, S. 141.

²⁸ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1770.

²⁹ Krönke, NVwZ 2024, 529; Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 112.

aufgrund ihrer Unbestimmtheit zu Rechtsunsicherheit.³⁰ Diese und die Kritik, die Definition lasse komplexe regelbasierte Systeme, die hinsichtlich Intransparenz und Wirkung mit KI vergleichbar sein können, außer Acht³¹, stehen vor dem Hintergrund der Bedeutung einer international anschlussfähigen KI-Definition zurück. Rechtfertigend verweisen ihre Befürworter auf die weiten Anwendungsmöglichkeiten der VO, die potenziell in alle gesellschaftlichen Bereiche Einzug gewinnen könnte.³² Es ist zu erwarten, dass die KI-Definition durch Leitlinien und die Rechtsprechung geschärft wird.³³ Bis dahin ist Unternehmen eine weite Auslegung des Anwendungsbereiches und eine eingehende Dokumentation zu empfehlen, um Pflichtverletzungen vorzubeugen.³⁴ Die VO findet im privaten Umfeld (Art. 2 Abs. 10 KI-VO), in der Forschung und Innovation vor dem Inverkehrbringen (Art. 2 Abs. 6, 8 KI-VO) und für Open-Source Software, die kein Hochrisiko-KI-System darstellt (Art. 2 Abs. 12 KI-VO), keine Anwendung (Art. 2 Abs. 3 KI-VO). Vom weiten Anwendungsbereich sind gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 KI-VO Systeme ausgenommen, die der Regulierung des in der Anlage I Abschnitt B aufgeführten Harmonisierungsrechts unterliegen. Hier finden lediglich die Vorgaben der Art. 6 Abs. 1, Art. 57, Art. 102 bis 109 und Art. 112 KI-VO Anwendung. Beim Erlass von Rechtsakten, Spezifikationen oder Durchführungsrechtsakten zur KI-VO sind die Vorschriften im Rahmen der Homologation an die Vorgaben zu Hochrisiko-KI anzugleichen. Betroffen sind der Fahrzeugbau sowie die Landwirtschafts-, Schifffahrts- und Luftverkehrsindustrie.³⁵

Der **personelle Anwendungsbereich** ist in Art. 2 Abs. 1 KI-VO geregelt. Die als Akteure bezeichneten Adressaten (Art. 3 Nr. 8 KI-VO) können natürliche oder juristische Personen, Behörden, Einrichtungen oder sonstige Stellen sein. Die Bestimmungen gelten für Anbieter (Art. 3 Nr. 3 KI-VO) sowie deren Bevollmächtigte (Art. 3 Nr. 5), die in der Union unter eigenem Namen KI-Systeme entwickeln oder entwickeln lassen, in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen oder, unabhängig vom Niederlassungsort, KI-Modelle in Verkehr bringen sowie für Betreiber von KI-Systemen (Art. 3 Nr. 4 KI-VO), die ihren Sitz in der Union haben oder deren KI-Erzeugnisse in der Union verwendet werden. In der Praxis könnten Unternehmen durch die sogenannte „Schatten-IT“ unkontrolliert den Betreiberpflichten unterfallen. Durch die Nutzung von Chatbot-Anwendungen zur Arbeitsentlastung auf pri-

³⁰ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 207.

³¹ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 16.

³² Honer/Schöbel, JuS 2024, 648.

³³ Becker/Feuerstack, KIR 2024, 61, 69.

³⁴ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 207; Braegelmann, KIR 2024, 39, 40.

³⁵ Kilian, ZRP 2024, 130, 132.

vaten Endgeräten zum Zwecke der Arbeitserledigung, könnte die Technologie unkontrolliert Einzug in die Unternehmen nehmen.³⁶ Letztlich fallen betroffene Personen, Einführer (Art. 3 Nr. 6 KI-VO) und Händler (Art. 3 Nr. 7 KI-VO) sowie Hersteller von Produkten, die KI in ihren Erzeugnissen in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen unter den Anwendungsbereich. Betroffen sind vorrangig große Unternehmen, die eine Fremdentwicklung beauftragen und selbst betreiben³⁷.

Territorial (**territorialer Anwendungsbereich**) adressiert die KI-VO nach Art. 2 Abs. 1 lit. a) Betreiber oder Anbieter von KI, die in der EU ein System in Verkehr bringen oder in Betrieb nehmen (Niederlassungsprinzip). Die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit liegt beim jeweiligen Niederlassungsland. Betreibt ein außerhalb der EU ansässiger Adressat ein KI-System, bietet es in der Union an oder vertreibt im Binnenmarkt dessen Erzeugnisse, gilt das Marktortprinzip.³⁸

Infolge ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 12.07.2024 trat die VO nach zwanzig Tagen zum 01.08.2024 in Kraft (Art. 114 KI-VO). Aufgrund der gestuften Umsetzung des Art. 113 KI-VO gilt die VO (**zeitlicher Anwendungsbereich**) grundsätzlich zwei Jahre ab Inkrafttreten (02.08.2026). Vorab gelten sechs Monate nach Inkrafttreten (02.02.2025) die Bestimmungen über das Verbot von KI-Systemen (Art. 113 lit. a KI-VO), neun Monate nach Inkrafttreten (02.05.2025) die Bestimmungen über die Verhaltenskodizes (Art. 56 Abs. 9 KI-VO) und zwölf Monate nach Inkrafttreten (02.08.2025) die Vorschriften für KI-Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck sowie die Governance Vorschriften (Art. 113 lit. b KI-VO). Nach drei Jahren (02.08.2027) entfalten darüber hinaus die Einstufungsvorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme Wirkung (Art. 113 lit. c KI-VO).

Ungeachtet des Wirkungszeitpunktes entfaltet die KI-VO für Unternehmen eine faktische Vorwirkung, um mittelfristig die Marktfähigkeit für KI-Produkte zu erhalten. Für Akteure empfiehlt sich eine vorzeitige Orientierung an den Vorschriften.³⁹

2.4 Klassifizierung von KI-Systemen

Fällt ein System in den Anwendungsbereich der KI-VO, ist das davon ausgehende Risiko in ein pyramidales Schema einzuordnen.⁴⁰ Je höher das vom System ausgehende Risiko, desto strenger die zu beachtenden Pflichten.

Daneben erlegt Art. 4 KI-VO den Anbietern und Betreibern von KI-Systemen eine Fortbildungspflicht auf. Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass ihr Personal über Risiken für die Grundrechte, die Gesundheit und die Sicherheit Dritter instruiert

³⁶ Braegelmann, KIR 2024, 39.

³⁷ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1770.

³⁸ Krönke, NVwZ 2024, 529, 530.

³⁹ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2210.

⁴⁰ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 16, 17.

ist.⁴¹ Unternehmen sollten ihre Mitarbeiter in einem Verzeichnis unter Nennung ihrer Rolle (Anbieter oder Betreiber) und der Risikoklasse erfassen, um sie mit den Anforderungen vertraut zu machen. Diese Kartei könnte analog dem Verzeichnis über Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DS-GVO aufgebaut sein.⁴²

2.4.1 Verbotene Praktiken

Aufgrund ihres unakzeptablen Risikos für die Grundrechte definiert die KI-VO in Art. 5 Abs. 1 lit. a bis g verbotene KI-Praktiken. Das Verbot erstreckt sich auf das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme sowie die Verwendung derartiger KI-Systeme. Es wird zwischen verhaltensbeeinflussenden Systemen, besonders invasiven Praktiken und dem KI-Einsatz in der Strafverfolgung differenziert.⁴³

Verhaltensbeeinflussende KI-Systeme manipulieren außerhalb des menschlichen Bewusstseins wesentlich unterschwellig (lit. a) oder aufgrund der Schutzbedürftigkeit einer Person (lit. b) das Verhalten durch absichtliche Manipulation oder Täuschung mit zumindest der hinreichenden Wahrscheinlichkeit, dem Anwender oder einem Dritten erheblichen Schaden zuzufügen. Die Feststellung, wann das KI-System auf die Beeinflussung abzielt, lässt der Ordnungsgeber offen.⁴⁴ Besonders invasiv ist unter anderem das Social Scoring. Die Kategorisierung aufgrund des Sozialverhaltens, der Eigenschaften oder der Persönlichkeitsmerkmale ist untersagt, wenn diese Praxis unverhältnismäßig ist oder auf Daten basiert, die ungezielt erfasst wurden (lit. c). Darüber hinaus wird bei der präventiven Strafverfolgung grundsätzlich die merkmalsbasierte Risikobewertung (lit. d) verboten. Ausnahmslos untersagt ist das Scaping, das Gesichtsbilder ungezielt aus der Videoüberwachung oder aus Datenbanken im Internet ausliest (lit. e). Gleiches gilt für die Emotionserkennung am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen (lit. f). Ausnahmen bestehen bei medizinischen oder sicherheitstechnischen Erfordernissen. Daneben verbietet sich eine KI-seitige biometrische Kategorisierung von Personen anhand diskriminierungsrelevanter Eigenschaften, es sei denn die Aufnahmen wurden rechtmäßig erworben (lit. g). Ausnahmen gelten für die Strafverfolgung. Die Möglichkeit zur biometrischen Echtzeit-Fernidentifizierung im öffentlichen Raum (lit. h) wird grundsätzlich beschränkt. Die Mitgliedsstaaten können unter Beachtung der Abs. 2 bis 7 eine Ermächtigungsgrundlage für Strafverfolgungsbehörden schaffen, um das grundsätzliche Verbot durch Nutzung der Rückausnahme zu umgehen.⁴⁵ Der Gesetzgeber greift zur Einordnung der verbotenen Praktiken zulasten der Rechtssicherheit und Innovationsförderung mit den Begriffen „unterschwellige

⁴¹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1771.

⁴² Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

⁴³ Möller-Klapperich, NJ 2024, 337, 340.

⁴⁴ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1771.

⁴⁵ ebd., 1772.

Ausnutzung“, „Ausnutzen“, „wesentliches Beeinflussen“, „erheblicher Schaden“, „ungerechtfertigt“ und „unverhältnismäßig“ auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurück.⁴⁶ Anknüpfend an den ErWG 28 sind die Begriffe eng auszulegen.

2.4.2 *Hochriskante KI-Systeme*

Von den in Kapitel III KI-VO normierten Hochrisiko-KI-Systemen gehen potenziell erhebliche Risiken für Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte von Personen aus.⁴⁷ Die Einstufung als Hochrisiko-KI variiert je nach Einsatzgebiet oder Zweckbestimmung und findet seine normative Anknüpfung in den Art. 6 und 7 KI-VO.

Ein System ist produktsicherheitsbezogen als hochriskant einzustufen, wenn es sich um ein Sicherheitsbauteil (Art. 3 Nr. 14 KI-VO) einer dem Anhang I unterfallenden Harmonisierungsrechtsvorschrift handelt oder selbst ein solches Produkt ist (Art. 6 Abs. 1 lit. a KI-VO). Im Verhältnis zur Harmonisierungsrechtsvorschrift fügt sich die KI-VO als *lex specialis* in das Normengefüge ein.⁴⁸ Bei produktsicherheitsbezogenen Hochrisiko-KI-Systemen ist vor dem Inverkehrbringen eine Konformitätsbewertung durch Dritte erforderlich (Art. 6 Abs. 1 lit. b KI-VO).

Daneben sind im Anhang III aufgeführte KI-Systeme nach Art. 6 Abs. 2 KI-VO einsetzungsfeldbezogen hochriskant, wenn sich Fehlfunktionen der KI besonders nachteilig auf Betreiber oder betroffene Personen auswirken.⁴⁹ Exemplarisch fallen in der Biometrie, in der kritische Infrastruktur, in der Personalverwaltung oder im Bildungsbereich eingesetzte KI-Systeme in den Anwendungsbereich. Die Zuordnungskriterien des Anhang III unterliegen fortlaufenden Anpassungen und Konkretisierungen durch die Kommission (Art. 6 Abs. 4-8, Art. 7 KI-VO).

Eine Kategorisierung als hochriskant unterwirft das System den Anforderungen der Art. 8 bis 15 KI-VO.⁵⁰ Über den Lebenszyklus ist ein Risikomanagementsystem einzurichten (Art. 9 KI-VO). Die materiellen Anforderungen zum Umgang mit Trainings-, Validierungs- und Testdaten (Data-Governance, Art. 10 KI-VO), zur Cybersicherheit (Art. 15 KI-VO), zur Gewährleistung einer menschlichen Kontrolle (Art. 14, 20 KI-VO) und zur Anfertigung einer technischen Dokumentation sind zu beachten. Daneben bestehen Aufzeichnungs- (Art. 11, 12 KI-VO) und Bereitstellungspflichten an den Betreiber (Art. 13 KI-VO). Staatliche Akteure haben eine Grundrechtsfolgenabschätzung durchzuführen (Art. 27 KI-VO).

Die Hochrisiko-Einstufung eines Systems ist herstellerseitig widerlegbar (Art. 6 Abs. 3 KI-VO). Das System darf in diesem Fall keinen erheblichen Einfluss auf

⁴⁶ Krönke, NVwZ 2024, 529, 531.

⁴⁷ Ammann/Pohle, CB 2024, 137.

⁴⁸ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 113.

⁴⁹ Krönke, NVwZ 2024, 529, 532.

⁵⁰ Chibanguza/Steegen, NJW 2024, 1769, 1772.

Entscheidungsprozesse haben und von ihm darf keine Schädigung der Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte natürlicher Personen ausgehen. Die Abwägung ist zu dokumentieren (Art. 6 Abs. 4 KI-VO). In der Unternehmenspraxis ist bei der Herabstufung eines KI-Systems das gesteigerte Haftungsrisiko zu beachten. Die aus einer irrtümlichen Herabstufung resultierenden regulatorischen Erleichterungen haben eine Verletzung der sonst restriktiveren Pflichten zur Folge.⁵¹ Ungeachtet einer Herabstufung ist das System zu registrieren (Art. 49 Abs. 2 KI-VO). Durch die Registrierung erhält die Behörde von der Einstufungsbeurteilung Kenntnis.

Die Pflichten der Anbieter sind im Art. 16 KI-VO normiert. Diese haben ein Qualitätsmanagementsystem aufzubauen (Art. 17 KI-VO), ihre Produkte eindeutig unter Nennung des Namens, Handelsnamens und der Kontaktanschrift zu kennzeichnen (Art. 16 KI-VO), ein Konformitätsbewertungsverfahren zu durchlaufen (Art. 43 ff. KI-VO) und ihre Produkte fortlaufend zu beobachten (Art. 72 KI-VO). Anstelle des Anbieters tritt bei der Einführung aus dem EU-Ausland der Importeur.⁵² Lediglich durch Art. 26 KI-VO und unter Umständen durch Art. 25, 16 KI-VO werden Betreiber verpflichtet, wenn sie an einem KI-System eine Zweckänderung oder wesentliche Änderungen (Art. 3 Nr. 23 KI-VO) vornehmen. Der Betreiber hat den bestimmungsgemäßen Gebrauch sicherzustellen.⁵³

2.4.3 KI-Systeme mit beschränktem Risiko

Ein begrenztes Risiko im Sinne des Art. 50 KI-VO geht von KI-Systemen aus, die direkt mit Menschen interagieren, biometrische Daten sowie Emotionen verarbeiten oder multimediales Material kreieren. Anbieter unterliegen Transparenzpflichten. Die Nutzer sind durch die technische Gestaltung des Systems darüber zu informieren, dass sie mit einer KI interagieren oder der von ihnen betrachtete Inhalt von einer KI generiert wurde.⁵⁴ Adressaten sind Betreiber von Chatbots oder Werbetreibende, die KI-generierte Videos oder Bildern verarbeiten. Dadurch gibt der Verordnungsgeber unter anderem eine regulatorische Antwort auf Deep-Fakes.⁵⁵

2.4.4 KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck

Zur Regulierung von KI-Modellen sieht Kapitel V KI-VO ergänzende, neben die risikobasierten Anforderungen tretende Pflichten vor. KI-Modelle (Art. 3 Nr. 63 KI-VO) und KI-Systeme (Art. 3 Nr. 66 KI-VO) mit allgemeinem Verwendungszweck weisen eine erhebliche allgemeine Verwendbarkeit auf, können in eine Vielzahl anderer Systeme integriert und dadurch in den unterschiedlichsten Bereichen zum

⁵¹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1772.

⁵² Ammann/Pohle, CB 2024, 137, 140.

⁵³ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 17.

⁵⁴ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1773.

⁵⁵ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

Einsatz kommen.⁵⁶ Wohingegen KI-Systeme direkt vom Endanwender eingesetzt werden können, dienen KI-Modelle als Grundlage für KI-Systeme aller Art. Geläufiges Anwendungsbeispiel ist die Integration von KI-Modellen in Softwareprodukte.⁵⁷ Die Regulierung setzt an der potentiellen Wirkmächtigkeit eines KI-Modells und eines daraus resultierenden systemischen Risikos an. Soweit von der KI-Anwendung ein systemisches Risiko im Sinne der Art. 55, 56 KI-VO ausgeht, ist eine Anmeldung bei der Kommission vorzunehmen, eine allgemeine Risikountersuchung durchzuführen und Cybersicherheitsstandards sind zu beachten (Art. 55 KI-VO). Das durch den Anbieter widerlegbare systemische Risiko wird durch Art. 3 Nr. 65 KI-VO, ErwG 110, 111 indiziert, wenn von der Anwendung eine hohe Wirkkraft und Reichweite oder vorhersehbar erhebliche Auswirkungen auf die Schutzgüter der VO ausgehen. Das systemische Risiko und damit die kritische Wirkmächtigkeit wird ab einer Flops-Zahl von 12²⁵-Flops angenommen.⁵⁸

Anbieter von KI-Systemen mit allgemeinem Verwendungszweck unterliegen umfassenden Dokumentations- und Transparenzpflichten über die Trainings- und Testdaten. Beim Training haben sie das EU-Urheberrecht zu beachten (Art. 53 Abs. 1 KI-VO). Bis zur Veröffentlichung harmonisierter Normen wird durch die Orientierung an den von der Kommission herausgegebenen Praxisleitfäden (Art. 56 KI-VO) von der Produktkonformität ausgegangen. Bereits vor der Geltung der KI-VO hergestellte Systeme profitieren von einer doppelten Anpassungszeit.⁵⁹

In Unternehmen könnten KI-Systeme mit allgemeinen Verwendungszwecken als unternehmenseigene Wissensmanagementsysteme genutzt werden.⁶⁰

2.5 Zwischenergebnis

Als Abschluss ihrer Digitalstrategie schuf die EU mit der KI-VO einen NLF-Harmonisierungsrechtsakt, der durch einen risikobasierten Ansatz eine menschen- und grundrechtszentrierte Regulierung von KI erreicht. Neben den harmonisierten Normen stehen der Kommission umfassende Gestaltungsmöglichkeiten zu.

Für die Unternehmenspraxis eröffnen sich durch die unbestimmten Rechtsbegriffe bei der KI-Definition und den verbotenen Praktiken Compliance-Risiken. Bis zur definitorischen Schärfung durch die Rechtsprechung ist bei der Abstufung des Risikos, wesentlichen Änderungen oder der Wiederlegung des systemischen Risikos Umsicht geboten. Wirtschaftsakteure sollten sich darauf fokussieren, ihre Mitarbeiter zu instruieren und zur Erhaltung der Marktreife ihrer Produkte die Compliance

⁵⁶ Krönke, NVwZ 2024, 529.

⁵⁷ Reusch, RDi 2023, 152, 154; Möller-Klapperich, NJ 2024, 337, 341.

⁵⁸ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 18.

⁵⁹ Chibanguza /Steege, NJW 2024, 1769, 1774.

⁶⁰ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 209.

mit den Anforderungen der Art. 8 ff. KI-VO herzustellen. Um einen ungewollten Einzug von KI-Produkten über private Endgeräte in den Arbeitsalltag zu verhindern, ist Unternehmen eine kontrollierte Einführung von KI, insbesondere von Chatbots, zu empfehlen.⁶¹ Das abgestufte Inkrafttreten bietet den Unternehmen Vorlauf sich auf die KI-VO vorzubereiten. Dabei ist unschlüssig, weshalb die verbotenen Praktiken bereits nach sechs Monaten gelten und die zur Einhaltung zuständigen Aufsichtsbehörden erst später eingerichtet werden.

3 Gestaltung der europäischen Aufsicht

Die in den Art. 64 ff. KI-VO (Kapitel VII, Abschnitt 1) definierten Aufsichtsstrukturen auf Unionsebene sehen die Einrichtung neuer und die Aufgabenübertragung an bereits bestehende Einrichtungen in einem kooperativen Aufsichtssystem vor. In der Governance steht die Kommission neben den geschaffenen Aufsichtsstrukturen und beschränkt sich auf Rechtssetzungstätigkeiten.⁶²

3.1 Büro für künstliche Intelligenz

Nach Art. 64 Abs. 1 KI-VO richtet die Kommission zur Entwicklung der administrativen Sachkenntnisse und Fähigkeiten das Büro für KI (folgend KI-Büro) ein. Die Behörde wurde durch Beschluss vom 24.01.2024, in Kraft getreten am 21.02.2024, (folgend EK-B)⁶³ als Teil der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologie (CNECT) konstituiert. Als Dienststelle der Kommission adressieren Bezugnahmen auf das KI-Büro stets die Kommission (Art. 3 Nr. 47 KI-VO). Die 140 Mitarbeiter und die Haushaltsmittel stammen laut Art. 8 EK-B aus dem Bestand von CNECT. Ergänzend empfiehlt die Kommission zum frühzeitigen Erfahrungsaustausch die Entsendung nationaler Behördenmitarbeiter.⁶⁴ Die Konstituierung des KI-Büros und die Bestimmungen über die KI-Modelle fanden erst kurz vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens auf Initiative des Parlaments Eingang in die KI-VO. Die Aufgaben resultieren aus der KI-VO und dem EK-B.

3.1.1 *Europäische Koordinierung*

Das KI-Büro unterstützt die Kommission bei der Erarbeitung gemeinsamer Standards.⁶⁵ Es kann auf Anfrage oder auf eigene Initiative Empfehlungen und schriftliche Stellungnahmen zur Umsetzung der KI-VO abgeben. Es bewertet die bestehende Normung und arbeitet Normungsaufträge aus. Für die Unternehmenspraxis besteht ein Bedarf nach harmonisierten Normen, da Unternehmen zurzeit in einem

⁶¹ Braegelmann, KIR 2024, 39, 40.

⁶² Wendt/Wendt, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, § 12 Rn. 5, S. 140.

⁶³ Beschluss der Kommission, ABl. EU C 2024/1459

⁶⁴ MMR-Aktuell 2024, 01539; Herbers/Rappenglück, RD 2024, 432, 434.

⁶⁵ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

sich verschärfenden regulatorischen Umfeld Produkte entwickeln, deren technische Rahmenbedingungen unklar sind.⁶⁶ Verzögert sich die Ausarbeitung der harmonisierten Normen, verweist der KI-Bundesverband auf die zu erwartenden Compliance-Kosten.⁶⁷ Eine tendenziell restriktive Auslegung der VO dämpft die Innovationskraft und führt dazu, dass sich Unternehmen entweder in regulatorischen Grauzonen bewegen müssen oder an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.⁶⁸ Durch den ergänzenden Beratungsaufwand für die Compliance ist zulasten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) von einer Bevorteilung weltweit agierender Digitalkonzerne mit personell stark ausgestatteten Compliance-Abteilungen auszugehen, die eine risikobereitere Herangehensweise wählen könnten.⁶⁹

Die Zusammenarbeit des KI-Büros mit den Mitgliedsstaaten sowie mit Interessenvertretern aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft wird durch die beratende Teilnahme am KI-Gremium institutionalisiert (Art. 65 Abs. 2 S. 3 KI-VO). Darüber hinaus arbeitet das KI-Büro nach Art. 2, 4 EK-B mit den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zusammen. Es koordiniert namens der Kommission die Etablierung der europäischen Governance-Mechanismen und unterstützt das KI-Gremium, das Beratungsforum und das wissenschaftliche Gremium administrativ (Art. 3 Nr. 2 lit. g, h EK-B). Es arbeitet der Kommission bei der Durchführung von Schutzklauselverfahren nach Art. 81 KI-VO zu.

Die deutsche Wirtschaft befürchtet im europäischen Binnenmarkt eine divergierende Auslegung der VO durch die Mitgliedsstaaten und damit einhergehende Wettbewerbsnachteile für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dieser potentiell zusätzlichen Belastung für Unternehmen müsse begegnet werden.⁷⁰ Diesen Gedanken aufgreifend forderte der Startup-Verband eine Ausstattung des KI-Büros mit ausgewogenen Kontroll- und Weisungsbefugnissen zur Unterstützung und Koordination der Mitgliedsstaaten sowie zur Sicherstellung einer harmonisierten Rechtsanwendung.⁷¹ Eine Direktion mit Weisungsbefugnis sieht die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt zugunsten einer koordinierenden Stellung nicht vor.⁷² Die Lenkung einer einheitlichen und wirksamen Anwendung steht ausschließlich der Kommission durch den Erlass von bindenden Leitlinien (Art. 96 KI-

⁶⁶ Reusch, RDi 2023, 152, 158.

⁶⁷ Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 13.

⁶⁸ Assion, KIR 2024, 113, 114.

⁶⁹ Becker/Feuerstack, KIR 2024, 62, 69; Vasel, EuZW 2024, 829, 832.

⁷⁰ DIHK, Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts, S. 2.

⁷¹ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 21.

⁷² Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 10.

VO) für die Umsetzung der KI-VO zu.⁷³ Die durch die Leitlinien etablierten Standards für Hochrisiko-KI sind für die weitere Entwicklungs- und Vertriebstätigkeit der Unternehmen von herausragender Bedeutung.⁷⁴

KI-Unternehmen, die im Bereich der KI-Modelle tätig sind, werden schwer überwachbare Selbstüberwachungspflichten aufgegeben, denen nur durch die Erarbeitung eines Verhaltenskodex begegnet werden kann. Für die Unternehmenspraxis wird die Bereitstellung von Mustern durch das KI-Büro von besonderer Bedeutung sein.⁷⁵ Diese Muster sollten sich auf den Nahbereich der KI beziehen, um dem Grundsatz der Rechtssicherheit aus Art. 6 Abs. 3 EUV gerecht werden zu können.⁷⁶ Das KI-Büro unterstützt die Erstellung von Verhaltenskodizes durch die Anbieter von KI-Modellen. Das KI-Büro hat das entsprechende Konsultationsverfahren bereits angestoßen. Mit der Fertigstellung des Verhaltenskodex ist im April 2025 zu rechnen.⁷⁷ Daneben soll ein Verhaltenskodex für KI-Systeme mit geringem oder keinem Risiko ausgearbeitet werden.⁷⁸

Die Kodizes dienen den Anbietern nach dem ErwG 117 zum Nachweis der Erfüllung ihrer Pflichten und werden gemeinsam mit externen Akteuren ausgearbeitet. Nach Art. 95 Abs. 2 KI-VO soll der Kodex messbare Zielsetzungen unter Beachtung der Ethikleitlinien der Union (lit. a), der ökologischen Auswirkungen (lit. b), der Förderung der KI-Kompetenz (lit. c), der inklusiven Gestaltung (lit. d) und der Rücksicht auf die Barrierefreiheit und Gleichstellung der Geschlechter enthalten (lit. e). Die Interessen von KMU, einschließlich Startups, sind bei der Erarbeitung von Verhaltenskodizes und Leitlinien besonders zu beachten (Art. 95 Abs. 4).⁷⁹

Daneben werden durch das KI-Büro und die Mitgliedsstaaten gemeinsam mit Industrie, Wissenschaft und Zivilgesellschaft allgemeingültige Praxisleitfäden entwickelt, die bis zum Erlass harmonisierter Normen ein valides Entwicklungsumfeld schaffen.⁸⁰ Letztlich entwickelt das KI-Büro eine zentrale Informationsplattform (Art. 62 Abs. 3 KI-VO), berät die Mitgliedsstaaten beim Aufbau ihrer KI-Reallabore und leistet spezifische technische Unterstützung (Art. 3 EK-B).

Das KI-Büro betreut den KI-Pakt zwischen der Kommission und Unternehmen zur frühzeitigen Zusammenarbeit und Anwendung der VO.⁸¹ Bisweilen haben sich 100

⁷³ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 117.

⁷⁴ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 208.

⁷⁵ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1774.

⁷⁶ Krönke, NVwZ 2024, 529, 534.

⁷⁷ EU-Kommission, Ausarbeitung des ersten Verhaltenskodex für Allzweck-KI beginnt.

⁷⁸ Schwartmann/Keber/Zenner, KI-VO – Leitfaden für die Praxis, Rn. 6, S. 275.

⁷⁹ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 121.

⁸⁰ Wendt/Wendt, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, § 10 Rn. 44, S. 130.

⁸¹ Herbers/Rappenglück, RD 2024, 432, 436.

Unternehmen, darunter internationale Konzerne und KMU, zur freiwilligen Anwendung der KI-VO bereits vor deren offiziellen Einführung verpflichtet.

3.1.2 Internationale Koordinierung

Von besonderer Bedeutung ist der Beitrag des KI-Büros zur Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Drittländern. Aufgrund des Art. 7 EK-B fördert es die internationale Anerkennung des EU-Ansatzes für eine vertrauenswürdige KI (lit. a), arbeitet mit internationalen Verwaltungsträgern zusammen (lit. b) und trägt zur Umsetzung internationaler Abkommen über KI-Vorschriften bei (lit. c). Ausweislich des ErwG 4 liegt der Fokus auf der Abstimmung im Kreis der G7.

Hier schreiten neben der EU insbesondere die USA mit ihren Rechtssetzungsbestrebungen voran. Neben der Regulierung des öffentlichen Bereichs durch eine Executive Order des US-Präsidenten bestehen, unter anderem im Medizinprodukterecht, vereinzelte sektorale⁸² und sogar, am Beispiel der Stadt Cambridge mit einem Verbot der Gesichtserkennung ersichtlich, lokale Bestimmungen für den KI-Einsatz.⁸³ Mit dem „Algorithmic Accountability Act“ scheiterte im Juli 2023 eine mit der KI-VO im Ansatz vergleichbare Gesetzesinitiative im US-Kongress.⁸⁴ Als weitere, nicht dem Kreis der G7 entstammende Handelsmacht setzt die Volksrepublik China in ihrer Regulierung auf einen vertikalen Ansatz zur Begegnung spezifischer Gefahren, wie Empfehlungsalgorithmen, Deep Synthesis und generativer KI. Ein mit der KI-VO vergleichbares horizontal ausgerichtetes Gesetz ist in Arbeit.⁸⁵

Dem Gedanken des von der finnisch-amerikanischen Rechtsprofessorin Anu Bradford geprägten „Brussels Effect“ folgend, könnte das frühzeitige Handeln der EU zu einer extraterritorialen Wirkung der KI-VO in der Welt führen.⁸⁶ Die EU reguliert, ausgehend vom Pro-Kopf-Einkommen und der Bevölkerung, den bedeutendsten Markt der Welt. Soll ein KI-Produkt in Europa angeboten werden, greift, ungeachtet des Unternehmenssitzes, Europarecht.⁸⁷ Durch die Anerkennung außereuropäischer Prüfeinrichtungen, vorbehaltlich die Anforderungen sind erfüllt, sieht die KI-VO eine internationale Anknüpfung vor.⁸⁸

Vor diesem Hintergrund wird die internationale Zusammenarbeit und Einbringung der europäischen Regulierungsansätze in den weltweiten Diskurs für den europäischen Binnenmarkt und die Unternehmen von besonderem Nutzen sein.

⁸² Dix/Seyerlein-Klug, ZD-Aktuell, 04506.

⁸³ Gonzalez, Cambridge City Council Votes to Ban Facial Recognition Technology.

⁸⁴ Halim/Gasser, RD 2023, 217, 218.

⁸⁵ Ferner, Überblick über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz in China.

⁸⁶ Halim/Gasser, RD 2023, 217, 219; Möller-Klapperich, NJ 2024, 337, 339.

⁸⁷ Vasel, NVwZ 2023, 1298, 1300.

⁸⁸ Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 157.

3.1.3 Marktüberwachungsaufgaben

Die grundsätzlich den Mitgliedsstaaten obliegende Aufgabe der Marktüberwachung wird durch Art. 75 Abs. 1 KI-VO für KI-Modelle und darauf basierende KI-Systeme, dem KI-Büro übertragen, vorbehaltlich das KI-Modell und das KI-System stammen von einem Hersteller (ErwG 161). Es überwacht in eigener Zuständigkeit und gemeinsam mit den nationalen Marktüberwachungsbehörden die Einhaltung der Anbieterpflichten und der einschlägigen Praxisleitfäden (Art. 89 Abs. 1 KI-VO). Trotz der wechselseitigen Unterstützung mit den Mitgliedsstaaten bei gemeinsamen Marktüberwachungstätigkeiten (Art. 74 Abs. 11 S. 2 KI-VO), nehmen europäische und nationale Behörden ausweislich des Erwägungsgrundes 7 ihre Aufgaben unabhängig voneinander wahr. Das KI-Büro richtet eine Beschwerdestelle ein, die Informationen über Verstöße von KI-Modellen gegen die KI-VO sammelt (Art. 89 Abs. 2 KI-VO). Bei deren Überwachung ist in Zusammenarbeit mit dem wissenschaftlichen Gremium insbesondere das Vorliegen eines systemischen Risikos zu überwachen.⁸⁹ Das wissenschaftliche Gremium kann gegenüber dem KI-Büro entsprechend Art. 90 Abs. 1 KI-VO eine qualifizierte Warnung abgeben, wenn ein konkretes, identifizierbares Risiko auf Unionsebene gesehen oder die Anforderungen des Art. 51 KI-VO über die Annahme eines systemischen Risikos erreicht sind.

Im Rahmen seiner Marktüberwachungsaufgaben kann sich das KI-Büro ausschließlich auf die Befugnisse nach der KI-VO stützen. Ein Rückgriff auf die Marktüberwachungsverordnung⁹⁰ (MÜ-VO) ist nicht möglich.⁹¹ Zur Durchsetzung fasst Art. 89 Abs. 1 KI-VO ausschließlich für die Aufsicht über die KI-Modelle geltende Bestimmungen. Akteure haben nach begründeter Annahme eines Risikos durch das KI-Büro die Dokumentation nach Art. 53, 55 KI-VO und weitere Informationen vorzulegen. Sollten diese Informationen für das wissenschaftliche Gremium nach Art. 68 Abs. 2 KI-VO relevant sein, leitet das KI-Büro diese weiter (Art. 91 KI-VO). Sind die Informationen unzureichend, um ein Risiko auszuräumen, kann das KI-Büro nach Konsultation des KI-Gremiums eine Bewertung des KI-Modells vornehmen (Art. 92 Abs. 1 KI-VO). Dem KI-Büro ist dazu durch den Anbieter ein Zugang zum KI-Modell, insbesondere zum Quellcode, zu eröffnen (Art. 92 Abs. 3, 5 KI-VO). Das Bewertungsverfahren wird per Durchführungsrechtsakt der Kommission normiert (Art. 92 Abs. 6 KI-VO). Unter dem Vorbehalt der Angemessenheit kann das KI-Büro geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Anbieterpflichten nach Art. 53, 54 KI-VO ergreifen, bei der Feststellung eines systemischen Risikos Risikominierungsmaßnahmen einleiten, die Bereitstellung auf dem Markt einschränken

⁸⁹ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

⁹⁰ ABl. EU 2019, Nr. L 169/1.

⁹¹ Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 170.

und das Produkt zurücknehmen oder es zurückrufen (Art. 93 Abs. 1 KI-VO). Bei seiner Aufgabenerfüllung verfolgt das KI-Büro vor der Ausübung exekutiver Befugnisse in fakultativen strukturierten Dialogen mit den Anbietern einen kooperativen Ansatz (Art. 91 Abs. 2, 92 Abs. 7, 93 Abs. 2 KI-VO).

Das KI-Büro kann nach Anhörung des Betroffenen (Art. 101 Abs. 2 KI-VO) bei einem Verstoß gegen die KI-VO wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbußen (Art. 101 Abs. 3 KI-VO) unter Beachtung von Art, Schwere und Dauer des Verstoßes sowie ergangener Verpflichtungszusagen gem. Art. 93 Abs. 3 KI-VO oder Vorgaben aus einschlägigen Praxisleitfäden, bis zu einem weltweiten Jahresumsatz von 3 % des vorangegangenen Geschäftsjahres oder 15 Mio. EUR verhängen (Art. 101 Abs. 1 KI-VO). Der jeweils höhere Betrag wird zugrunde gelegt. Das Festsetzungsverfahren ist per Durchführungsrechtsakt zu regeln (Art. 101 Abs. 6 KI-VO). Die Bußgelder sind gerichtlich überprüfbar und können durch eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV beim EuGH angefochten werden.⁹²

3.2 Europäisches Gremium für Künstliche Intelligenz

Das durch Art. 65 Abs. 1 KI-VO konstituierte Europäische Gremium für KI (folgend KI-Gremium) folgt der bewährten Praxis im europäischen Digitalrecht zur Bildung von koordinierenden Ausschüssen.⁹³ Es setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedsstaaten zusammen (Art. 65 Abs. 2 S. 1 KI-VO), die höchstens zweimal für drei Jahre in das Gremium entsandt werden (Art. 65 Abs. 3 KI-VO).

Die Mitglieder führen ihre Aufgaben unparteilich und objektiv aus (Art. 65 Abs. 7 KI-VO). Sie müssen die Anforderungen des Art. 65 Abs. 4 KI-VO erfüllen, indem sie über die erforderlichen Kompetenzen und Befugnisse verfügen, gegenüber Interessensträgern als zentrale Ansprechpartner zu fungieren, und im nationalen Gefüge die Arbeit der zuständigen nationalen Behörden abstimmen. Die Berufung eines Vertreters aus der Exekutive der Mitgliedsstaaten liegt nahe.⁹⁴

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) nimmt beobachtend und das KI-Büro beratend an den Sitzungen teil (Art. 65 Abs. 2 S. 2 f KI-VO). Ein Vertreter der Mitgliedsstaaten leitet die Sitzungen. Die Geschäfte führt das KI-Büro (Art. 65 Abs. 8 S. 1 KI-VO). Aufgrund der Bestimmung des Art. 65 Abs. 6 KI-VO ist zur vertieften Verwaltungszusammenarbeit jeweils eine ständige Untergruppe für den Austausch unter den Marktüberwachungsbehörden sowie für die Angelegenheiten der Marktüberwachung und der notifizierenden Stellen einzurichten.

⁹² Herbers/Rappenglück, RD i 2024, 432, 438.

⁹³ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19; Herbers/Rappenglück, RD i 2024, 432, 436.

⁹⁴ Schwartmann/Keber/Zenner, KI-VO – Leitfaden für die Praxis, Rn. 6, S. 276.

Neben den in Art. 66 KI-VO normierten rein beratenden Aufgaben des Gremiums dient es der Überwachung des KI-Büros⁹⁵, insbesondere bei der Durchsetzung der Bestimmungen über KI-Modelle (lit. c). Als Koordinierungsplattform der nationalen Behörden berät und unterstützt es die Kommission sowie die Mitgliedsstaaten beim kohärenten und wirksamen Vollzug der VO (lit. a). Insofern folgt die EU dem Modell der „Multi-Stakeholder-Governance“ unter frühzeitigem Einbezug der relevanten Interessensträger⁹⁶, institutionalisiert den in Art. 70 Abs. 7 KI-VO geforderten Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen Behörden und ermöglicht die Behandlung von Auslegungsfragen bei der Anwendung der VO. Das Gremium dient der Weitergabe des technischen und regulatorischen Fachwissens der Ausschussmitglieder (lit. b, j), soll zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns (lit. d) beitragen und den einheitlichen Aufbau von KI-Reallaboren unterstützen (lit. k). Daneben kann es auf Anfrage oder in eigener Zuständigkeit Stellungnahmen und Empfehlungen gegenüber der Kommission abgeben und dadurch die europäische Rechtssetzung beeinflussen (lit. e)⁹⁷. Davon sind unter anderem die Entwicklung von Verhaltenskodizes, Leitlinien oder Praxisleitfäden, die Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten, die Anwendung der harmonisierten Normen und die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Art. 5 KI-VO über die verbotenen Praktiken umfasst. Letztlich trägt das Gremium zu einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit der Beteiligten bei (lit. i), kann qualifizierte Warnungen der Mitgliedsstaaten über KI-Modelle entgegennehmen (lit. o) und eigene Eingaben gegenüber der Kommission abgeben (lit. n).

3.3 Beratungsforum

Durch Art. 67 KI-VO wird das Beratungsforum konstituiert.⁹⁸ Es dient dem Einbezug der Interessensvertreter in die Aufsicht und unterstützt das KI-Büro sowie das KI-Gremium mit technischem Fachwissen.⁹⁹ Die Ernennung der Mitglieder erfolgt durch die Kommission (Art. 67 Abs. 3 KI-VO) für die Dauer von zwei Jahren mit der Option der zweimaligen Verlängerung (Art. 67 Abs. 4 KI-VO).

Das Forum soll sich gemäß Art. 67 Abs. 2 KI-VO in einem angemessenen Verhältnis aus wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Vertretern zusammensetzen, aus deren Lager jeweils ein Ko-Vorsitzender gewählt wird (Art. 67 Abs. 6 KI-VO). Bei den wirtschaftlichen Vertretern ist auf eine angemessene Beteiligung von KMU und Start-ups im Vergleich zur Industrie zu achten. Als nicht-wirtschaftliche Vertreter nehmen die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft teil. Die Agentur der EU für

⁹⁵ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

⁹⁶ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 22.

⁹⁷ Roth-Isigkeit, ZRP 2022, 187, 190.

⁹⁸ Herbers/Rappenglück, RDi 2024, 432, 437.

⁹⁹ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

Grundrechte, die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit, das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung und das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen sind ständige Mitglieder (Art. 67 Abs. 5 KI-VO). Es können bei Bedarf weitere Sachverständige und Interessensvertreter, wie Gewerkschaften¹⁰⁰, hinzugezogen werden (Art. 67 Abs. 7 S. 2 KI-VO). Das Gremium tagt mindestens zweimal pro Jahr (Art. 67 Abs. 7 KI-VO). Zur Bearbeitung fachspezifischer Fragen können analog des KI-Gremiums ständige oder temporäre Untergruppen gebildet werden (Art. 67 Abs. 9 KI-VO). Vertreter des Beratungsforums können auf Beschluss beobachtend zu den Sitzungen der Untergruppen des KI-Gremiums hinzugezogen werden (Art. 65 Abs. 6 S. 4 KI-VO).

Aufgabe des Beratungsforums ist die Ausarbeitung von Empfehlungen, Gutachten und Stellungnahmen auf Anforderung des KI-Gremiums oder der Kommission (Art. 67 Abs. 8 KI-VO). Es ist bei der Erarbeitung von Normungsaufträgen (Art. 40 Abs. 2 KI-VO) sowie gemeinsamen Spezifikationen (Art. 41 Abs. 1 KI-VO) zu hören und erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht (Art. 67 Abs. 10 KI-VO).

3.4 Wissenschaftliches Gremium unabhängiger Sachverständiger

Das wissenschaftliche Gremium unabhängiger Sachverständiger (folgend wissenschaftliches Gremium) wird per Durchführungsrechtsakt konstituiert (Art. 68 Abs. 1 S. 1 KI-VO). Es soll dem KI-Büro eine rein objektive, von Interessenlagen losgelöste Beratung sowie Unterstützung bieten¹⁰¹ und ausweislich des ErwG 148 die Wissensgemeinschaft in die KI-Governance integrieren. Ausgehend vom Art. 68 Abs. 2 KI-VO wird die Mitgliederzahl durch Beschluss des KI-Gremiums festgesetzt. Die durch die Kommission ausgewählten Mitglieder bedürfen eines besonderen wissenschaftlichen oder technischen KI-Fachwissens. Sie müssen in der Lage sein, ihre Tätigkeiten sorgfältig, präzise und objektiv auszuführen, sind zur unparteilichen sowie objektiven Amtsausübung verpflichtet und unterliegen zu ihrer Person den besonderen Offenlegungspflichten des Art. 68 Abs. 4 KI-VO. Eine nach Ländern ausgewogene und paritätische Besetzung wird angestrebt.

In Anknüpfung an Art. 68 Abs. 3 KI-VO berät und unterstützt das wissenschaftliche Gremium die Kommission, insbesondere das KI-Büro, bei der Wahrnehmung seiner originären Zuständigkeiten in Bezug auf die Aufsicht über KI-Modelle und Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck. Dies schließt die Prüfung der Risikoeinstufung und Klassifizierung durch die Entwicklung geeigneter Bewertungsinstrumente ein. Der das Gremium konstituierende Durchführungsrechtsakt gibt die Bedingungen und das Verfahren, nach denen das wissenschaftliche Gremium und

¹⁰⁰ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 2.

¹⁰¹ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

seine Mitglieder Warnungen vor möglichen systemischen Risiken an das KI-Büro ausgeben darf, vor (Art. 68 Abs. 5 KI-VO). In diesem Zusammenhang kann das Gremium an den KI-Anbieter über das KI-Büro ein Informationsersuchen nach Art. 68 Abs. 2 KI-VO richten. Letztlich arbeitet das Gremium dem KI-Büro im Rahmen des Schutzklauselverfahrens nach Art. 81 KI-VO zu und unterstützt auf Ersuchen, auch grenzüberschreitend, die Arbeit der Marktüberwachungsbehörden (Art. 74 Abs. 11 KI-VO). Die Mitgliedsstaaten können gegen Gebühr auf den Sachverstand des wissenschaftlichen Gremiums zurückgreifen (Art. 69 KI-VO).

3.5 Europäischer Datenschutzbeauftragter

Als etablierte Aufsichtsbehörde tritt der EDSB beim Einsatz von KI-Systemen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU anstelle der nationalen Aufsicht (Art. 70 Abs. 9, Art. 3 Nr. 48 KI-VO KI-VO). Dies umfasst insbesondere die Aufgaben der Marktüberwachung (Kap. 5.2.2), der notifizierenden Behörde (Kap. 5.1.2)¹⁰² und der Innovationsförderung (Kap. 5.3.1). Dazu kann er nach Art. 57 Abs. 3 KI-VO ein KI-Reallabor einrichten.

Die Ermächtigung zur Verhängung von Geldbußen richtet sich nach Art. 100 KI-VO. Bei der Bemessung sind, nach Anhörung des handelnden Organs, die Art, Schwere und Dauer des Verstoßes (a), der Grad der Verantwortung (b), die ergriffenen Maßnahmen zur Schadensminderung (c), das Maß der Zusammenarbeit (d), vorangegangene Vorverstöße (e), die Art und Weise des Bekanntwerdens (e) und der Jahreshaushalt des Organs (g) zu beachten (Art. 100 Abs. 1 KI-VO). Die Geldbußen dürfen sich nicht auf die Verwaltungstätigkeit des sanktionierten Organs auswirken (Art. 100 Abs. 6 KI-VO). Ein Verstoß gegen die verbotenen Praktiken des Art. 5 KI-VO wird mit bis zu 1,5 Mio. EUR und im Übrigen die Nonkonformität eines KI-Systems mit bis zu 0,75 Mio. EUR sanktioniert.

Neben seiner Funktion als KI-Aufsicht nimmt der EDSB als oberster Datenschützer beobachtend an den Sitzungen des KI-Gremiums teil (Art. 65 Abs. 2 KI-VO).

3.6 Zwischenergebnis

Als Grundlage der erfolgreichen Umsetzung der KI-VO ist eine handlungsfähige Governance-Struktur einzurichten. Während die Marktüberwachung und die Innovationsförderung zwischen dem KI-Büro und den Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden, sind dem KI-Büro als Teil der Kommission weitere Aufgaben übertragen. Unter den 80 vor dem Inkrafttreten zu veranlassenden Maßnahmen liegt ein besonderer Fokus auf der Bereitstellung der Normung, um die technischen Rahmenbedingungen der KI in Europa für Unternehmen transparent zu machen.¹⁰³ Weiterhin

¹⁰² Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 157.

¹⁰³ Herbers/Rappenglück, RDi 2024, 432, 439.

werden die Anforderungen an KI-Modelle durch die Erarbeitung von Praxisleitfäden kalkulierbar. Die Herausgabe von Leitlinien zur Harmonisierung des Verwaltungshandelns ist für die mitgliedstaatliche Governance erforderlich, um innereuropäische Wettbewerbsverzerrungen durch eine uneinheitliche Rechtsauslegung zu verhindern. Eine internationale Bewerbung des europäischen Regulierungsansatzes hat das Potential die KI-VO im Welthandel als Maßstab durchzusetzen und den europäischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Der Einbezug der Stakeholder im Beratungsgremium und der Wissenschaft im wissenschaftlichen Gremium stellt eine praxisnahe Regulierung auf dem Stand der Technik sicher. Das besondere Potential dieser kooperativen Aufsichtsführung geht mit der Gefahr von Interessenskonflikten einher, denen zu begegnen ist.

4 Rechtsrahmen einer nationalen Umsetzung

Wohingegen der Rechtsrahmen der europäischen Governance weitestgehend unmittelbar durch die KI-VO konstituiert wird, bedarf es zur Einrichtung der nationalen Aufsichtsstrukturen einer den grundgesetzlichen Bestimmungen entsprechenden Umsetzung des Europarechts.

4.1 Erfordernis eines Umsetzungsgesetzes

In Konsequenz des Subsidiaritätsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 3 EUV obliegt den Mitgliedsstaaten gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV im Rahmen ihrer Verwaltungsautonomie der Vollzug von Unionsrechtsakten. Die KI-VO bestimmt keine national zuständigen Behörden und regelt ihre Anwendung insofern nicht erschöpfend. Folglich trifft die rechtsetzenden Organe der Mitgliedsstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV die Verpflichtung, Ausführungs- und Zuständigkeitsvorschriften zu erlassen.¹⁰⁴

Neben der Behördenzuständigkeit ist die Ermächtigungsgrundlage zur Sanktionierung im Rahmen des Art. 99 KI-VO zu normieren. Diese muss nach Maßgabe des Art. 99 Abs. 1 S. 2 KI-VO wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Sanktionierung des öffentlichen Bereichs ist gesondert zu regeln (Art. 99 Abs. 8 KI-VO). Ergänzend können auf nationaler Ebene durch die Öffnungsklausel des Art. 2 Abs. 11 KI-VO weitergehende Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz erlassen werden. Um dem Harmonisierungsziel der KI-VO gerecht zu werden und die Rechtseinheit auf dem Binnenmarkt zu wahren, sollte im Zuge der nationalen Umsetzung auf weitergehende Anforderungen zum Arbeitnehmerschutz zugunsten einer starken deutschen Wettbewerbsposition verzichtet werden.

Zeitlich setzt Art. 113 b) KI-VO der nationalen Umsetzung enge Grenzen. Die Bestimmungen über die Governance gelten ab dem 2. August 2025. Bis dahin haben

¹⁰⁴ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schill/Krenn, 81. EL Januar 2024, EUV Art. 4 Rn. 83

die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Durchführungsgesetze zu erlassen, der Kommission die zuständigen Behörden nebst elektronischer Erreichbarkeiten zu benennen und sie selbst zu veröffentlichen (Art 70 Abs. 2 S. 2 KI-VO). Im Lichte der unmittelbaren Geltung der VO und des vorzeitigen Inkrafttretens des Art. 5 KI-VO über die verbotenen Praktiken, fordert der Startup-Verband die vorzeitige Etablierung der Aufsichtsstrukturen und eine zeitlich ambitioniertere Umsetzung.¹⁰⁵

Der Gesetzgebungsprozess auf nationaler Ebene ist bisweilen noch nicht ange laufen. Vorbereitend lud der Ausschuss für Digitales des Deutschen Bundestages in seiner 63. Sitzung am 15.05.2024 im Rahmen einer Selbstbefassung zu einer Sachverständigenanhörung mit dem Ziel der Eruiierung der nationalen Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über KI ein.¹⁰⁶ Parallel arbeitet die Bundesregierung unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und des Bundesministeriums der Justiz an dem Regierungsentwurf eines Durchführungsgesetzes. Beobachter rechnen im vierten Quartal 2024 mit der Vorlage eines Referentenentwurfes¹⁰⁷, im ersten Quartal 2025 mit dem Kabinettsbeschluss und anschließend mit der Einbringung in den Bundestag.¹⁰⁸ Dass dieser Zeitplan ambitioniert ist, zeigt ein Vergleich zur nationalen Umsetzung des DSA aus dem Jahr 2022 in Form des nationalen Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG). Das am 14.05.2024 in Kraft getretene DDG resultiert aus einem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) vom 01.08.2023 und dem am 20.12.2023 durch das Kabinett verabschiedeten und am 15.01.2024 beim Bundestag eingebrachten Regierungsentwurf.¹⁰⁹ Inwiefern diese Planung vor dem Hintergrund der Neuwahl des Bundestages gehalten werden kann, ist fraglich. Tendenziell ist mit einer Befassung des Bundestages nach Konstituierung bis Mitte des Jahres 2025 zu rechnen. Ein vorzeitiges Inkrafttreten des Durchführungsgesetzes ist ausgeschlossen.

4.2 Europarechtliche Anforderungen

Der Ordnungsgeber erlegt den Mitgliedsstaaten auf mindestens eine notifizierende Behörde und mindestens eine Marktüberwachungsbehörde einzurichten oder zu benennen (Art. 70 Abs. 1 S. 1, Art. 3 Nr. 48 KI-VO). Durch die alternative Aufzählung der Aufgabenbereiche und die Möglichkeit zur Bündelung bei einer Verwaltungsbehörde wird an den verfahrensrechtlichen Behördenbegriff nach § 1 Abs. 4 VwVfG angeknüpft.¹¹⁰ Bei der Übertragung beider Zuständigkeiten an

¹⁰⁵ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 5.

¹⁰⁶ Deutscher Bundestag, Tagesordnung der öffentlichen Anhörung im Digitalausschuss.

¹⁰⁷ Kilian, ZRP 2024, 130.

¹⁰⁸ BT-Drucks. 20/12948, S. 1.

¹⁰⁹ Heldt/Legner, DDG: Deutschland setzt den Digital Services Act um.

¹¹⁰ Ronellenfitsch, in BeckOK VwVfG, § 1 Rn. 65.

eine Behörde wäre die organisatorische Trennung in der Binnenorganisation der Verwaltung durch voneinander unabhängige Weisungsstrukturen sicherzustellen.¹¹¹ Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit zur Aufgabenübertragung an eine oder mehrere bestehende oder neu einzurichtende Verwaltungsbehörden (Art. 70 Abs. 1 S. 4 KI-VO). Hinzu treten die europarechtlichen Anforderungen.

Erstens sind die Behörden mit angemessenen technischen, finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten (Art. 70 Abs. 3 S. 1 KI-VO). Die Regelung soll, analog dem Art. 52 Abs. 4 DS-GVO für die Datenschutzaufsicht, die erforderliche Fachkompetenz für Erst- und Nachkontrollen sicherstellen.¹¹² Dazu soll das Personal ein tiefes Verständnis der KI-Technologien, der Daten sowie deren Verarbeitung, des Schutzes personenbezogener Daten, der Cybersicherheit, der Grundrechte, der Gesundheits- und Sicherheitsrisiken sowie der bestehenden Normen und rechtlichen Anforderungen aufbringen (Art. 70 Abs. 3 S. 2 KI-VO). Dieses breite Anforderungsprofil resultiert aus dem horizontalen Regelungsansatz der KI-VO. Die geforderten Kompetenzen lassen sich laut Branchenexperten in drei Kompetenzbereiche gruppieren.¹¹³ Für die technische Kompetenz, die den Bereich der Datenverarbeitung und technischen Infrastruktur von KI-Systemen erfasst, stehen dem Sachverständigen Prof. Dr. Glauner zufolge eine ausreichende Zahl qualifizierter Fachkräfte zur Verfügung. Der Gewinnung für den öffentlichen Dienst stehe insbesondere das im Vergleich zur Privatwirtschaft nachteilige Eingruppierungs- und Vergütungssystem entgegen.¹¹⁴ Von diesem Beschäftigtenkreis ist technisch gesehen ein angemessenes Maß an Cybersicherheit sicherzustellen und im Sinne des Art. 78 KI-VO Vertraulichkeit zu wahren (Art. 70 Abs. 4 f KI-VO). Für die soziotechnische Kompetenz, die die Wechselwirkungen zwischen Mensch und Technik betrachtet, sieht die Sachverständige Büttner-Thiel insbesondere in den Bereichen Datenschutz und Ethik im Zusammenhang mit KI akademischen Ausbildungsbedarf.¹¹⁵ Die regulative Kompetenz erfordert juristische Kenntnisse, insbesondere mit Blick auf die Wechselwirkungen der europäischen Digitalregulierung. Entschärfend könnte eine Erhöhung der personellen Durchlässigkeit zwischen Aufsicht, Wirtschaft und Wissenschaft wirken.¹¹⁶ Ausgehend von den Eindrücken der Branchenexperten scheinen die personellen Ressourcen zum Aufbau der KI-Aufsicht weitestgehend vorhanden. Die Schließung der Fachkräftelücke zum Aufbau soziotechnischer Kompetenzen und die Aufwertung des Eingruppierungs- und

¹¹¹ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 6.

¹¹² Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2214.

¹¹³ Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 19

¹¹⁴ Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 6; Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 22.

¹¹⁵ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 19.

¹¹⁶ MMR-Aktuell 2024, 01539.

Vergütungssystem für IT-Fachkräfte könnten Bestandteil tangierender politischer Maßnahmen sein. Eine grundlegende Gefährdung zur Erfüllung der personellen europarechtlichen Anforderungen resultiert daraus nicht. Eine quantitative Orientierung für den Personalbedarf bietet die Umsetzung des DSA bei der BNetzA mit 70 und den Aufbau einer KI-Behörde in Spanien mit 50 Personalstellen.¹¹⁷ Die Niederlande stellen ihrer Aufsichtsbehörde zur Finanzierung der ergänzenden Aufgaben bis 2026 3,6 Mio. EUR zur Verfügung.¹¹⁸ Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 ist bisweilen keine Haushaltsvorsorge getroffen. Die Bundesregierung begründet dies mit der mangelnden Etablierung des Durchführungsgesetzes.¹¹⁹

Zweitens haben die Mitarbeitenden jede mit ihren Aufgaben unvereinbare Handlung zu unterlassen (Art. 70 Abs. 1 S. 3 KI-VO). Eine Umsetzung dieser Anforderung in nationales Recht wäre rein deklaratorisch. Einschlägige Bestimmungen gelten für Mitarbeitende des Bundes und der Länder. Bei Verletzung seiner berechtigten Interessen, kann der Arbeitgeber Tarifbeschäftigten entgeltliche Nebentätigkeiten gemäß § 3 Abs. 3 TVöD, § 3 Abs. 4 S. 2 TV-L und unentgeltliche Nebentätigkeiten über den Grundsatz von Treu und Glauben aus § 242 BGB¹²⁰ untersagen. Gleiches gilt für Beamte auf Grundlage des § 99 Abs. 1, 2 BBG.

Drittens sind die nationalen Behörden an eine unabhängige, unparteiliche und unvoreingenommene Aufgabenwahrnehmung gebunden (Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO). Die Aufsichtsbehörde ist gegen jede Weisung und Einflussnahme von außen zu schützen, um die Objektivität ihrer Tätigkeiten und Aufgaben zu gewährleisten sowie die Anwendung der KI-VO sicherzustellen¹²¹ Diese sich mit Art. 11 Abs. 2 MÜ-VO deckende Anforderung an die Marktüberwachungsbehörde ist im Folgenden Gegenstand einer eingehenderen verfassungsrechtlichen Bewertung.

4.3 Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Anforderungen der KI-VO sind im Zuge der nationalen Ausgestaltung in der Bundesrepublik unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes in die föderalstaatliche Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern einzuordnen.¹²² Dies gebietet das Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung infolge eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV, das eine aufwändige Anpassung oder Neustrukturierung der Behördenorganisation zur Folge haben könnte.

¹¹⁷ Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 9.

¹¹⁸ ebd., S. 18.

¹¹⁹ BT-Drucks. 20/12948, S. 5.

¹²⁰ BAG, NZA 1997, 41, beck-online.

¹²¹ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 632.

¹²² Kilian, ZRP 2024, 130.

4.3.1 Institutionelle Unabhängigkeit

Im Hinblick auf das erforderliche Maß an Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden ist die KI-VO auslegungsbedürftig. Der erforderliche Grad der Unabhängigkeit divergiert zwischen dem verfügenden Teil und den Erwägungsgründen. Die Klärung ist erforderlich, um die KI-Aufsicht in das Behördengefüge einzuordnen.

Grundsätzlich unterstehen Vollzugsbehörden im deutschen Ministerialsystem der mittelbaren oder unmittelbaren Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht durch oberste Bundes- oder Landesbehörden.¹²³ Die weitreichende Fachaufsicht eröffnet den vorgesetzten Behörden eine Zweckmäßigkeitkontrolle des Verwaltungshandelns und damit die Möglichkeit auf Sachentscheidungen ermessenslenkend Einfluss zu nehmen. Dies resultiert aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, wonach die vom Parlament gewählte Regierung das Verwaltungshandeln im Sinne der Legislative steuert und verantwortet.¹²⁴ Eine von diesem Ministerialsystem unabhängige Behörde würde keiner Fachaufsicht und damit keiner politischen Kontrolle unterliegen. Von daher bedarf es in der Konsequenz des Demokratieprinzips einer stichhaltigen Rechtfertigung für die Loslösung aus dem Ministerialsystem. Eine Rechtfertigung liegt beispielsweise im Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Verhältnis zum nationalen Verfassungsrecht. Wohingegen ErwG 159 S. 2 zur KI-VO bei der Überwachung biometrischer Systeme, die zum Zwecke der Strafverfolgung zum Einsatz kommen (Hochrisiko KI i.S.v. Anhang III Nr. 1 KI-VO), für die nationalen Marktüberwachungsbehörden eine „völlige Unabhängigkeit“ fordert, greift der verfügende Teil der KI-VO dies nicht namentlich auf und nimmt lediglich auf eine unabhängige Aufsicht Bezug.

Einerseits vertritt Prof. Dr. Martini aufgrund des ErwG und der Rechtsprechung des EuGH eine Gleichsetzung des Unabhängigkeitsmaßstabes aus der KI-VO mit dem der „völligen Unabhängigkeit“ aus Art. 51 DS-GVO.¹²⁵ Diese Auffassung gründet in einer rechtsgebietsübergreifenden Entscheidung des EuGH über die Unabhängigkeit der Datenschutz-Kontrollstellen. Demnach ist die Verwendung des Begriffs „Unabhängigkeit“ im Zusammenhang mit Aufsichtstätigkeit weit als „völlige Unabhängigkeit“ auszulegen. Die Aufsichtsbehörde müsse völlig frei von Weisungen und Druck der beaufsichtigten Einrichtungen handeln können.¹²⁶ Eine Einordnung der Aufsichtsbehörde in den ministeriellen Verwaltungsaufbau ist demnach mit den Anforderungen der VO unvereinbar¹²⁷ und es bedürfe analog der Datenschutzaufsicht einer institutionellen Unabhängigkeit unter Ausschluss einer Fach-, Rechts-

¹²³ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

¹²⁴ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 12.

¹²⁵ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 632.

¹²⁶ EuGH Urt. v. 13.6.2018 – C-530/16, BeckRS 2018, 11052 Rn. 67, beck-online.

¹²⁷ EuGH, MMR 2010, 352.

und Dienstaufsicht.¹²⁸ Die daraus resultierende weitgehende Verselbstständigung der Aufsichtsstrukturen erfordert einen Verwaltungsaufbau jenseits des klassischen Ministerialsystems. Ohne die Annahme einer völligen Unabhängigkeit würde der Begriff lediglich eine limitierte institutionelle Autonomie zur Folge haben.¹²⁹ Gestützt wird diese Ansicht durch den Einbezug der Gesetzgebungsgenehmigung in die Bewertung. Während sich der Kommissionsentwurf in Art. 59 Abs. 1 S. 2 KI-VO-E-KOM auf die Unabhängigkeit der notifizierenden Behörde beschränkte, erweitert Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO das Unabhängigkeitserfordernis auf alle für den Vollzug der VO zuständigen Aufsichtsbehörden.

Andererseits vertritt Prof. Dr. Roth-Isigkeit eine begrenzte Reichweite der institutionellen Autonomie mit einer Beschränkung des ErWG auf den Regelungsbereich biometrischer Systeme und einer Variierung des erforderlichen Maßes an institutioneller Unabhängigkeit je nach Aufsichtsbereich. Ein Vergleich mit anderen Normen des europäischen Digitalrechts überzeuge nicht. Wohingegen die Aufsichtsbehörde nach Art. 51 DS-GVO in völliger Unabhängigkeit handeln müsse, da sie auch die Datenverarbeitung staatlicher Stelle überwacht, trägt die Unabhängigkeit der Aufsicht nach Art. 50 Abs. 2 DSA der Staatsferne der Medienaufsicht Rechnung, die verfassungsrechtlich aus Art. 5 Abs. 1 GG resultiert. Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden folgt demnach objektiven Erwägungen. Im Spannungsfeld zwischen dem grundgesetzlich konstituierten Verwaltungsaufbau und dem Europarecht steht letzteres wegen seiner unverbindlichen Fassung in den ErWG zurück.¹³⁰ Diese Auffassung bestätigte Kilian Groß, Vertreter von CNECT in seiner Stellungnahme im Digitalausschuss des Deutschen Bundestages. Darin erläutert er, dass ein im Vergleich zur Datenschutzbehörde ähnliches Maß an Unabhängigkeit lediglich bei der Aufsicht über KI erforderlich ist, die bei der Strafverfolgung, dem Grenzmanagement, in der Justiz und Demokratie eingesetzt wird sowie biometrische Identifizierungssysteme beaufsichtigt.

Demnach verhält es sich bei der Aufsicht über die öffentlichen Stellen beim Einsatz von KI-Systemen in den rechtsstaatlich relevanten Bereichen der Nrn. 1, 6, 7 und 8 des Anhangs III anders. Auf Grundlage des Art. 74 Abs. 8 führt die Datenschutzaufsichtsbehörde oder eine vergleichbar unabhängige Institution die KI-Aufsicht. Eine abweichende Benennung ist lediglich unter gleichzeitiger Beachtung der Art. 41 bis 44 der JI-Richtlinie möglich.¹³¹ Sowohl in Art. 51 DS-GVO als auch in Art 42 Abs. 1 JI-Richtlinie gilt der Maßstab einer völlig unabhängigen Aufsichtsführung.

¹²⁸ EuGH, NJW 2010, 1265.

¹²⁹ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 632.

¹³⁰ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

¹³¹ Roßnagel, Festlegungen für die KI-Aufsicht.

In der Abwägung überzeugt die Auffassung von Prof. Dr. Roth-Isigkeit zur grundsätzlichen Einordnung der KI-Aufsicht in das Ministerialsystem. Der Wegfall der Kontrolle durch die vorgesetzten Behörden führt zu einer Abnahme der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns. Eine diesen Legitimationsverlust rechtfertigende unionsrechtliche Stütze ergibt sich nicht aus dem lediglich erläuternden ErWG. Ein herausgehobenes Maß an Unabhängigkeit ist lediglich für die Aufsicht über bestimmte Bereiche des staatlichen KI-Einsatz erforderlich.

Der Forderung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv), der Bundestag solle übergreifend die völlige Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde im nationalen Durchführungsgesetz verankern¹³², wird sich aufgrund des ausgeführten Konflikts mit den grundgesetzlichen Bestimmungen nicht angeschlossen.

Schlussfolgernd ist keine durchgehende völlige Unabhängigkeit der KI-Aufsicht erforderlich und die Nationalstaaten sind lediglich zu einer unabhängigen, unparteilichen und unvoreingenommenen Amtsausübung verpflichtet.

4.3.2 Föderale Anforderungen

Neben der Klärung des Maßes an Unabhängigkeit ist zu prüfen, auf welcher bundesstaatlichen Ebene die KI-Aufsicht anzusiedeln ist. Nach Art. 20 Abs. 1 GG gliedert sich die Bundesrepublik föderalstaatlich in den Bund und die Länder.

Der aus Art. 30 i.V.m. Art. 83 GG resultierende Grundsatz der Länderexekutive weist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Selbst der Vollzug der Bundesgesetze obliegt grundsätzlich den Ländern als eigene Angelegenheit. So wird auch die Aufgabe der Marktüberwachung aufgrund der produktsicherheitsrechtlichen Vorschriften nach § 4 Abs. 2 MÜG i.V.m. § 25 ProdSG überwiegend von den Bundesländern wahrgenommen. Ein abweichender Verwaltungsvollzug durch eine bestehende oder eine neue Bundesbehörde setzt nach den Art. 86, 87 Abs. 3 S. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus. Liegt diese nicht vor, wären die Länder für den Vollzug zuständig. Die ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ergeben sich aufgrund des Verfassungsvorbehaltes aus den Art. 83 ff. GG.¹³³

Dass es sich vorliegend um eine Unionsverordnung und kein Bundesgesetz handelt, ist für den Verwaltungsvollzug unerheblich und die Bestimmungen über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes sind entsprechend anzuwenden.¹³⁴ Auf-

¹³² Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 7.

¹³³ Suerbaum, in BeckOK GG, Art. 83 Rn. 7.

¹³⁴ ebd., GG Art. 87 Rn. 30.

grund der bisher grundsätzlich den Ländern zugewiesenen Aufgabenwahrnehmung im Produktsicherheitsrecht kommt eine Bundeszuständigkeit aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG in Betracht. Einschlägig könnte der Fall des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG über das Recht der Wirtschaft sein.¹³⁵ Dieser Tatbestand wird vom BVerfG weit ausgelegt und umfasst „alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen“.¹³⁶ Das der Steuerung und Lenkung des Marktes dienende Produktsicherheitsrecht ist als Wirtschaftsgesetzgebung grundsätzlich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuzuordnen.¹³⁷ Ergänzend muss die aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG resultierende Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich sein. Das BVerfG fordert, dass eine dezentrale Gesetzgebung „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“¹³⁸. Diese Anforderung wäre im Hinblick auf eine föderal zersplitterte KI-Regulierung zweifelsfrei erfüllt. Neben den Wettbewerbsnachteilen, die sich für deutsche Unternehmen im Binnenmarkt ergäben, könnte ein föderaler Wettbewerb über die wirtschaftsfreundlichste Produktregulierung die Wirtschaftseinheit gefährden. Dem Bund stünde folglich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 72 Abs. 2 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Gegenstand der KI-VO zu und er könnte die VO nach Art. 86, 87 Abs. 3 GG selbst vollziehen.

Diese Vollzugskompetenz erstreckt sich ausschließlich auf den nicht-öffentlichen Bereich und findet ihre Grenzen, wenn die Aufsichtsbehörde des Bundes gegenüber öffentlichen Stellen der Länder tätig werden müsste. Aufgrund der Eigenstaatlichkeit und Verfassungsautonomie der Länder aus Art. 20 Abs. 1 GG führen sie die Aufsicht über ihre Landesbehörden selbst. Zwar unterliegen diese wohl überwiegend den Betreiber- (Art. 3 Nr. 4 KI-VO) und nicht den Anbieterpflichten (Art. 3 Nr. 3 KI-VO), damit aber unmittelbar der KI-VO und deren Marktüberwachung.¹³⁹ Sollten der Bund beim Erlass einer Zuständigkeitsregelung von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und darüber hinaus keine weiteren Anpassungsmaßnahmen regeln, wird die KI-Aufsicht durch den Bund und – für den jeweils öffentlichen Bereich – durch die Länder geführt.

In der Literatur werden die vier folgenden Szenarien zur Bündelung der Aufsicht über den nicht-öffentlichen Bereich auf Bundesebene diskutiert:

¹³⁵ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

¹³⁶ BVerfGE Band 8, 143, beck-online.

¹³⁷ Seiler, in BeckOK GG, Art. 74 Rn. 32.

¹³⁸ BVerfGE Band 106, 62, beck-online.

¹³⁹ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 634.

Erstens könnten der Bund und die Länder nach dem Vorbild des Rundfunk- oder Glücksspielstaatsvertrages unter den Ländern oder dem IT-Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern, eine Übertragung per Staatsvertrag regeln.¹⁴⁰

Zweitens könnte die Aufsicht über den nicht-öffentlichen Bereich beim Bund angesiedelt und eine föderal dezentrale Aufsichtsstruktur über die Landesbehörden geschaffen werden. Um keine Doppelstrukturen aufbauen zu müssen, könnten die Länder auf die erforderlichen technischen Kompetenzen des Bundes zurückgreifen. Nach außen handeln und sanktionieren unabhängige Landesbehörden, vorzugsweise die bereits eingerichtete Datenschutzaufsicht.¹⁴¹

Der erste und zweite Regelungsansatz kollidiert mit der grundgesetzlich verbotenen Mischverwaltung. Demnach ist eine gemeinsame Verwaltung unter Beteiligung der Bundes- und Landesebene grundsätzlich verboten. Dieser Umstand ist der Bundesregierung im Zusammenhang mit der KI-Regulierung ausweislich ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion bekannt.¹⁴² Das BVerfG stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Kompetenzzuordnung auf Landes- oder Bundesebene durch das Grundgesetz abschließend durch die Art. 83 ff. GG geregelt ist. Ausnahmen sind verfassungsrechtlich zu normieren und finden sich unter anderem in Art. 91a ff GG.¹⁴³ Die Regelung durch einen Staatsvertrag müsste im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen stehen. So findet sich für den exemplarisch genannten IT-Staatsvertrag eine die Mischverwaltung rechtfertigende Grundlage in Art. 91c GG.¹⁴⁴ Ohne eine verfassungsrechtliche Verankerung ist der Erlass eines KI-Staatsvertrages bei gleichzeitiger Kompetenzverlagerung verfassungsrechtlich bedenklich. Ähnliches gilt für die dezentrale Aufsicht unter Bündelung der technischen Kompetenz beim Bund. Neben der zu erwartenden innovationsgefährdenden Schwerfälligkeit des Konstrukts¹⁴⁵ müssten die Landesbehörden mangels eigener technischer Beurteilungsmöglichkeiten die fachliche Einschätzung des Bundes ungeprüft übernehmen und ein Konstrukt der Mischverwaltung wäre die Folge.¹⁴⁶ Die erste und zweite Variante scheiden aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Unsicherheit aus.

Drittens wird die Ansicht vertreten, die Länder träten lediglich als Betreiber auf und die dadurch zu beachtenden Pflichten aus Art. 26 KI-VO halten sie lediglich zu einer Kooperation mit der Marktüberwachungsbehörde an. Sie seien insofern kein

¹⁴⁰ Kilian, ZRP 2024, 130.

¹⁴¹ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

¹⁴² BT-Drucks. 20/12948, S. 4.

¹⁴³ BVerfGE Band 119, 331, beck-online.

¹⁴⁴ Suerbaum, in BeckOK GG, Art. 91c Rn. 6.

¹⁴⁵ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 634.

¹⁴⁶ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19.

Adressat hoheitlicher Maßnahmen und es bedürfe keiner eigenen KI-Aufsicht.¹⁴⁷ Diese Auffassung lässt die Sanktionierung missachteter Betreiberpflichten nach Art. 99 Abs. 4 lit. e KI-VO mit Geldbußen bis zu 15.000 EUR oder 3 % des Jahresumsatzes außer Acht. Eine Gefahr des Unbewussten Eintretens als KI-Betreiber dürfte den Verwaltungen insbesondere durch den Einsatz so genannter „Schatten-IT“ drohen (Kap 2.3). Ferner würde für Eigenentwicklungen öffentlicher Stellen ein Aufsichtsvakuum entstehen und diese Variante steht in der Abwägung zurück.

In Konsequenz dieser Auswertung verbleibt viertens, in Anknüpfung an die erste Handlungsoption, eine Aufnahme der KI-Aufsicht als Gegenstand der Mischverwaltung ins Grundgesetz als Erweiterung des Abschnitts über die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit um einen Art. 91f GG.¹⁴⁸

Schlussfolgernd ist festzustellen, dass die Aufsicht über KI infolge der gängigen Praxis im Produktsicherheitsrecht grundsätzlich bei den Ländern angesiedelt ist. Sollte der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen, kann er die Aufsicht über die Akteure im nicht-öffentlichen Bereich an sich ziehen. Die Aufsicht über den öffentlichen Bereich wäre für die Bundesbehörden beim Bund und die Landesbehörden bei den Ländern angesiedelt. Eine Zentralisierung der Aufsicht über den öffentlichen Bereich auf Bundesebene erfordert eine Änderung des Grundgesetzes.

4.4 Vorzeitige Umsetzungsschritte

Bis zur Umsetzung der nationalen Gesetzgebung haben die Mitgliedsstaaten auf Grundlage des Art. 77 Abs. 2 KI-VO bis zum 02.11.2024 eine Liste der Behörden oder öffentlichen Stellen zu erstellen, die die Einhaltung des Unionsrechts zum Schutz der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf Hochrisiko-KI, überwachen. Die benannten Stellen sind bei Risikountersuchungen (Art. 79 KI-VO), schwerwiegenden Vorkommnissen im Rahmen des Post-Marketing-Monitorings (Art. 73 Abs. 7 KI-VO) und bei der Prüfung einer Hochrisiko-KI mit technischen Mitteln (Art. 77 Abs. 3 KI-VO) einzubeziehen.

4.5 Zwischenergebnis

Zur Umsetzung der KI-VO hat die Bundesregierung bis zum 2. August 2025 einen Durchführungsrechtsakt für die Regelung der nationalen Zuständigkeiten und der Sanktionsmöglichkeiten zu erlassen. Eine vorzeitige Umsetzung ist in Anbetracht des Zeitbedarfs für das Gesetzgebungsverfahren unrealistisch. Für die Festlegung der national zuständigen Behörden sind die europarechtlichen Anforderungen und die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Die Bestimmungen

¹⁴⁷ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 14.

¹⁴⁸ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 634.

des Grundgesetzes stehen einer völligen Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde unter Loslösung aus dem Ministerialsystem entgegen und lassen ausschließlich bei der Beaufsichtigung staatlicher Stellen eine einfache Unabhängigkeit zu. Vorbild könnte die Strukturierung der BNetzA nach dem DSA sein. Eine völlige Unabhängigkeit fordert die Aufsicht über den Einsatz in der Strafverfolgung, hier insbesondere biometrischer Systeme, im Grenzmanagement und in der Rechtspflege.

Darüber hinaus erfordert eine auf Bundesebene gebündelte Aufsichtsführung aufgrund der föderalen Ordnung der Bundesrepublik eine Grundgesetzänderung.

5 Aufgaben und Befugnisse der nationalen Aufsicht

Jeder Mitgliedstaat hat mindestens eine notifizierende Behörde und eine Marktüberwachungsbehörde als zuständige nationale Behörde zu benennen (Kap. 4.2). Wohingegen die notifizierende Behörde vor dem Inverkehrbringen eines Hochrisiko-KI-Produktes auftritt, wird die Marktüberwachungsbehörde nach dem Markteintritt tätig und ist risikounabhängig für alle KI-Systeme zuständig.

5.1 Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen

Die notifizierende Behörde dient der Einrichtung und der Durchführung der erforderlichen Verfahren für die Bewertung, Benennung und Notifizierung sowie der Überwachung von Konformitätsbewertungsstellen (Art. 3 Nr. 19 KI-VO).

5.1.1 *Erfordernis einer Konformitätsbewertung*

Die Konformitätsbewertung im Sinne der Art. 40 ff. KI-VO ist zentral für den risiko-basierten Ansatz des Produktsicherheitsrechts und sichert die Übereinstimmung eines Hochrisiko-KI-Systems mit den in Titel III Abschnitt 2 festgelegten Anforderungen (Art. 3 Nr. 20 KI-VO). Eine Konformitätsbewertung ist für Hochrisiko-KI-Systeme vor dem Inverkehrbringen (Art. 16 lit. f KI-VO) durchzuführen. Verfahrensgegenstand ist nach Art. 43 Abs. 1 KI-VO die Bewertung der Konformität des Produktes mit den Anforderungen der Art. 8 ff. KI-VO (näher Kap. 2.4.2).¹⁴⁹ Es wird zwischen drei verschiedenen Verfahrensarten differenziert.¹⁵⁰

Das Konformitätsbewertungsverfahren wird grundsätzlich betriebsintern durchgeführt. Davon abweichend kann eine beliebige notifizierende Stelle mit der Durchführung (externes Konformitätsbewertungsverfahren) beauftragt werden.¹⁵¹ Dazu beschreibt der Anbieter seine technischen Verfahren und stellt einen Antrag auf Prüfung des Qualitätsmanagements und der technischen Dokumentation.¹⁵² In au-

¹⁴⁹ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 631.

¹⁵⁰ Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 154.

¹⁵¹ Krönke, NVwZ 2024, 529, 532.

¹⁵² Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 158.

ßergewöhnlichen Situationen kann die Marktüberwachungsbehörde das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme eines KI-Systems bis zum Abschluss des Konformitätsbewertungsverfahrens genehmigen (Art. 46 Abs. 1 KI-VO).

Nach Art. 43 Abs. 2 KI-VO ist für einsatzfeldbezogene Hochrisiko-KI-Systeme nach Anhang III Nrn. 2 bis 8 ein internes Konformitätsbewertungsverfahren vorgesehen. Die sektorenübergreifenden Vorgaben der KI-VO werden durch Ex-Ante Kontrollen der Anbieter vor dem Inverkehrbringen des Produktes in einem System der regulierten Selbstregulierung überwacht.¹⁵³ Diese Selbstkontrolle greift auf den anbieterseitigen technischen Sachverstand zurück und verlässt sich auf seine gesellschaftliche Handlungsrationalität.¹⁵⁴ Das Verfahren richtet sich nach Art. 43 Abs. 1 lit. a KI-VO i.V.m. Anhang VI. Der Prüfung liegen unter anderem die technische Dokumentation (Art. 11 KI-VO), das Qualitätsmanagement (Art. 17 KI-VO) und die Erfüllung der Systemüberwachungspflichten (Art. 72 KI-VO) zugrunde. Zur Prüfung der Einhaltung der Art. 8 bis 15 KI-VO steht den notifizierten Stellen ein umfassendes Datenzugriffsrecht nach Anhang VII Nr. 4 zu. Sie können Funktionstests nach Anhang VII Nr. 4.4. durchführen, Re-Trainings nach Anhang VII Nr. 4.6. anordnen und nachgelagerte Audits nach Anhang VII Nrn. 3, 5 vollziehen.

Anders verhält es sich bei produktintegrierten und produktsicherheitsbezogenen KI-Systemen, die der Regulierung eines in der Anlage I Abschnitt A KI-VO genannten NLF-Rechtsaktes unterliegen. Diese Produkte durchlaufen nach Art. 43 Abs. 3 KI-VO eine in das produktsicherheitsrechtliche Prüfverfahren integrierte Konformitätsbewertung. Die Vorgaben des Anhangs VII sind in die Selbstkontrolle oder durch die jeweils zuständigen notifizierenden Stellen in das Prüfverfahren einzu beziehen. Ein Fokus liegt auf der Bewertung der technischen Dokumentation.¹⁵⁵

Weiterhin sind bestimmte einsatzfeldbezogene Hochrisiko-KI-Systeme konformitätsbewertungspflichtig. Auf Grundlage des Art. 43 Abs. 2 i.V.m. Anhang III Nr. 1 KI-VO bedürfen Systeme für die biometrische Fernidentifizierung und Kategorisierung natürlicher Personen sowie zur Emotionserkennung zwingend einer externen Konformitätsbewertung (Art. 3 Nr. 21 KI-VO). Dieser Katalog ist nach Art. 43 Abs. 6 KI-VO durch delegierte Rechtsakte erweiterbar, weshalb nach dem Aufbau der Konformitätsbewertungsstellen von einer Ausweitung externer Konformitätsbewertungspflichten hin zum regulatorischen Regelfall ausgegangen werden kann.¹⁵⁶ Im Rahmen des Konformitätsbewertungsverfahrens ist der notifizierten Stelle Zugang zu den verwendeten Trainings-, Validierungs- und Testdaten zu gewähren und

¹⁵³ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 18.

¹⁵⁴ Voßkuhle VVDStRL 62 2003, 266, 307.

¹⁵⁵ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2212.

¹⁵⁶ ebd., 2214.

Nachweise über die Durchführung von Tests sind vorzulegen.¹⁵⁷ Nach Abschluss eines Konformitätsbewertungsverfahrens ist auf dem Produkt eine CE-Kennzeichnung anzubringen (Art. 48 KI-VO). Darüber hinaus ist bei internen Konformitätsbewertungsverfahren eine Konformitätserklärung (Art. 47 KI-VO i.V.m. Anhang V) und bei externen Konformitätsbewertungsverfahren eine EU-Konformitätsbescheinigung (Art. 44 KI-VO) auszuhändigen. Wird ein Prüfverfahren nach sektoralem Harmonisierungsrecht durchgeführt, ist die Bescheinigung fünf und ansonsten nach der KI-VO vier Jahre lang gültig.¹⁵⁸ Die externe Konformitätsbewertungspflicht entfällt, wenn bei der Entwicklung auf harmonisierte Normen zurückgegriffen wird (Art. 43 Abs. 3 KI-VO). Aufgrund des voraussichtlich vor dem Inkrafttreten der VO abgeschlossenen Normungsprozess ist bis zur Ausweitung des Anhangs III nicht von einer externen Konformitätsbewertungspflicht auszugehen.

In der Unternehmenspraxis dürfte in Anbetracht der Komplexität der internen Konformitätsbewertung¹⁵⁹ und der zu erwartenden Ausweitung externer Konformitätsbewertungspflichten von einer zunehmenden Inanspruchnahme der Konformitätsbewertungsstellen auszugehen sein. Daneben resultiert aus der Unabhängigkeit der Prüfinstanz ein objektiv höheres Vertrauen in das KI-Produkt und eine Senkung des Betriebsrisikos, das sich durch eine günstigere Versicherbarkeit bei betriebsunabhängigen Bewertungsverfahren äußern dürfte.¹⁶⁰

Bei wesentlichen Veränderungen i.S.d. Art. 3 Nr. 23 KI-VO an einem bereits durch ein Konformitätsbewertungsverfahren zertifizierten KI-Systems bedarf es nach Art. 16 f. i.V.m. Anhang IV UAbs. 1 KI-VO einer erneuten Konformitätsbewertung. Wesentlich sind Umstände, die zum Prüfungszeitpunkt nicht vorhergesehen oder nicht geplant waren und die Anforderungen an das KI-System beeinträchtigen oder den Zweck ändern. In der Unternehmenspraxis bedeutet die Vornahme einer wesentlichen Veränderung am KI-System nach Art. 25 Abs. 2 KI-VO den Übergang der Compliance Verantwortung auf den Betreiber. KI-Systeme, die zum Zeitpunkt des Erlasses der KI-VO bereits in Betrieb waren, genießen bis zu ihrer nächsten wesentlichen Änderung Bestandsschutz.¹⁶¹

5.1.2 Kompetenzen der notifizierenden Behörde

Zur Durchführung externer Konformitätsbewertungsverfahren hat die notifizierende Behörde nach Art. 70 Abs. 1, 3 Nr. 19 KI-VO Konformitätsbewertungsstellen einzurichten. Ab der Notifizierung durch die zuständige Behörde wird aus einer Konformitätsbewertungsstelle eine notifizierte Stelle (Art. 3 Nr. 22 KI-VO) mit der

¹⁵⁷ Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 159.

¹⁵⁸ Wendt/Wendt, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, § 7 Rn. 18, S. 102.

¹⁵⁹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769.

¹⁶⁰ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2212.

¹⁶¹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1773.

Aufgabe der Durchführung von Konformitätsbewertungstätigkeiten, unter anderem der Prüfung, der Zertifizierung und der Inspektion von KI-Systemen (Art. 3 Nr. 21 KI-VO). Weiterhin wirkt die notifizierende Behörde nach Art. 31 Abs. 12 KI-VO an der technischen Weiterentwicklung der europäischen Normen mit.

Die notifizierende Behörde prüft nach Art. 30 Abs. 1 KI-VO die Erfüllung der Anforderungen aus Art. 31 KI-VO. Insbesondere müssen sie nach Art. 31 Abs. 2 KI-VO die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Anforderungen an die Organisation, das Qualitätsmanagement, die Ressourcenausstattung, die interne Organisation und angemessene Cybersicherheitsanforderungen sicherstellen sowie in privater Rechtsform eine Haftpflichtversicherung abschließen (Art. 31 Abs. 9 KI-VO). Das Personal muss über administrative, juristische, wissenschaftliche und technische Fachkenntnisse verfügen (Art. 31 Abs. 3 KI-VO) und von den Anbietern unabhängig handeln (Art. 31 Abs. 5 KI-VO). Daneben finden sich in europäischen Harmonisierungsrechtsvorschriften weitere Anforderungen.¹⁶² Nach Durchlauf eines externen Konformitätsbewertungsverfahrens können anlassabhängige Einzelfallkontrollen als behördliche ex-post-Kontrollen folgen.¹⁶³

Die notifizierten Stellen und die notifizierende Behörde haben nach Art. 45 KI-VO einen Informationsaustausch zu etablieren. Die Behörde ist über die Ausstellung und Rücknahme von Unionsbescheinigungen sowie über die Genehmigung von Qualitätsmanagementsystemen zu informieren.

Der KI-Bundesverband regt an, bei der Notifizierung an das im Produktsicherheitsrecht etablierte zweistufige System der Akkreditierung nach dem AkkStelleG anzuknüpfen.¹⁶⁴ Dabei bedienen sich die Behörden des technischen Sachverständigen der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).¹⁶⁵ Alternativ empfiehlt der Sachverständige Prof. Dr. Glauner, die Auswahl von Konformitätsbewertungsstellen über Challenges der Bundesagentur für Sprunginnovation.¹⁶⁶

Ungeachtet der Frage, wie das Akkreditierungsverfahren organisiert und die Auswahlentscheidung getroffen wird, kommt dem Ausbau der externen Konformitätsbewertungsstellen aufgrund der zu erwartenden Haftungsreduzierung und der Marketingvorteile für Unternehmen eine besondere Bedeutung zu.¹⁶⁷

¹⁶² Wendt/Wendt, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, § 7 Rn. 3, S. 100.

¹⁶³ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2210.

¹⁶⁴ Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 15.

¹⁶⁵ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2211.

¹⁶⁶ Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 5.

¹⁶⁷ Gerdermann, NJW 2024, 2209, 2215.

5.2 Marktüberwachung

Die Mitgliedsstaaten haben eine oder mehrere Marktüberwachungsbehörden einzurichten. Davon nimmt eine die Funktion der zentralen Anlaufstelle wahr.

5.2.1 *Zentrale Anlaufstelle*

Eine der Kommission zu benennende Marktüberwachungsbehörde fungiert als zentrale Anlaufstelle.¹⁶⁸ Diese wird auf der Homepage der Kommission mit ihrer elektronischen Erreichbarkeit bekannt gemacht (Art. 70 Abs. 2 S. 3, 4 KI-VO). Ausweislich des ErwG 153 ist sie Ansprechpartnerin gegenüber der Öffentlichkeit und anderen Akteuren der Union sowie den Mitgliedstaaten.

Zum Einbezug des Nutzerhorizontes konstituiert Art. 85 KI-VO für natürliche und juristische Personen die Möglichkeit bei den Marktüberwachungsbehörden Beschwerde einzulegen. Die Behörde hat dem im Rahmen der Marktüberwachung nachzugehen. Durch das Beschwerderecht können Betroffene unter anderem das Recht auf Erläuterung von KI-Einzelfallentscheidungen nach Art. 86 Abs. 1 KI-VO durchsetzen. Daran anknüpfend erheben AlgorithmWatch und der vzbv die Forderung, Beschwerdeführer innerhalb von zehn Tagen umfassend über den Fortgang ihrer Beschwerde zu informieren¹⁶⁹ und die Verfahren analog dem § 20 DDG ausschließlich bei der zentralen Anlaufstelle abzuwickeln¹⁷⁰.

Diese Forderung eines koordinierenden Beschwerdemanagements durch die zentrale Marktüberwachungsbehörde überzeugt aus Betroffenenperspektive und trägt dem grundrechtsschützenden Gedanken der KI-VO Rechnung. Ergänzend könnte die zentrale Marktüberwachungsbehörde durch eine innovationsfreundige Auslegung der KI-VO zur Wirtschaftsförderung beitragen.¹⁷¹

Dazu empfiehlt es sich, die Behörde als Vertretung im KI-Gremium zu benennen, um dem Anspruch einer Koordination zwischen Interessensträgern und zuständigen nationalen Behörden einerseits sowie der europäischen Ebene mit den übrigen Mitgliedsstaaten andererseits gerecht zu werden.¹⁷²

5.2.2 *Marktüberwachungsaufgaben aus KI-VO und MÜV*

Daneben nehmen die Marktüberwachungsbehörden risikoklassenübergreifende Marktüberwachungsaufgaben über alle KI-Systeme wahr. Diese ergeben sich ausweislich des Art. 3 Nr. 26 KI-VO, ErwG 156 aus der MÜ-VO. Auf die im Art. 14 Abs. 4, 5 MÜ-VO niedergelegten allgemeinen Untersuchungsbefugnisse können sich

¹⁶⁸ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 6.

¹⁶⁹ Vieth-Ditlmann/Sombetzki, AlgorithmWatch – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 3.

¹⁷⁰ Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 1.

¹⁷¹ Ashkar/Schröder. BB 2024, 771, 779.

¹⁷² Vasel, EuZW 2024, 829, 832.

die Marktüberwachungsbehörden nicht unmittelbar berufen. Das hoheitliche Handeln bedarf einer nationalen Ermächtigungsgrundlage. Insofern normiert die MÜ-VO Mindestbefugnisse, die durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen sind. Die nationale Umsetzung im § 7 MÜG erklärt die Bestimmungen der MÜ-VO für anwendbar.¹⁷³ Demnach richten sich die Befugnisse der Marktüberwachungsbehörden nach Art. 14 Abs. 4, 5 MÜ-VO.¹⁷⁴

Entsprechend Art. 14 Abs. 4 MÜ-VO kann die Marktüberwachung im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit die Vorlage aller relevanten Dokumente, technischen Spezifikationen, Daten oder Informationen (lit. a) sowie aller Angaben zur Produktion, zum Vertrieb und zur Verbreitung auf dem Markt (lit. b) verlangen. Informationen zur Eigentumsfeststellung an webbasierten Inhalten sind ihr mitzuteilen (lit. c). Das Informations- und Auskunftsrecht ist umfassend und gilt gegenüber allen Marktteilnehmern.¹⁷⁵ Die Marktüberwachung kann unangekündigte vor-Ort Inspektionen und physische Überprüfungen von Produkten durchführen (lit. d), Geschäftsräumlichkeiten, Grundstücke oder Beförderungsmittel betreten (lit. e) und Ermittlungen auf eigene Initiative einleiten (lit. f). Die Behörde kann Wirtschaftsakteure zur Erreichung von Maßnahmen auffordern (lit. g), geeignete Korrekturmaßnahmen ergreifen, den Vertrieb verbieten, einschränken sowie anordnen, dass Produkte vom Markt genommen oder zurückgerufen werden (lit. h). Letztlich hat sie die Befugnis, Sanktionen zu verhängen (lit. i) und unter falscher Identität Ermittlungen zu führen (lit. j). Zur Beseitigung eines Risikos kann die Behörde die Entfernung von Online-Inhalten (lit. k) oder die ausdrückliche Anzeige eines Warnhinweises für Nutzer verlangen und den Zugang zu Online-Schnittstellen einschränken.

Speziellere aus der KI-VO resultierende Untersuchungsbefugnisse müssen im Zuge der nationalen Umsetzung geregelt werden (Kap 4.1).¹⁷⁶ So ist ihr bei anlassbezogenen Kontrollen ein uneingeschränkter Zugang zu Trainings-, Validierungs- und Testdatensätzen (Art. 74 Abs. 12 KI-VO) und unter engen Voraussetzungen Einsicht in den Quellcode zu gewähren (Art. 74 Abs. 13 KI-VO).

Die Marktüberwachungsbehörde nimmt nach Art. 73 Abs. 1 KI-VO entsprechend der Leitlinien der Kommission (Art. 73 Abs. 7 KI-VO) Meldungen von Anbietern über schwerwiegende Vorfälle mit KI-Systemen entgegen. Die Behörde kann bei einem hinreichenden Grund zur Annahme, dass von einem KI-System ein Risiko ausgeht, im Rahmen einer Nachmarktkontrolle die Überprüfung des betreffenden

¹⁷³ Giesberts/Gayger, in NK-ProdR, MÜG § 7 Rn. 5.

¹⁷⁴ Roth-Isigkeit, ZRP 2022, 187, 189.

¹⁷⁵ Ashkar/Schröder, BB 2024, 771, 779.

¹⁷⁶ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4.

Systems anordnen (Art. 79 Abs. 2 KI-VO). Ebenfalls überprüfbar ist die Selbsteinstufungsentscheidung eines Anbieters für ein KI-System als nicht hochriskant (Kap 2.4.2). Der Risikobegriff aus Art. 3 Nr. 19 MÜ-VO wird durch Art. 79 Abs. 1 KI-VO modifiziert. Bei ihrer Aufgabenwahrnehmung kann sich die Marktüberwachungsbehörde nach Art. 84 Abs. 1 KI-VO spezialisierter, durch die Kommission benannter, Unionsprüfeinrichtungen bedienen.

Neben diesen systemseitigen Nonkonformitäten sieht die KI-VO in Art. 83 Abs. 2 Ahndungsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der formellen Anforderungen nach Art. 83 Abs. 1 KI-VO vor, die in sich kein unmittelbares Risiko bergen. Demnach hat die Marktüberwachungsbehörde die Anbringung der CE-Kennzeichnung im Sinne des Art. 48 KI-VO (lit. a, b), die ordnungsgemäße Ausstellung der EU-Konformitätserklärung nach Art. 47 KI-VO (lit. c, d), die Registrierung in der EU-Datenbank nach Art. 71 KI-VO (lit. e), die Bestellung eines Bevollmächtigten (lit. f) und die Verfügbarkeit der technischen Dokumentation (lit. g) zu kontrollieren.

Die KI-VO sieht die Zusammenarbeit der nationalen Marktüberwachungsbehörden mit den Behörden anderer Mitgliedsstaaten und der Kommission vor. Sie kann gemeinsame Untersuchungen initiieren (Art. 74 Abs. 11 KI-VO). Beim Eingang von Meldungen über schwerwiegende Vorfälle ist die Kommission zu benachrichtigen (Art. 73 Abs. 11 KI-VO). Hat eine nationale Marktüberwachungsbehörde hinreichenden Grund für die Annahme der Nonkonformität eines Hochrisiko-KI-Systems mit allgemeinem Verwendungszweck, meldet sie die Auffälligkeiten an das KI-Büro und kann sich zur Aufklärung seiner Amtshilfe bedienen (Art. 75 Abs. 2, 3 KI-VO). Daneben besteht eine Zusammenarbeits- und Auskunftspflicht gegenüber den dem Grundrechtsschutz verpflichteten Behörden nach Art. 77 KI-VO. Bei der Auslegung des Grundrechtsbegriffs ist die Europäische Grundrechtscharta zugrunde zu legen.¹⁷⁷ Sollte ein begründeter Anlass zur Beeinträchtigung der Grundrechte bestehen, der sich nicht durch die Einsicht der Dokumentation ausräumen lässt (Art. 77 Abs. 1 KI-VO), kann die Marktüberwachungsbehörde den Test dieses KI-Systems veranlassen (Art. 77 Abs. 3 KI-VO).

5.2.3 Durchgriffs- und Sanktionsmöglichkeiten

Zur Durchsetzung stehen der Marktüberwachungsbehörde umfassende Durchgriffs- und Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Mittels der aufsichtsrechtlichen Generalklausel des Art. 79 Abs. 2 KI-VO kann sie Akteure zu Korrekturmaßnahmen auffordern, die der Wiederherstellung der Produktkonformität dienen. Kommt der Akteur dieser Aufforderung nicht oder nicht rechtzeitig nach, kann sie, nach

¹⁷⁷ Honer/Schöbel, JuS 2024, 648, 653.

Information der notifizierten Stelle und je nach Tragweite der Mitgliedsstaaten sowie der Kommission (Art. 79 Abs. 3 KI-VO) anordnen, das Produkt vom Markt zu nehmen. Der Akteur hat geeignete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Anordnung zu ergreifen (Art. 79 Abs. 4 KI-VO). Ignoriert der Akteur diese Anordnung innerhalb der gesetzten Frist, kann die Marktüberwachungsbehörde an seiner Stelle handeln, das Produkt zurückrufen oder es selbst vom Markt nehmen (Art. 79 Abs. 5 KI-VO). Solche Anordnungen gelten zunächst auf drei Monate befristet (Art. 79 Abs. 8 KI-VO) und stehen unter dem Vorbehalt eines Widerspruchs durch die Kommission oder weitere Mitgliedsstaaten. Ein Widerspruch führt zur Entscheidung der Kommission im Schutzklauselverfahren nach Art. 81 KI-VO. Diese Entscheidung bindet allen Mitgliedsstaaten (Art. 81 Abs. 2 KI-VO). Ohne Widerspruch tritt nach Fristablauf die Rechtskraft der Verfügung ein (Art. 79 Abs. 8 KI-VO). Infolge des Rückrufs kann sie die Vernichtung der dem System zugrunde liegenden Trainingsdaten anordnen.¹⁷⁸ Dieses Verfahren findet auf die im Anhang I, Abschnitt A benannten Harmonisierungsrechtsvorschriften keine Anwendung, wenn diese Verfahren ein gleichartiges Schutzniveau regeln (Art. 74 Abs. 4 KI-VO).

Beim Zuwiderhandeln gegen die Vorschriften der KI-VO kann die Marktüberwachung nach Art. 99 Abs. 1 KI-VO wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Bußgelder verhängen. Zur Ausübung des behördlichen Ermessens für die Bemessung der Bußgelder liefert Art. 99 Abs. 7 KI-VO eine Auslegungshilfe. Dabei werden Art, Schwere und Dauer des Verstoßes (a), vorangehende einschlägige Verstöße (b, c), Größe, Jahresumsatz und Marktanteil des Akteurs (d), die Zusammenarbeit mit der Marktüberwachungsbehörde (f, h), der Grad der Verantwortung für den Verstoß (g, i) und alle ergriffenen Schadensminderungsmaßnahmen berücksichtigt. Die Sanktionierung misst der Beachtung der Melde- und Informationspflichten eine besondere Bedeutung zu¹⁷⁹ und bewegt sich in folgendem Rahmen:

- Verstoß gegen die verbotenen Praktiken des Art. 5 KI-VO bis zu 35 Mio. EUR oder 7 % Jahresumsatz (Art. 99 Abs. 3 KI-VO)
- Pflichtverletzung durch Akteure aus Art. 16, 22, 23, 24, 26, 50 KI-VO bis zu 15 Mio. EUR oder 3 % Jahresumsatzes (Art. 99 Abs. 4 KI-VO)
- Pflichtverletzung durch notifizierte Stellen aus Art. 31, 33, 34 KI-VO bis zu 15 Mio. EUR oder 3 % Jahresumsatzes (Art. 99 Abs. 4 f) KI-VO)
- Erteilen von falschen, unvollständigen oder irreführenden Auskünften bis zu 7,5 Mio. EUR oder 1 % Jahresumsatz (Art. 99 Abs. 5 KI-VO)

¹⁷⁸ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 117.

¹⁷⁹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1775.

Die Bemessung der Sanktionen anhand des Jahresumsatzes zielt auf Unternehmen ab und legt den gesamten weltweiten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahres zugrunde. Die Auswahl zwischen dem absoluten oder dem prozentualen Betrag erfolgt je nachdem, welcher Betrag höher ist. Bei KMU einschließlich Startups wird der Verhältnismäßigkeit nach Art. 99 Abs. 6 KI-VO durch die Heranziehung des jeweils niedrigeren Betrages Rechnung getragen.

5.2.4 *Ergänzende Aufgabenzuweisungen*

Aufgrund des dynamischen Entwicklungsumfeldes ist eine Aufsichtsführung auf dem Stand der Technik erforderlich. Um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, fordern Sachverständige aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch einen nationalen Beirat bei der zentralen Marktüberwachungsbehörde den Dialog zu Wissenschaft und Industrie zu verstetigen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure regen die Einrichtung eines Beirates an, der Empfehlungen oder selbstständige Stellungnahmen zur Umsetzung der KI-VO abgibt. Analog § 21 DDG sollten dem Beirat eigene Forschungsmittel zur Verfügung gestellt und ein privilegiertes Vortragsrecht an die zentrale Marktüberwachungsbehörde sichergestellt werden, um aus der praktischen Anwendung resultierende Problemstellungen an die Aufsicht heranzutragen. Durch ihre Mitgliedschaft im KI-Gremium kann sie diese Herausforderungen auf europäischer Ebene kommunizieren.¹⁸⁰ Wirtschaftsverbände fordern die Etablierung eines Wirtschaftsbeirates zur Förderung einer innovationsfreundlichen Umsetzung sowie zur Identifizierung von Anpassungsbedarfen.¹⁸¹ Neben der Industrie sollten KI-Unternehmen, akademische Institutionen, Forschungseinrichtungen, Anbieter von Software und Cloud-Services eingebunden werden.¹⁸²

5.3 Innovations- und Wettbewerbsförderung

Nach Art. 1 Abs. 1 und ErwG 2 KI-VO ist die Innovationsförderung durch die Einrichtung von Reallaboren und durch regulatorische Erleichterungen für KMU einschließlich Start-ups integraler Teil der normativen Zielsetzung.

5.3.1 *Einrichtung von KI-Reallaboren*

Den Rechtsrahmen für die KI-Reallabore setzen die Art. 57 ff. KI-VO (Kapitel VI). Die zuständige Behörde muss bis zum 02.08.2026 mindestens ein Reallabor einrichten oder sich im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit an einem beteiligen (Art. 57 Abs. 1 KI-VO). Neben der zuständigen Behörde ist die Datenschutzaufsicht bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ins Erprobungsverfahren einzubeziehen (Art. 57 Abs. 10 KI-VO). Reallabore ermöglichen Tests unter

¹⁸⁰ Vieth-Ditlmann/Sombetzki, AlgorithmWatch– Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4 f.; Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 9 f.

¹⁸¹ bdew, Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung, S. 3.

¹⁸² Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 12 f.

Realbedingungen in regulatorischen Experimentierräumen.¹⁸³ Entsprechend ihres Zwecks bieten sie eine kontrollierte Umgebung, um Innovation zu fördern und die Entwicklung, das Training, das Testen und die Validierung innovativer KI-Systeme für einen begrenzten Zeitraum vor ihrem Inverkehrbringen oder ihrer Inbetriebnahme nach einem zwischen dem Anbieter und der Behörde vereinbarten Reallabor-Plan zu erleichtern (Art. 57 Abs. 5 KI-VO). Sie dienen ausweislich des Art. 57 Abs. 9 KI-VO dem Ziel die Rechtssicherheit zu verbessern (lit. a), die Abstimmung der am Reallabor beteiligten Behörden zu fördern (lit. b), die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen (lit. c), einen Beitrag zum evidenzbasierten Lernen zu leisten (lit. d) und den Marktzugang zu beschleunigen. Sie haben sich zur Erprobung neuer Technologien in technisierten Bereichen bewährt.¹⁸⁴

Zur Rechtssicherheit stellen die zuständigen Behörden Leitfäden über die regulatorischen Erwartungen im Reallabor bereit. Der behördliche Abschlussbericht über den Ablauf und die Ergebnisse des Realtests können in die Konformitätsbewertung einbezogen und damit ein beschleunigter Marktzugang erreicht werden (Art. 57 Abs. 7 KI-VO).¹⁸⁵ Die Anleitung, Aufsicht und Unterstützung durch die zuständige Behörde soll Risiken frühzeitig erkennen und erforderliche Risikominderungsmaßnahmen aufzeigen (Art. 57 Abs. 6 KI-VO). Bei Befolgung des mit der Behörde vereinbarten Testplans (Art. 58 Abs. 4 KI-VO) werden die Anbieter im Erprobungsverfahren von der Sanktionswirkung der KI-VO freigestellt (Art. 57 Abs. 12 KI-VO). Durchführungsrechtsakte nach Art. 58 Abs. 1 KI-VO konstituieren einheitliche europäische Anforderungen und Verfahrensweisen.

Vor dem Eintritt in das Reallabor kann der Anbieter an ein Innovationszentrum verwiesen werden, das Anleitung zur Umsetzung der KI-VO und zum Umgang mit den Normen bietet (Art. 58 Abs. 3 KI-VO). Bereits vor dem Inkrafttreten dieser, die Unternehmen entlastenden, Bestimmung hat die Bundesregierung Beratungs- sowie Prüfangebote durch das Deutsche Forschungszentrum für KI in Kaiserslautern geschaffen. Im Rahmen der nationalen Initiative für KI fördert das BMDV in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern eine zentrale Anlaufstelle für Unternehmen, die frühzeitig KI-VO-konforme Prüfansätze bereitstellt.¹⁸⁶

Mit dem Reallabore-Gesetz arbeitet die Bundesregierung an einem übergreifenden regulatorischen Rahmen für die Ausgestaltung von Reallaboren. Ziel ist eine interdisziplinäre Regelung für Testverfahren im realen Umfeld, begleitet durch eine

¹⁸³ Ammann/Pohle, CB 2024, 137, 142.

¹⁸⁴ Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 12.

¹⁸⁵ Voigt/Hullen, Handbuch KI-Verordnung, S. 179.

¹⁸⁶ acatech, Innovations- & Qualitätszentrum Kaiserslautern.

Beratung der Unternehmen.¹⁸⁷ Mit einem Inkrafttreten ist im Frühjahr 2025 zu rechnen.¹⁸⁸ Bei der nationalen Umsetzung ist zu erwägen, eine grundständige Rechtsgrundlage für das KI-Reallabor im nationalen Durchführungsgesetz zu schaffen.¹⁸⁹ Aufgrund der besonderen Bedeutung für den Innovationsstandort sollte die Einrichtung mit diesem Rechtssetzungsverfahren zügig umgesetzt werden.

Der Sachverständigen Lajla Fetic zufolge sollte die zuständige Behörde als Betreiberin des Reallabors folgende Anforderungen erfüllen:¹⁹⁰

1. Expertise – Regulatorische und technische Expertise im KI-Bereich
2. Schnittstelle – Verknüpfung mit relevanten Akteuren
3. Skalierbarkeit – Reallabor muss nach Bedarf ausbaubar sein
4. Evidenz – Erfahrung im Betrieb von Reallaboren

Als zuständige Behörde kommt insbesondere eine Anknüpfung an die zentrale Marktüberwachungsbehörde in Betracht. Reallabore könnten entweder zentral oder im Sinne des Art. 57 Abs. 2 KI-VO dezentral organisiert werden.

Anknüpfend an die Erfahrungen aus dem Fintech-Bereich wird vertreten, dass die Marktüberwachung und der Betrieb des Reallabors organisatorisch getrennt sein sollten, um befürchteten Wettbewerbsnachteilen durch die frühzeitigen und tiefgreifenden Einblicke der Marktüberwachungsbehörde entgegenzuwirken.¹⁹¹

Andererseits wird eine zentrale Rolle der Marktüberwachungsbehörde in der Förderung von Innovation und Forschung gefordert.¹⁹² Diese Anregung findet ihre Rechtfertigung darin, dass die Behörde über eine Mitgliedschaft im KI-Gremium Anpassungsvorschläge an die Kommission herantragen könnte. Insbesondere bei Hochrisiko-KI, die durch oder im Auftrag von öffentlichen Einrichtungen eingesetzt wird, ergibt sich eine unverhältnismäßige regulatorische Belastung durch die Abwägung des Risikomanagementsystems gemäß Art. 9 KI-VO und der Grundrechtsfolgenabschätzung nach Art. 27 KI-VO. Durch den Einbezug des nationalen Beirates wäre eine Rückkopplung mit dessen Mitgliedern gewährleistet.

Nach Abwägung überzeugt eine Anknüpfung des Reallaborbetriebes an die zentrale Marktüberwachungsbehörde. Nur durch unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf die europäische Ebene kann dem Gedanken der Innovationsförderung Rechnung getragen werden. Aufgrund der hohen Anforderungen und im Sinne einer möglichst europaweit harmonisierten, digitalen Ausgestaltung sollte in

¹⁸⁷ BMWK, Neue Räume, um Innovationen zu erproben.

¹⁸⁸ Kilian, ZRP 2024, 130, 131.

¹⁸⁹ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 18.

¹⁹⁰ Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 13.

¹⁹¹ Kilian, ZRP 2024, 130, 131.

¹⁹² Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 6.

Deutschland zunächst ein zentrales Reallabor geschaffen werden.¹⁹³ Bestärkt wird diese Auffassung durch die Aufsichtsfunktion der nationalen Marktüberwachungsbehörde über das KI-Reallabor (Art. 76 Abs. 1 KI-VO). Demnach müssen die Marktüberwachungsbehörden über die Kompetenzen und Befugnisse verfügen, um sicherzustellen, dass Tests unter Realbedingungen im Rahmen der Art. 60 ff KI-VO erfolgen. Die Behörde kann unter engen Voraussetzungen Abweichungen von diesen Rahmenbedingungen zulassen (Art. 76 Abs. 3 KI-VO).

Einigkeit besteht, dass der Zugang zum Reallabor einmalig für das gesamte Unternehmen und nicht pro Anwendungsfall eröffnet werden sollte.¹⁹⁴

5.3.2 Erleichterungen für KMU einschließlich Startup-Unternehmen

Durch ihren horizontalen Ansatz gehen mit der KI-VO hohe Compliance-Kosten einher.¹⁹⁵ Durch ihre – im Vergleich zu Großkonzernen – personell tendenziell schwach aufgestellten Compliance-Abteilungen sehen die Art. 62, 63 KI-VO partielle regulatorische Erleichterungen für KMU einschließlich Start-ups vor. Diese machen europa- und bundesweit den Großteil der KI-Unternehmen aus.¹⁹⁶

Dem innovationsfördernden Gedanken soll vor allem durch die Aufklärung über das aktuelle regulatorische Umfeld Rechnung getragen werden (Art. 70 Abs. 8 KI-VO). Relevant dürfte der Beratungsbedarf bei der Abstufung des KI-Risikos in eine schwächer regulierte Klassifizierung sein.¹⁹⁷ Um dem gerecht zu werden, liegt eine Aufgabenübertragung an die dafür zuständige Marktüberwachungsbehörde nahe.¹⁹⁸ Den KMU-Interessen wird ergänzend durch deren Vertretung im Beratungsgremium nach Art. 67 Abs. 2 KI-VO Rechnung getragen.

Im Einzelnen sind folgende regulatorische Erleichterungen für KMU vorgesehen:

- Vereinfachte technische Dokumentation (Art. 11 Abs. 1 S. 4 KI-VO)
- Erleichtertes Qualitätsmanagement (Art. 17, 63 KI-VO)
- Kostenfreier Zugang zu Reallaboren (Art. 58 Abs. 2 lit. d KI-VO)
- Vorrangiger Zugang zu Reallaboren (Art. 62 Abs. 1 lit. a KI-VO)
- Sensibilisierung der Behörden für Bedarfe (Art. 62 Abs. 1 lit. b KI-VO)
- Einrichten neuer Kommunikationskanäle (Art. 62 Abs. 1 lit. c KI-VO)
- Beteiligung bei der Entwicklung der Normung (Art. 62 Abs. 1 lit. d KI-VO)
- Gebühren proportional zur Unternehmensgröße (Art. 62 Abs. 2 KI-VO)
- Ansatz niedrigerer Beträge bei Geldbußen (Art. 99 Abs. 1 und 6 KI-VO)

¹⁹³ DIHK, Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts, S. 4.

¹⁹⁴ Kilian, ZRP 2024, 130, 131.

¹⁹⁵ Halim/Gasser, RD 2023, 217, 220.

¹⁹⁶ Krönke, NVwZ 2024, 529, 530.

¹⁹⁷ DIHK, Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts, S. 3.

¹⁹⁸ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 18.

Für die Unternehmenspraxis wird die Behördenauswahl entscheidend sein. Ungeachtet der föderalen Ausrichtung der Marktüberwachung könnten die Bundesländer im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderung selbst beratend tätig werden.¹⁹⁹

5.4 Zwischenergebnis

Die Nationalstaaten haben mindestens eine notifizierende Behörde, mindestens eine Marktüberwachungsbehörde und mindestens ein KI-Reallabor einzurichten.

Der auf den ersten Blick für die Unternehmenspraxis zu vernachlässigende Katalog externer Konformitätsbewertungspflichten kann durch einen delegierten Rechtsakt erweitert werden. Ungeachtet der Normierung dürfte sich die fakultative Konformitätsbewertung durch Dritte für Unternehmen aus Image- oder Compliance-Gründen anbieten. Um der möglichen Ausweitung des Kataloges zu begegnen und Unternehmen die Möglichkeit zur externen Konformitätsbewertung zu eröffnen, ist die notifizierende Behörde zeitig einzurichten. An die bewährte Unterstützung durch und die Zusammenarbeit mit der DakkS sollte angeknüpft werden.

Eine Bündelung der Beschwerdeverfahren bei der zentralen Marktüberwachungsbehörde, die gleichzeitig als nationale Vertreterin im KI-Gremium auftritt, wird dem Anspruch als einheitliche Anlaufstelle gerecht. Im Zuge der Marktüberwachung kann durch die Befugnisse aus der MÜ-VO und der KI-VO die Produktkonformität laufend sichergestellt und durchgesetzt werden. Bei Differenzen kann die Kommission im Schutzklauselverfahren für alle bindende Entscheidungen treffen. Durch den zu schaffenden Beirat wird der Einbezug der Betroffenenperspektive in die Aufsichtsführung sichergestellt.

Zur Förderung der Innovationsfähigkeit sollten die Reallabore bei der zentralen Marktüberwachungsbehörde eingerichtet werden, um die Unternehmen bei den Anforderungen der Aufsicht zu unterstützen. Bei der Beaufsichtigung der Reallabore sind Doppelstrukturen zu vermeiden. Daneben werden KMU einschließlich Start-ups bei der Umsetzung der KI-VO regulatorisch entlastet.

Schlussfolgernd empfiehlt sich für alle drei Aufgabentypen die Einrichtung organisatorisch getrennter Behörden in einer Verwaltungseinrichtung.

6 Organisation der nationalen Aufsicht

Bei der Organisation der Aufsichtsstrukturen sind unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens (Kap. 4) eine zuständige nationale Marktüberwachungsbehörde (Kap. 5.2), eine notifizierende Behörde (Kap. 5.1) und zur Innovations- und Wettbewerbsförderung (Kap. 5.3) ein KI-Reallabor einzurichten. Diese

¹⁹⁹ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 17.

Aufsicht könnte zentral, dezentral oder sektoral strukturiert werden.²⁰⁰ Aufgrund des einmaligen Regelungsgegenstandes bestehen keine Referenzstrukturen.²⁰¹ Vor diesem Hintergrund liegt dem Rechtsgutachter Roth-Isigkeit zufolge in der „sinnvollen Organisation der nationalen KI-Behörden“ die „wesentliche Stellschraube der nationalen Gesetzgebung“.²⁰²

Das für die Umsetzung zuständige BMWK arbeitet parallel zu dieser Ausarbeitung, nach eigener Einschätzung, an einer „bürokratiearmen und innovationsfreundlichen“²⁰³ Konstruktion der nationalen Aufsichtsstrukturen.

6.1 Umsetzung in anderen Mitgliedsstaaten

Durch die europaweite Geltung der KI-VO soll vor der Untersuchung einer möglichen nationalen Umsetzung ein Vergleich zur administrativen Ausgestaltung in den übrigen Mitgliedsstaaten gezogen werden. Einzelne Länder handelten bereits weit vor der Umsetzungsfrist und benannten ihre zuständigen nationalen Behörden. Bisweilen sind vier Ausgestaltungsformen bekannt. Wohingegen Spanien mit der „Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial“ bereits im Juni 2022 eine alleinzuständige zentrale KI-Aufsichtsbehörde mit angeschlossenem KI-Reallabor gründete²⁰⁴, erweiterten Frankreich²⁰⁵, Italien²⁰⁶ und die Niederlande²⁰⁷ den Kompetenzbereich ihrer nationalen Datenschutzbehörden. In Dänemark wurde die KI-Aufsicht an die für das europäische Daten- und Digitalrecht zuständige Digitalagentur „Digitaliseringsstyrelsen“²⁰⁸ und in Österreich an die Telekommunikationsaufsicht bei der „Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH“ als koordinierende Aufsichtsbehörden angeschlossen²⁰⁹.

Aufgrund einer divergierenden Staatsorganisation und damit einhergehenden Anforderungen an die KI-Aufsicht sind die Ausgestaltungen in den unitaristischen Staaten Spanien, Frankreich, Italien und den Niederlanden nur begrenzt auf die föderal strukturierten Länder Österreich und Deutschland übertragbar.

6.2 Sektorale, föderale oder zentrale Aufsicht

Kennzeichnend für die föderale Staatsorganisation ist die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder. Aus dieser Verantwortungsteilung resultiert die Gesamt-

²⁰⁰ Martini/Botta, MMR 2024, 630.

²⁰¹ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1774.

²⁰² Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 19.

²⁰³ BMWK, Rahmen für Künstliche Intelligenz in der EU steht: KI-VO einstimmig gebilligt.

²⁰⁴ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 8.

²⁰⁵ Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4f.

²⁰⁶ Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 12.

²⁰⁷ Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 18.

²⁰⁸ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 8.

²⁰⁹ Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4f.

zahl von etwa 80 auf die föderalen Ebenen verteilten Marktüberwachungsbehörden in Deutschland.²¹⁰ Wohingegen die Bundesbehörden bundesweite Zuständigkeiten haben, überwachen die Länder im Rahmen ihres Gebietes. Daraus resultiert, dass in Deutschland die Überwachung bestimmter Harmonisierungsrechtsvorschriften 16 verschiedenen Behörden obliegt. Der Gesetzgeber hat zwischen einer zentral, dezentral oder sektoral ausgerichteten Aufsicht abzuwägen.

6.2.1 *Sektorale Ausrichtung*

Der horizontale Ansatz der KI-VO hat eine übergreifende Regulierung der KI zur Folge. Durch die Integration in Produkte, die bereits einer produktsicherheitsrechtlichen Regulierung unterliegen, überschneidet sich die KI-VO mit dem jeweils sektoral einschlägigen Produktsicherheitsrecht. In dieser Konsequenz weist Art. 74 Abs. 3 KI-VO den für das im Anhang I Abschnitt A aufgeführte Harmonisierungsrecht zuständigen Marktüberwachungsbehörden die Aufgabenwahrnehmung nach der KI-VO zu. Demnach wären das Kraftfahrt-Bundesamt, das Eisenbahn-Bundesamt und das Luftfahrt-Bundesamt weiterhin zuständig.²¹¹ Ferner weist Art. 74 Abs. 6 KI-VO der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht für den Bereich der Finanzdienstleistungen die Marktüberwachungstätigkeiten zu. Letztlich sieht Art. 74 Abs. 8 KI-VO in den Bereichen Strafverfolgung, Grenzmanagement, Justiz und Demokratie sowie bei der Überwachung biometrischer Identifikationssysteme eine Zuständigkeit der Datenschutzbehörde vor. Von diesen Aufgabenzuweisungen kann im Rahmen der nationalen Umsetzung unter engen Voraussetzungen abgewichen werden (Art. 74 Abs. 3, 7 KI-VO). Die anstelle der Datenschutzaufsicht handelnde Behörde muss bei ihrer Aufsichtsführung über eine vergleichbare völlige Unabhängigkeit verfügen.²¹² Die Aufteilung der Marktüberwachungszuständigkeiten der KI-VO auf die sektoral zuständigen Behörden würde dem Bedarf nach einer auf den Regulierungsgegenstand bezogenen fachlichen Spezialisierung Rechnung tragen. Die Nutzung der Schnittmengen durch die Bündelung der Zuständigkeit bei einer Marktüberwachungsbehörde würde die Kohärenz des Verwaltungshandelns fördern.²¹³ Nachteilig wäre das Erfordernis zum Aufbau der technischen Expertise bei mehreren sektoral zuständigen Aufsichtsbehörden.

6.2.2 *Föderale Ausrichtung*

Eine auf die Bundesländer verteilte, dezentrale Aufgabenerledigung folgt der Systematik des § 25 Abs. 1 S. 1 ProdSG, der die Marktüberwachung grundsätzlich in

²¹⁰ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 633.

²¹¹ ebd.

²¹² Heise online, AI Act: Europäische KI-Verordnung tritt im August in Kraft.

²¹³ Kilian, ZRP 2024, 130.

die Zuständigkeit der Bundesländer legt. Diese aus Art. 83 GG resultierende Regelung dient einer sachnahen und lokalen Aufgabenerledigung der Staatsaufgaben.²¹⁴ Im Falle der KI als Regulierungsgegenstand dürfte die Ortsnähe nicht erforderlich sein. Die besondere technische Komplexität könnte kleinere Marktüberwachungsbehörden überfordern, deren tendenziell übergreifend handelnde Mitarbeiter keine hinreichende Spezialisierung aufbauen können. Durch die dynamische Entwicklung der KI und den zu erwartenden komplexen Prüfverfahren, scheint eine föderal fragmentierte Aufsicht nicht geeignet, den Anforderungen der KI-VO und dem Wirtschaftsinteresse nach einem bundesweit einheitlichen Vollzug gerecht zu werden.²¹⁵ Neben einer Schwächung des Digitalstandortes Deutschland wäre durch die uneinheitliche Aufgabenwahrnehmung, anknüpfend an die obigen Ausführungen, der Grundrechtsschutz der Bürger gefährdet.

6.2.3 *Zentrale Ausrichtung*

Dieses Szenario erkennend, fordert die Kommission territoriale Doppelstrukturen und eine sektorale Fragmentierung der Aufsicht zu verhindern.²¹⁶ Demnach präferiert sie eine zentrale Aufsichtsführung. Die Zahl der KI-Regulierungsbehörden sollte gering gehalten werden, um eine effektive Kooperation sowie einheitliche Auslegung der KI-VO zu fördern.²¹⁷ Eine ausschließliche Zentralisierung lässt die zu erwartenden Rückkopplungseffekte bei überschneidenden Anwendungsbereichen des sektoralen Produktsicherheitsrechts außer Acht.²¹⁸

Eine zwischen der sektoralen und der zentralen Ausrichtung vermittelnde Lösung könnte in der Einrichtung einer koordinierenden KI-Aufsicht bei einer oberen Bundesbehörde liegen, die die sektoral weiterhin zuständigen Behörden in KI-Fachfragen berät.²¹⁹ So könnte auf die technische Kompetenz der sektoralen Aufsichtsbehörden im jeweiligen Produktsicherheitsrecht aufgebaut werden.

Dafür spricht nach der Einschätzung Sachverständiger die Bündelung des methodisch-technischen Sachverständes bei der koordinierenden Aufsicht. Eine solche Einrichtung könnte insbesondere zur Erfüllung der Anforderungen aus Art. 74 Abs. 11, 12, 13 KI-VO über das Kontrollrecht sektoral zuständiger Behörden erforderlich sein. Dieser Vorschlag knüpft an eine Empfehlung der Datenethikkommission aus dem Jahre 2019 an, die der „Bundesregierung die Schaffung eines bundesweiten Kompetenzzentrums Algorithmische Systeme [empfiehlt], welches die sektoralen Aufsichtsbehörden durch technischen und regulatorischen Sachverstand in ihrer

²¹⁴ Giesberts/Gayger, in NK-ProdR, ProdSG § 25 Rn. 5.

²¹⁵ Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19; Korte, ZD-Aktuell 2024, 01773.

²¹⁶ Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 9.

²¹⁷ Delventhal, ZD-Aktuell 2024, 01807.

²¹⁸ Halim/Gasser, RDi 2023, 217, 223.

²¹⁹ MMR-Aktuell 2024, 01539.

Aufgabe unterstützt, algorithmische Systeme im Hinblick auf die Einhaltung von Recht und Gesetz zu kontrollieren“²²⁰.

Gegen eine lediglich koordinierende zentrale Marktaufsichtsbehörde unter Beibehaltung sektoraler Zuständigkeiten spricht dem Sachverständigen Prof. Dr. Glauner und dem KI-Bundesverband zufolge, dass daraus eine sektorale Fragmentierung oder eine örtliche Zersplitterung der Aufsichtskompetenzen folgen könnte.²²¹ Zudem kritisiert der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Roth-Isigkeit je nach der föderalen Organisation der Aufsicht einen potentiell bestimmenden Durchgriff des Bundes auf das Verwaltungshandeln der Länder, wenn die unzureichende technische Kompetenz der Landesbehörden zu einer weitergehend ungeprüften Übernahme der Bundesempfehlungen führt. Eine verfassungsmäßig gedeckte unverbindlich-beratende Funktion des Bundes erfordert zur Gegenprüfung der Empfehlungen den Aufbau eigener KI-Kompetenzen der Länder.²²²

Die Zentralisierung der Aufgaben führt ferner zur Kompetenzsteigerung bei der Judikatur, die sich nach fachlicher Einschätzung des Sachverständigen Prof. Dr. Glauner aufgrund der unspezifischen Fassung der KI-VO einer Vielzahl von Klagen gegenüber sieht.²²³ Das resultiert nicht zuletzt aus dem Einbezug des Verbandsklagerechts von Verbraucherschutzorganisationen über Art. 110 KI-VO.²²⁴

6.2.4 Ausrichtungsempfehlung

In einer gemeinsamen Stellungnahme fordern die deutschen Wirtschaftsverbände eine „einheitliche, innovationsfreundliche und rechtssichere Umsetzung der neuen Vorgaben in der gesamten EU“. Die KI-VO müsse für eine langfristige Innovationsfähigkeit einheitlich europäisch ausgelegt werden.²²⁵

Schlussfolgernd ist die föderal grundsätzlich auf die Länder übertragene KI-Aufsicht aufgrund der hohen Anforderungen an die Personalausstattung und die technischen Kompetenzen bei gleichzeitiger Gewährleistung eines einheitlichen Vollzuges unzweckmäßig. Eine Aufgabenübertragung an die Länder bei paralleler Beratung durch den Bund ist mit den verfassungsrechtlichen Hürden unvereinbar und bedarf des Aufbaus paralleler Strukturen in allen Ländern. Die Zentralisierung der Aufsichtsführung auf Bundesebene ist daher für die Spezialisierung der Exekutive und der Judikative erforderlich. Zur Nutzung der sektoralen Expertise sollte die Marktaufsicht unter Beibehaltung sektoraler Zuständigkeiten aufgebaut werden.

²²⁰ BMI, Gutachten der Datenethikkommission, S. 23.

²²¹ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4; Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 5.

²²² Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 14.

²²³ Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 1.

²²⁴ Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 10.

²²⁵ Bankenverband, Forderungen der deutschen Wirtschaft zur KI-VO Umsetzung, S. 3 f.

Eine zentrale KI-Aufsicht auf der Ebene des Bundes könnte die sektoral zuständigen Verwaltungsträger mit dem erforderlichen KI-Sachverstand unterstützen. Diese Ausrichtungsentscheidung könnte zunächst vorläufig erfolgen und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten im Vergleich zur Einrichtung einer zentralen Aufsichtsbehörde mit dem DDG (§ 34) im Jahr 2029 evaluiert werden.²²⁶

6.3 Einordnung ins Behördengefüge

Anknüpfend an den europäischen Vergleich werden im Folgenden die Ausgestaltungsansätze mit der Neugründung einer eigenen KI-Aufsichtsbehörde sowie der Ansiedlung bei der Datenschutz- oder Telekommunikationsaufsicht bewertet.

6.3.1 *Einrichtung einer neuen Digitalbehörde*

Durch die Ansiedlung der KI-Aufsicht auf Bundesebene kommt analog dem spanischen Vorbild die Einrichtung einer neuen KI-Bundesoberbehörde oder nach dänischem Vorbild die Bündelung der Aufsicht über die europäischen Digital- und Datenrechtsakte in einer neuen Digitalbehörde in Frage. Auch auf europäischer Ebene wurde die Schaffung einer EU-Digitalagentur diskutiert, aufgrund des bis 2027 fortgeltenden Finanzrahmens aber verworfen.²²⁷

Die Option zur Schaffung einer originären KI-Aufsichtsbehörde ist unionsrechtlich in Art. 70 Abs. 1 S. 1 KI-VO explizit als Handlungsoption benannt und verfassungsrechtlich auf Bundesebene für den nicht-öffentlichen Bereich zulässig (Kap. 4.3.2). Die Bündelung mehrerer Aufsichtstätigkeiten bei einer Digitalbehörde kommt in der verfassungsrechtlichen Bewertung einer Neugründung gleich.

Für die Bündelung der Daten- und Digitalrechtsakte bei einer Digitalbehörde spricht die grundsätzlich gestärkte Unabhängigkeit und die Möglichkeit zur Etablierung neuer Prozesse.²²⁸ Eine Ausgestaltung in Anknüpfung an die Aufsichtsstruktur über das DDG bei der BNetzA nach § 15 DDG könnte die Unabhängigkeit der KI-Aufsicht über öffentliche Stellen sicherstellen. Zur Ergänzung der innerbehördlichen Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenskonflikten wäre eine Ausgestaltung der Digitalbehörde als Kollegialverwaltung überlegenswert.²²⁹ In Anlehnung an die Organisation der Rechnungshöfe wäre die Unabhängigkeit der für die einzelnen Abteilungen verantwortlichen Kollegiumsmitglieder sichergestellt. Die Neugründung in einer breiten fachbezogenen Organisationsstruktur könnte durch die Abordnung bereits fachkundigen Personals aus anderen Bereichen unterstützt werden.

²²⁶ Vieth-Ditlmann/Sombetzki, AlgorithmWatch – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4.

²²⁷ Schwartmann/Keber/Zenner, KI-VO – Leitfaden für die Praxis, Rn. 3, S. 273.

²²⁸ Martini/Botta, MMR 2024, 630, 634.

²²⁹ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 16.

Dagegen überwiegen in der Abwägung aufgrund der Umsetzungsfrist in Verbindung mit dem Erfordernis einer handlungsfähigen KI-Aufsicht die ablehnenden Argumente, die Neugründung einer Behördenstruktur zu verwerfen. Beispielsweise kalkuliert das Bundesministerium der Finanzen für das aktuell in Aufbau befindliche Bundesamt zur Bekämpfung der Finanzkriminalität von 2022 bis 2025 mit einem dreijährigen Aufbauzeitraum.²³⁰ Nach Gründung der Behörde sind insbesondere die Etablierung von Verfahrensabläufen und die Personalgewinnung sehr kosten- und zeitintensiv. Dies unterstreicht das Beispiel des 2021 gegründeten Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten. Nach Etablierung der Behörde war im Jahr 2023 immer noch jede fünfte Stelle unbesetzt.²³¹ Die Verschiebung von Personal insbesondere in die zu besetzenden Querschnittsbereichen würde an anderer Stelle weiteren Personalbedarf schaffen.

Aus diesen Gründen wird die Idee der Neugründung einer KI-Aufsicht oder die Schaffung einer Digitalbehörde als zuständige nationale Behörde verworfen.

6.3.2 Übertragung an die Datenschutzaufsicht

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) forderte in einer Veröffentlichung vom 03.05.2024 die Betrauung der Datenschutzbehörden mit der Aufgabe der nationalen KI-Marktüberwachung.²³² Dies rechtfertigt sich durch die langjährige Expertise im digitalen Grundrechtsschutz sowie der Beratung und Beschwerdebearbeitung, den etablierten kooperativen Aufsichts- und Abstimmungsmechanismen auf föderaler sowie europäischer Ebene und der institutionellen Unabhängigkeit der sanktionserprobten Aufsichtsbehörden. Durch eine Bündelung der KI- und Datenschutzaufsicht bei einer Behörde werde das Ziel der einheitlichen Auslegung im Spannungsfeld zwischen DS-GVO und KI-VO gefördert und den Akteuren stehe ein zentraler rechtsgebietsübergreifender Ansprechpartner zur Seite. Die sektoralen Zuständigkeiten sollten unberührt bleiben. Dem BfDI solle die Vertretung im KI-Gremium und die grundsätzliche Zuständigkeit für bundesweit angebotene Produkte übertragen werden. Die Landesbeauftragten handeln beim internen KI-Einsatz durch Unternehmen sowie gegenüber den jeweiligen Landesbehörden.

Der Europäische Datenschutzausschuss unterstützt diese Position in seiner Stellungnahme vom 16.07.2024, verweist auf die übereinstimmenden Gesetzesziele von DS-GVO und KI-VO zur Stärkung des Grundrechtsschutzes sowie die weite

²³⁰ Reuters, Lindner will von 2024 an neues Finanzkriminalamt aufbauen.

²³¹ Lehner, Jede fünfte Stelle unbesetzt, doch Bundesbehörden helfen nicht.

²³² DSK, Nationale Zuständigkeiten für die Verordnung zur Künstlichen Intelligenz.

Anwendbarkeit des Datenschutzrechts durch die KI-gestützte Verarbeitung personenbezogener Daten.²³³ Der Ausschuss stützt sich normativ auf Art. 74 Abs. 8 KI-VO, beschränkt seinen Appell jedoch auf die Aufsicht über Hochrisiko-KI in den Bereichen Strafverfolgung, Grenzmanagement, Justizverwaltung sowie demokratische Prozesse und gibt für die übrigen Anwendungsbereiche lediglich eine Empfehlung zur Benennung als Marktüberwachungsbehörde ab.²³⁴

Den Datenschutzbehörden sind bisweilen noch keine Aufgaben des Produktsicherheitsrechts zugewiesen. Die erforderliche Grundrechtskompetenz dürfte bei der Datenschutzbehörde jedoch ausgeprägt sein. Die Beratung der Adressaten ist auch im Kontext der DS-GVO Teil der Aufgabenerfüllung.²³⁵ Ergänzend spricht eine einheitliche Handhabung der überlappenden Anwendungsbereiche zwischen KI-VO und DS-GVO für eine Betrauung der Datenschutzaufsicht. Ungeachtet der KI-VO gelten die Bestimmungen der DS-GVO bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch KI und damit die Zuständigkeit der Datenschutzaufsicht fort.²³⁶ Die KI-VO nimmt an 29 Stellen auf die DS-GVO Bezug.²³⁷ Ohne die Verarbeitung personenbezogener Daten dürften der Betrieb und das Training von KI-Systemen unmöglich sein.²³⁸ Aus diesen Gründen bedarf es insbesondere im Datenschutzbereich einheitlicher und bindender Entscheidungskompetenzen.²³⁹ Die Durchsetzung der KI-VO ähnelt dem aus dem Datenschutzrecht bekannten System einer risikoorientierten und horizontalen Herangehensweise.²⁴⁰ Ohnehin sind der Datenschutzaufsicht bestimmte Vollzugs- und Mitwirkungsaufgaben zugewiesen. Durch Art. 74 Abs. 8 KI-VO ist sie gar für staatliche Akteure als Marktüberwachungsbehörde vorgesehen. Diese sektorale Zuständigkeit ist im Lichte der obigen Ausführungen sicher (Kap. 4.3.1) und die Bundesdatenschutzbeauftragte sollte mit der Aufsichtsführung betraut werden. Hinzu tritt, dass die Datenschutzaufsicht trotz Zuweisung an eine andere Behörde aufgrund der EuGH-Rechtsprechung auch ohne explizite Zuständigkeit die Aufgabe der KI-Regulierung nach der KI-VO ausüben könnte. In seinem Urteil vom 04.07.2023 erkannte der EuGH das Handeln des Bundeskartellamtes auf dem Gebiet des Datenschutzrechtes an, wenn sich aus der Zuwiderhandlung gegen Datenschutzrecht ein Wettbewerbsverstoß ergibt.²⁴¹ Entsprechend könnten die Aufsichtsbehörden bei Datenschutzverstößen,

²³³ Delventhal, ZD-Aktuell 2024, 01807.

²³⁴ ZD-Aktuell 2024, 01788.

²³⁵ Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 16.

²³⁶ Rohrßen, ZfPC 2024, 111, 122.

²³⁷ Wybitul, NJW 2024, 2641, 2646.

²³⁸ Delventhal, ZD-Aktuell 2024, 01807.; Wybitul, Wer wird KI-Aufsicht und wie viele?.

²³⁹ Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 6.

²⁴⁰ Roth-Isigkeit, ZRP 2022, 187; Schwartmann/Keber/Zenner, KI-VO – Leitfaden für die Praxis, Rn. 21, S. 280.

²⁴¹ EuGH, NJW 2023, 2997.

die sich aus einer Zuwiderhandlung gegen die KI-VO ergeben, auf deren Grundlage handeln und die VO vollziehen. Daran anknüpfend steht der zur Datenverarbeitung erforderliche legitime Zweck in Frage, wenn gegen die Bestimmungen der KI-VO verstoßen wird.²⁴²

Die Deutschen Wirtschaftsverbände positionieren sich in einer gemeinsamen Stellungnahme gegen eine Aufgabenübertragung an die Datenschutzbehörden. Sie kritisieren den „Flickenteppich“ bei der europäischen Datenschutzregulierung.²⁴³ Die föderale Aufsichtsführung in der Bundesrepublik wird gar als dysfunktional zersplittert bezeichnet.²⁴⁴ Dem Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdew) zufolge mündet diese Konstruktion für Unternehmen in „einen erheblichen bürokratischen und finanziellen Mehraufwand“²⁴⁵, der eine uneinheitliche Rechtsauslegung zur Folge hätte. Problematisch an einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung durch die Landesbehörden dürfte erst recht die stark divergierende Personalausstattung und damit einhergehend ein unterschiedliches Maß an Spezialisierung sein. Letztlich könnten die Unabhängigkeitserfordernisse aus Art. 52 Abs. 1 DS-GVO und Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO Interessenskonflikte auslösen und die Rechtsanwendung gefährden.²⁴⁶ Exemplarisch läuft das Verbot automatisierter Einzelfallentscheidungen aus Art. 22 DS-GVO dem grundlegenden Zweck von KI zuwider.²⁴⁷ Weiterhin könnten die Bestimmungen des Art. 5 DS-GVO und des Art. 10 Abs. 3 KI-VO bei der Datenverarbeitung durch KI-Systeme kollidieren.²⁴⁸

Schlussfolgernd überwiegt das Interesse an einer bundesweit harmonisierten und innovationsfreundlichen Aufsichtsführung im Verhältnis zu einer zusammengefassten Datenschutz- und KI-Aufsicht. Eine Beteiligung der Datenschutzbehörden an der Aufsicht wird dennoch unumgänglich und ein abgestimmtes Handeln der Vollzugsbehörden zwingend erforderlich sein.

6.3.3 Übertragung an die Bundesnetzagentur

Letztlich kommt nach dem österreichischen Vorbild die Anknüpfung der KI-Aufsicht an die Telekommunikationsaufsicht in Frage. Diese ist in Deutschland nach § 181 TKG bei der BNetzA angesiedelt. Diese nimmt bereits die Aufsichtsaufgaben nach § 12 DDG wahr. Neben der Datenschutzaufsicht hat sich auch die BNetzA für die Aufgabenübernahme im Bereich der KI-Regulierung öffentlich angeboten.²⁴⁹

²⁴² Wybitul, Wer wird KI-Aufsicht und wie viele?.

²⁴³ Bankenverband, Forderungen der deutschen Wirtschaft zur KI-VO Umsetzung.

²⁴⁴ Kilian, ZRP 2024, 130, 131.

²⁴⁵ bdew, Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung, S. 3.

²⁴⁶ Delventhal, ZD-Aktuell 2024, 01807.

²⁴⁷ Krönke, NVwZ 2024, 529, 531.

²⁴⁸ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1769, 1773.

²⁴⁹ Schneider, Eine einheitliche und konzentrierte Aufsicht ergibt viel Sinn.

Unter Beachtung der zu erledigenden Aufgaben (Kap. 5) kann die BNetzA bereits auf einschlägige sektorale Zuständigkeiten im Produktsicherheitsrecht aufbauen. Als zuständige Behörde nach § 2 Abs. 1 AnerkV notifiziert sie Konformitätsbewertungsstellen zur elektromagnetischen Verträglichkeit von Betriebsmitteln nach § 21 Abs. 1 EMVG und zur Funkanlagenüberwachung nach § 22 Abs. 1 FuAG. Auf dem Gebiet der benannten Vorschriften nimmt die BNetzA entsprechend § 22 Abs. 1 EMVG und § 23 Abs. 1 FuAG ebenfalls die Aufgaben der Marktüberwachungsbehörde wahr. In ihrer Funktion als Geschäftsstelle des Deutschen Forums für Marktüberwachung (DMÜF) nach § 12 MÜG koordiniert die BNetzA bundesweit sektorübergreifend die unter die europäischen Harmonisierungsrechtsvorschriften fallende Zusammenarbeit der Marktüberwachungsbehörden. Sie dient in der Arbeitskommunikation als Schnittstelle zwischen der Kommission und den Landesbehörden, bereitet die Berichtspflichten der Bundesrepublik vor und richtet einen jährlichen Austausch aus.²⁵⁰ Damit weist die BNetzA einschlägige für die Umsetzung der KI-VO erforderliche produktsicherheitsrechtliche Erfahrungen vor. Lediglich zur Bewertung des soziotechnischen Charakters und des Grundrechtsschutzes müsste das Aufgabenportfolio der BNetzA ergänzt werden.

Den bereits oben ausgeführten Argumenten der Datenschutzaufsichtsbehörden, weshalb aufgrund ihrer originären Zuständigkeiten und im Sinne der Rechtssicherheit keine andere als die Datenschutzaufsicht für die Aufgabenwahrnehmung in Frage kommt (siehe Kap. 6.4.2), widersprechen Wirtschaftsverbände zugunsten der BNetzA. Aus Sicht des bdew eignet sich die BNetzA aufgrund ihrer Expertise in hochregulierten Sektoren und ihren Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des DSA besonders für die Aufgabe der KI-Aufsicht. Durch die Aufgabenübertragung könne der Wettbewerbs- und Innovationsförderungsgedanke der KI-VO Einzug in das übergreifende Arbeitsfeld der BNetzA nehmen und wirtschaftliche Impulse befördern.²⁵¹ Dem schließt sich die DIHK an, unterstreicht die Erfahrungen der BNetzA als zentrale Ansprechpartnerin nach dem DAS, ihre damit einhergehende Erfahrung mit einer risikobasierten Aufsichtsführung und die bereits etablierte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene durch die Koordination des DMÜF. Die im Zusammenhang mit dem DSA politisch unabhängig handelnde Behörde setze einen starken Fokus auf die Einbeziehung der Adressaten für eine praktikable Aufsichtsführung.²⁵²

²⁵⁰ BNetzA, Deutsches Marktüberwachungsforum.

²⁵¹ bdew, Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung, S. 5.

²⁵² DIHK, Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts, S. 4.

Unter Zugrundelegung dieser Erwägungen eignet sich die BNetzA als KI-Aufsichtsbehörde. Das Wissen und die Erfahrungen im Produktsicherheitsrecht überzeugen im Vergleich zu den übrigen Handlungsoptionen. Die fehlende Expertise im Bereich des Grundrechtsschutzes kann durch die in der KI-VO explizit vorgesehene Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden ausgeglichen werden.

6.4 Zwischenergebnis

Einige Mitgliedsstaaten sind bei der Umsetzung der KI-VO mit der Benennung von zuständigen Behörden vorangeschritten. In der Bundesrepublik bedürfen die föderalen Anforderungen einer besonderen Bewertung. Der Aufbau einer zentralen Digitalbehörde sollte aufgrund des umfangreichen Aufbau- und Findungsprozesses zunächst verworfen, aber mittelfristig evaluiert werden.²⁵³

In der Abwägung ist die Aufsicht aufgrund des komplexen Regelungsgegenstandes auf Bundesebene anzusiedeln. Daran anknüpfend scheidet eine Aufgabenübertragung an die Datenschutzaufsicht aufgrund ihrer föderalen Zersplitterung aus. Daneben verfolgt die Produktaufsicht einen anderen Ansatz als die reine Datenschutzaufsicht mit einem ohnehin angeschlagenen Ruf in Politik und Wirtschaft. Eine innovationsfreundliche KI-Aufsicht darf sich nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend auf das Datenschutzrecht fokussieren.²⁵⁴ Dennoch bleibt sie sektoral für die Aufsicht über bestimmte öffentliche Bereiche zuständig. Die Zentralisierung dieser Zuständigkeit bei der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) ist aufgrund der voranzusetzenden Spezialisierung ebenfalls zu empfehlen und mit der nationalen Umsetzung vorzunehmen.

An die Expertise der bundesweit sektoral zuständigen Behörden sollte angeknüpft werden. In Feldern, in denen keine Bundesbehörde handelt oder keine Harmonisierungsrecht greift, sollte die Aufsicht bei einer zentralen Behörde angesiedelt werden, die sektoral berät und für den Bereich der Bundesverwaltung hinreichende KI-Expertise aufbaut. Ein Rückgriff der Länder auf die Beratung ist aus verfassungsrechtlichen Erwägungen unzulässig. Eine Ansiedlung bei der im Produktsicherheitsrecht erfahrenen BNetzA würde den Anforderungen gerecht.

Dieser Empfehlung folgend, entschied die Bundesregierung in Ausübung ihres politischen Ermessens eine Ansiedlung der Aufsicht nach der KI-VO bei der BNetzA. Zu dieser Grundsatzentscheidung sind keine eingehenderen Informationen verfügbar. Die Bekanntmachung erfolgte auf dem LinkedIn-Kanal des BMWK.²⁵⁵

²⁵³ Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 10; Kilian, ZRP 2024, 130., Roth-Isigkeit, KIR 2024, 15, 19., Vieth-Ditlmann/Sombetzki, AlgorithmWatch – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 4.

²⁵⁴ Korte, ZD-Aktuell 2024, 01773.

²⁵⁵ BMWK, Wichtiger Schritt zur Umsetzung der europäischen KI-Verordnung.

7 Fazit

Mit dem Inkrafttreten der KI-VO knüpft die EU an ihre regulatorische Vormachtstellung in der Welt an²⁵⁶ und fasst grundsätzliche Festlegungen für die Entwicklung guter und vertrauenswürdiger KI²⁵⁷. Zurzeit bestehende Regelungslücken sind aufgrund des überwiegend Venture-Capital finanzierten KI-Umfeldes im Sinne der KI-Unternehmen mit einer rechtssicheren Umsetzung der VO zu schließen.²⁵⁸

Unsicherheiten resultieren aus der definitorischen Unschärfe des sachlichen Anwendungsbereichs durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die Überlappung mit anderen Unionsrechtsakten. Zur harmonisierten Anwendung in der EU ist institutionell insbesondere das Handeln des KI-Büros gefragt. Dieses hat die Mitgliedsstaaten anleitende Leitlinien zu erlassen, vor Inkrafttreten der VO auf die Herausgabe der Normung hinzuwirken und Praxisleitfäden zu erarbeiten.

Durch die Nutzung von Standardsoftware, die durch Updates um KI-Funktionen erweitert wird oder unkoordinierte Beschaffungen können Unternehmen unbemerkt den Betreiberpflichten der KI-VO unterfallen.²⁵⁹ Zur Prävention ist die Schulung und Unterweisung der Mitarbeitenden erforderlich. Aufgrund der abgestuften Anwendbarkeit der KI-VO ist der frühzeitige Aufbau hausinterner KI-Compliance oder die Beschaffung externer Beratungskompetenzen zu empfehlen.²⁶⁰ Zur strukturierten Erfassung unternehmener Compliance-Anstrengungen empfiehlt sich die Implementierung eines Compliance-Management-Systems mit der Dokumentation produktbezogener Vorgaben, der Beachtung von Umsetzungsfristen, von Meldefristen und der Wechselwirkungen mit anderen Rechtsnormen.

Im Lichte der Bundestagswahlen im Februar 2025 erfordert die nationale Umsetzung bis zum 02.08.2025 besondere Priorität. Aufgrund der Bedeutung einer externen Konformitätsbewertung für die Haftungsminimierung ist die Arbeitsfähigkeit der notifizierenden Behörde herzustellen. Diese sollte neben der zentralen Marktüberwachungsbehörde und dem Reallabor auf Bundesebene bei der BNetzA, unter Beibehaltung sektoraler Zuständigkeiten, angesiedelt werden. Eine Änderung des Grundgesetzes ist Voraussetzung für diese Konstruktion. Zur Bündelung bei einer Digitalbehörde sollte das Konstrukt spätestens in 2029 evaluiert werden.

Zusammenfassend liegt in der KI-VO eine Chance, wenn die Institutionen schnell aufgebaut, rechtliche Anforderungen konkretisiert und den Unternehmen dadurch ein verlässliches Investitions- und Innovationsumfeld geschaffen wird.

²⁵⁶ Assion, KIR 2024, 114.

²⁵⁷ Krönke, NVwZ 2024, 529, 534.

²⁵⁸ Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss, S. 18.

²⁵⁹ Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 210.

²⁶⁰ Chibanguza/Steege, NJW 2024, 1775; Klos/Taylan, CCZ 2024, 205, 211.

Quellenverzeichnis

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V., Innovations- & Qualitätszentrum Kaiserslautern, <https://mission-ki.de/de/iqz-kaiserslautern>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: acatech, Innovations- & Qualitätszentrum Kaiserslautern).

Ammann, Thorsten / Pohle, Jan, KI-Verordnung – Was bisher geschah und jetzt zu tun ist, CB 2024, S. 137 – 144.

Ashkar, Daniel / Schröder, Christian, Das Gesetz über künstliche Intelligenz der Europäischen Union, BB 2024, S. 771 – 779.

Assion, Simon, Einheit der Rechtsordnung?, KIR 2024, S. 113 – 115.

Bader, Johannes / Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 64. Edition, Stand: 2024, München (zitiert als *Bearbeiter*, in BeckOK VwVfG, Fundstelle).

Bankenverband, Positionspapier – Die Forderungen der deutschen Wirtschaft zur Umsetzung der KI-Verordnung, https://bankenverband.de/files/2024-06/PP_KI_Verb%C3%A4nde_final.pdf, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Bankenverband, Forderungen der deutschen Wirtschaft zur KI-VO Umsetzung).

Becker, Daniel / Feuerstack, Daniel, Die EU-KI-Verordnung, KIR 2024, S. 61 – 69.

Braegelmann, Tom, KI-VO und Compliance – aktuelle Brennpunkte, KIR 2024, S. 39 – 42.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat, Gutachten der Datenethikkommission, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission-kurzfassung.pdf%3F__blob%3Dpublication-File%26v%3D4, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: BMI, Gutachten der Datenethikkommission).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Rahmen für Künstliche Intelligenz in der EU steht: KI-Verordnung einstimmig gebilligt, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/02/20240202-rahmen-fur-kunstliche-intelligenz-in-der-eu-steht-ki-verordnung-einstimmig-gebilligt.html>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: BMWK, Rahmen für Künstliche Intelligenz in der EU steht: KI-VO einstimmig gebilligt).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Neue Räume, um Innovationen zu erproben, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/konzept-fur-ein-reallabore-gesetz.pdf?blob=publicationFile&v=4>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: BMWK, Neue Räume, um Innovationen zu erproben).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Wichtiger Schritt zur Umsetzung der europäischen KI-Verordnung, https://de.linkedin.com/posts/bmwk_wichtiger-schritt-zur-umsetzung-der-europ%C3%A4ischen-activity-7242905557584560130-JoJ0, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: BMWK, Wichtiger Schritt zur Umsetzung der europäischen KI-Verordnung).

Bundesnetzagentur, Deutsches Marktüberwachungsforum, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Technik/DMUEF/start.html>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: BNetzA, Deutsches Marktüberwachungsforum).

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung, https://www.bdew.de/media/documents/Stellungnahme_Nationale_Umsetzung_der_KI-VO_Anforderungen_an_die_nationale_Auf_swjCmya.pdf, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: bdew, Nationale Umsetzung der europäischen KI-Verordnung).

Büttner-Thiel, Nicole, Startup-Verband – Stellungnahme zum Thema “Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz”, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002484/0a35fa6d3c54e766d9f7682ce2cdad21/Buettner-Thiel.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Büttner-Thiel, Startup-Verband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Center for AI Safety, Statement on AI Risk, <https://www.safe.ai/work/statement-on-ai-risk#press>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Center for AI Safety, Statement on AI Risk).

Chibanguza, Kuuya / Steege, Hans, Die KI Verordnung – Überblick über den neuen Rechtsrahmen, NJW 2024, S. 1769 – 1775.

Datenschutzkonferenz, Nationale Zuständigkeiten für die Verordnung zur Künstlichen Intelligenz (KI-VO), https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20240503_DSK_Positionspapier_Zustaendigkeiten_KI_VO.pdf, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: DSK, Nationale Zuständigkeiten für die Verordnung zur Künstlichen Intelligenz).

Deutscher Bundestag, Tagesordnung öffentliche Anhörung – Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1000654/f30c5caecf49414a1a8046de08b0f1ba/to063-OeA.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Deutscher Bundestag, Tagesordnung der öffentlichen Anhörung im Digitalausschuss).

Deutsche Industrie- und Handelskammer, Digitalisierung weiter eher Werkzeug als Innovationsmotor – Digitalisierungsumfrage 2023, <https://www.dihk.de/resource/blob/111692/c2c84c03f399bb4c8bf59dd199426c29/dihk-digitalisierungsumfrage-2023-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: DIHK, Digitalisierungsumfrage 2023).

Deutsche Industrie- und Handelskammer, DIHK-Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts, <https://www.dihk.de/resource/blob/121290/271e81371a03411d70d33ca1fa243fda/dihk-impulspapier-zur-nationalen-umsetzung-des-ai-act-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: DIHK, Impulspapier zur nationalen Umsetzung des AI Acts).

Delventhal, Marlene, EDSA: Rolle der Datenschutzbehörden iRd KI-Verordnung, ZD-Aktuell 2024, 01807.

Dix, Alexander / Seyerlein-Klug, Annegrit, EAID: Exportschlager AI Act – Setzt die EU einen weltweiten Standard für die KI-Regulierung?, ZD-Aktuell 2024, 04506.

Ehrig, Lina, Anhörung Umsetzung AI-Act, <https://www.bundestag.de/resource/blob/999968/1adbc13695d680c1d1468cd062c78e73/Ehrig.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Ehrig, vzbv – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Ehring, Philipp / Taeger, Jürgen (Hrsg.), Produkthaftungs- und Produktsicherheitsrecht, 1. Auflage, Stand: 2022, Baden-Baden (zitiert als *Bearbeiter*, in NK-ProdR, Fundstelle).

Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 2024, München (zitiert als *Bearbeiter*, in BeckOK GG, Fundstelle).

Europäische Kommission, Ausarbeitung des ersten Verhaltenskodex für Allzweck-KI beginnt, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/ausarbeitung-des-ersten-verhaltenskodex-fur-allzweck-ki-beginnt-2024-09-30_de, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: EU-Kommission, Ausarbeitung des ersten Verhaltenskodex für Allzweck-KI beginnt).

Fetic, Lajla, Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002496/d483eccdec5f1dcc32ccc770e2ce5e2d/Fetic.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Fetic, Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Ferner, Jens, Überblick über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz (KI) in China, <https://www.ferner-alsdorf.de/ueberblick-ueber-die-regulierung-von-kuenstlicher-intelligenz-ki-in-china/>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Ferner, Überblick über die Regulierung von Künstlicher Intelligenz in China).

Gerdemann, Simon, Konformitätsbewertung als Kernpflicht der KI-Verordnung, NJW 2024, S. 2209 – 2215.

Glauner, Patrick, Stellungnahme über „Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002474/773fbf5b7ff6943097c45b097e8d8b3c/Glauner.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Glauner, TH Deggendorf – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Gonzalez, Maria, Cambridge City Council Votes to Ban Facial Recognition Technology, <https://www.thecrimson.com/article/2020/1/16/cambridge-city-council-bans-facial-recognition/>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Gonzalez, Cambridge City Council Votes to Ban Facial Recognition Technology).

Groß, Kilian, Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Fragenkatalog zur Vorbereitung der Sitzung des Digitalausschusses des Deutschen Bundestags am 15.5.2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1004348/a55a1b309273c7b40cea0ddd2a4430f6/Gross.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Groß, Stellungnahme Kommission – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Halim, Noha Lea / Gasser, Urs, Vektoren zukünftiger Governance von Künstlicher Intelligenz, RDi 2023, S. 217 – 225.

Heise online, AI Act: Europäische KI-Verordnung tritt im August in Kraft, <https://www.heise.de/news/AI-Act-Countdown-zur-Umsetzung-der-KI-Verordnung-laeuft-9800084.html>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Heise online, AI Act: Europäische KI-Verordnung tritt im August in Kraft).

Heldt, Amélie / Legner, Sarah, Digitale Dienste Gesetz (DDG): Deutschland setzt den Digital Services Act um, <https://www.nomos.de/digitale-dienste-gesetz-ddg-deutschland-setzt-den-digital-services-act-um/>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Heldt/Legner, DDG: Deutschland setzt den Digital Services Act um).

Herbers, Björn / Rappenglück, David, Die Durchsetzung der KI-Verordnung auf EU-Ebene: Das EU AI Office, RDi 2024, S. 432 – 440.

Holzki, Larissa, 40 Stunden minus X – Wie viel Arbeit erledigt KI für Sie?, <https://www.handelsblatt.com/technik/ki/ki-briefing-40-stunden-minus-x-wie-viel-arbeit-erledigt-ki-fuer-sie/100031691.html>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Holzki, 40 Stunden minus X – Wie viel Arbeit erledigt KI für Sie?).

Honer, Mathias / Schöbel, Philipp, Das Gesetz über Künstliche Intelligenz im System der europäischen Digitalregulierung – Ein Überblick, JuS 2024, S. 648 – 653.

Hu, Krystal, ChatGPT sets record for fastest-growing user base - analyst note, <https://www.reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Hu, ChatGPT sets record for fastest-growing user base – analyst note).

Kilian, Robert, Nationale Spielräume bei der Umsetzung des Europäischen AI Acts, ZRP 2024, S. 130 – 132.

Kilian, Robert, Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über Künstliche Intelligenz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002540/2c7af0e644c2d1b19d20896994727736/Kilian.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Kilian, KI-Bundesverband – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Klos, Christian / Taylan, Ramazan, Von der Theorie zur Praxis: Die EU-KI-Verordnung effektiv umsetzen, CCZ 2024, S. 205 – 211.

Korte, Kai, DSK: Nationale Zuständigkeiten für die KI-VO, ZD-Aktuell 2024, 01773.

Krönke, Christoph, Das europäische KI-Gesetz: Eine Verordnung mit Licht und Schatten, NVwZ 2024, S. 529 – 534.

Lehner, Joana, Jede fünfte Stelle unbesetzt, doch Bundesbehörden helfen nicht, <https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/jede-5-stelle-unbesetzt-probleme-bei-wichtigster-visa-behoerde/>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Lehner, Jede fünfte Stelle unbesetzt, doch Bundesbehörden helfen nicht).

Martin-Jung, Helmut, Die Welle reiten oder untergehen, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ki-sz-digitalgipfel-deutschland-1.6538266?reduced=true>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Martin-Jung, Die Welle reiten oder untergehen).

Martini, Mario / Botta, Jonas, KI-Aufsicht im föderalen Staat, MMR 2024, S. 630 – 638.

MMR-Aktuell, Digitalausschuss: BNetzA als mögliche KI-Aufsichtsbehörde – Experten diskutieren Umsetzung der KI-VO in Deutschland, MMR-Aktuell 2024, 01539.

Möller-Klapperich, Julia, Die neue KI-Verordnung der EU, NJ 2024, S. 337 – 342.

Reuters, Lindner will von 2024 an neues Finanzkriminalamt aufbauen, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/lindner-will-ab-2024-neues-finanzkriminalamt-aufbauen-19055871.html>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Reuters, Lindner will von 2024 an neues Finanzkriminalamt aufbauen).

Reusch, Philipp, KI und Software im Kontext von Produkthaftung und Produktsicherheit, RD 2023, S. 152 – 159.

Rohrßen, Benedikt, KI & CE – Die KI-VO, das Produktsicherheitsrecht für Künstliche Intelligenz, ZfPC 2024, S. 111 – 123.

Roßnagel, Alexander, Festlegungen für die KI-Aufsicht, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/editorial-njw-2024-41-festlegungen-fuer-die-ki-aufsicht>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Roßnagel, Festlegungen für die KI-Aufsicht).

Roth-Isigkeit, David, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung am 15. Mai 2024 des Digitalausschusses des Bundestags zum Thema Nationale Spielräume bei der Umsetzung des europäischen Gesetzes über künstliche Intelligenz, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002542/9399017597afda26d626a23617a30bbb/Roth-Isigkeit.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Roth-Isigkeit, DUV Seyer – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Roth-Isigkeit, David, Der neue Rechtsrahmen für Künstliche Intelligenz in der Europäischen Union – Regelungsgegenstand, Lücken und Problemstellungen der neuen KI-Regulierung, KIR 2024, S. 15 – 20.

Roth-Isigkeit, David, Grundstrukturen der geplanten KI-Aufsichtsbehörden – KI-Bürokratie, ZRP 2022, S. 187 – 190.

Schneider, Katharina, Eine einheitliche und konzentrierte Aufsicht ergibt viel Sinn, <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung-und-ki/briefing/eine-einheitliche-und-konzentrierte-aufsicht-ergibt-viel-sinn>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Schneider, Eine einheitliche und konzentrierte Aufsicht ergibt viel Sinn).

Schwartmann, Rolf / Keber, Tobias / Zenner, Kai, KI-VO – Leitfaden für die Praxis, 2024, Heidelberg.

Taylor Wessing, Überblick über die KI-Verordnung der EU (AI Act), <https://www.taylorwessing.com/de/insights-and-events/insights/artificial-intelligence-act>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Taylor Wessing, Überblick über die KI-Verordnung der EU).

Vasel, Johann Justus, Künstliche Intelligenz und die Notwendigkeit agiler Regulierung, NVwZ 2023, S. 1298 – 1303.

Vasel, Johann Justus, Sieben Sünden und Defizite europäischer KI-Regulierung, EuZW 2024, S. 829 – 835.

Vieth-Ditlmann, Kilian / Sombetzki, Pia, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Digitales am 15. Mai 2024 zur nationalen Umsetzung der KI-Verordnung, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002768/411c38bedaf76d16f5aaf0c34f729766/Vieth-Ditlmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Vieth-Ditlmann/Sombetzki, AlgorithmWatch – Öffentliche Anhörung im Digitalausschuss).

Voigt, Paul / Hullen, Nils, Handbuch KI-Verordnung, 2024, Berlin.

Wendt, Janine / Wendt, Domenik, Das neue Recht der künstlichen Intelligenz, 2024, Baden-Baden.

Voßkuhle, Andreas, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 2003, S. 266 – 335.

Wybitul, Tim, Geldbußen wegen Verstößen gegen die KI-Verordnung, NJW 2024, S. 2641 – 2647.

Wybitul, Tim, Wer wird KI-Aufsicht und wie viele?, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/wer-wird-ki-aufsicht-und-wie-viele>, zuletzt abgerufen am 05.12.2024 (zitiert als: Wybitul, Wer wird KI-Aufsicht und wie viele?).

ZD-Aktuell, EDSA empfiehlt Datenschutzbehörden als Marktüberwachungsbehörden nach KI-VO, ZD-Aktuell 2024, 01788.

Hiermit versichere ich, Eric Alexander Spaniol, dass ich die Masterarbeit selbstständig verfasst und weder diese Arbeit noch Teile davon an anderer Stelle zu Prüfungszwecken eingereicht habe, sowie keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Lebach, 06.12.2024

Eric Alexander Spaniol

Unterschrift