



Nationale KI-Aufsicht

Aufgaben, Befugnisse und
Umsetzungsoptionen

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Mai 2024

Herausgeber

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren

Prof. Dr. Mario Martini
Dr. Jonas Botta

Verantwortlich

Asena Soydaş

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München
Dr. Barbara Serfozo (Executive Summary)

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildrechte

Titelfoto: © LautaroFederico – stock.adobe.com
S. 6: © Ansichtssache_Britta Schröder

Der **Text** und die **Grafiken** dieser Publikation sind lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>



Davon ausgenommen sind alle **Fotos** und **Logos**, sie sind urheberrechtlich geschützt, unterfallen nicht der oben genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

Zitiervorschlag

Martini, Mario, und Jonas Botta (2024).
Nationale KI-Aufsicht. Aufgaben, Befugnisse und
Umsetzungsoptionen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung.
Gütersloh.

DOI 10.11586/2024054

Nationale KI-Aufsicht

Aufgaben, Befugnisse und
Umsetzungsoptionen

Prof. Dr. Mario Martini | Dr. Jonas Botta

Inhalt

Vorwort	5
Zusammenfassung	7
Executive Summary	9
Abkürzungsverzeichnis	11
A. Unionsrechtliche Vorgaben aus der KI-VO	12
I. Aufgaben und Befugnisse	13
1. Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen	13
2. Marktüberwachung	14
3. Innovations- und Wettbewerbsförderung	14
II. Organisation	14
1. Behördenanzahl	15
2. (Völlige) Behördenunabhängigkeit	15
3. Behördenausstattung	16
B. Mitgliedstaatliche Umsetzungsoptionen	17
I. Verwaltungswissenschaftlicher und rechtlicher Rahmen	17
1. Status quo der Marktüberwachung im föderalen Staat	17
2. Zentralisierung auf Bundesebene	18
II. Errichtung einer neuen Behörde	20
III. Integration in bestehende Aufsichtsstruktur	21
1. Aufgabenübertragung auf das BKartA	21
2. Aufgabenübertragung auf das BSI	22
3. Aufgabenübertragung auf den BfDI	23
4. Aufgabenübertragung auf die BNetzA	25
C. Empfehlungen	26
D. Literaturverzeichnis	28

Vorwort

Mit der Verabschiedung der Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-Verordnung, noch besser bekannt unter AI Act) im März 2024 im Europäischen Parlament hat die Europäische Union nach einem langjährigem Gesetzfindungsmarathon eine Antwort auf die Frage gefunden, wie KI im Einklang mit europäischen Werten entwickelt und angewendet werden sollte. Doch damit ist die Reise lange nicht zu Ende: In den nächsten drei Jahren muss die Verordnung auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene in wirksame Governance- und Compliance-Maßnahmen übersetzt werden.

Eine der zentralen Fragen, die es dabei zeitnah zu klären gilt, ist die der mitgliedstaatlichen Aufsichtsstrukturen, insbesondere der nationalen Aufsichtsbehörden. Denn diese Behörden werden eine **Schlüsselrolle bei der Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften der KI-Verordnung spielen und am Ende über die Wirksamkeit der KI-Verordnung entscheiden.**

Das Projekt reframe[Tech] der Bertelsmann Stiftung beschäftigt sich mit der Frage, **wie in Deutschland möglichst zeitnah eine fundierte Entscheidung über die KI-Aufsichtsstruktur getroffen werden kann. Dies ist wichtig, um die vorgegebene Frist für die Benennung der Aufsichtsbehörden von zwölf Monaten nach Inkrafttreten der KI-Verordnung einhalten zu können.** Denn während einige Mitgliedstaaten bereits vor Monaten ihre Aufsichtsbehörden bestimmt haben, nimmt in Deutschland die Debatte darüber erst langsam Fahrt auf. Die Erfahrungen in der Umsetzung anderer europäischer digitalpolitischer Gesetze, wie dem Digital Services Act und dem Digital Markets Act zeigen, dass die Umsetzung im föderal strukturierten Deutschland oft schwierig zu regeln ist.

Um eine Grundlage für diese Debatte zu liefern, hat reframe[Tech] diese verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Studie bei Prof. Dr. Mario Martini und Dr. Jonas Botta vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer in Auftrag gegeben. Darin leiten die Autoren die Anforderungen an die nationale Aufsichtsstruktur aus der KI-Verordnung ab und wenden diese auf die deutschen Gegebenheiten an. Auf Basis der Studienergebnisse hat reframe[Tech] im März 2024 ein Dialogtreffen mit Vertreter:innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft durchgeführt, um die Kernerkenntnisse zu diskutieren.

Die Studie zeigt auf, dass eine **Zentralisierung der Aufsichtsbefugnisse auf Bundesebene dazu beitragen kann, die Einhaltung der KI-Verordnung einheitlich, bürokratiearm und nutzer:innenfreundlich zu überwachen.** Gleichzeitig ist in der föderal strukturierten Marktaufsicht in Deutschland eine umfassende Zentralisierung nur mit einer Verfassungsänderung oder einem Staatsvertrag möglich. Aus der Empfehlung der Autoren für eine Übertragung der Aufsichtsaufgaben an die Bundesnetzagentur (BNetzA) leiten sich weitere Detailfragen ab, z. B. wie sich die Kompetenzen anderer Behörden effektiv einbinden lassen. Zusätzlich braucht es zeitnah einen Diskurs darüber, wie es gelingt, die europäischen Digitalgesetzgebungen in ihrer Umsetzung und insbesondere in ihren Aufsichtsstrukturen stärker zusammenzudenken. Zu beiden Fragestellungen braucht es weitere wissenschaftliche Einsichten und politische Debattenräume.

Wir danken den beiden Autoren Prof. Dr. Mario Martini und Dr. Jonas Botta für ein zentrales Puzzlestück

bei der Beantwortung der KI-Aufsichtsfragen sowie den Teilnehmenden des Dialogtreffens für die facettenreiche Debatte. Wir freuen uns über Resonanz und natürlich auch über jede Form konstruktiver Kritik an den Ergebnissen dieser Publikation.



Julia Gundlach

Projektleitung
reframe[Tech]
Bertelsmann Stiftung



Asena Soydaş

Project Manager
reframe[Tech]
Bertelsmann Stiftung

Zusammenfassung

Die europäische Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-VO) definiert nicht nur klare Anforderungen an den Einsatz und die Nutzung von KI-Systemen. Sie verlangt auch neue Aufsichtsstrukturen, die eine effektive KI-Governance gewährleisten sollen.

Auf europäischer Ebene wird der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) die KI-Nutzung der EU-Institutionen überwachen. Zudem wird die KI-VO ein Europäisches Gremium für künstliche Intelligenz sowie ein Büro für künstliche Intelligenz aus der Taufe heben, um die einheitliche Anwendung der KI-VO zu unterstützen und die Koordinierung der nationalen Marktüberwachungsbehörden zu fördern.

Das Gros der Aufsichtsaufgaben liegt aber in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland muss innerhalb von zwölf Monaten sowohl eine notifizierende Behörde als auch eine Marktüberwachungsbehörde errichten bzw. benennen (dies kann auch dieselbe Behörde sein). Der Aufgabenkanon der Aufsichtsinstanz umfasst drei Bereiche: die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, die Innovations- und Wettbewerbsförderung sowie vor allem die Überwachung des KI-Marktes. Die Behörden müssen (völlig) unabhängig sein und über angemessene finanzielle, personelle und technische Ressourcen verfügen.

Um einen einheitlichen nationalen Vollzug zu gewährleisten und Kompetenzen zu bündeln, empfiehlt es sich, die KI-Aufsicht (so weit wie möglich) bei einer Behörde auf Bundesebene zu zentralisieren. Der Gesetzgeber könnte eine neue Behörde errichten. Vorzugswürdig ist es aber, die Aufsichtsaufgaben einer bestehenden Behörde zu übertragen, um die Schlag-

kraft der KI-Aufsicht in der wichtigen Startphase nicht durch den langwierigen Aufbau einer neuen Behörde zu gefährden. Denkbar sind insbesondere das Bundeskartellamt (BKartA), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie die Bundesnetzagentur (BNetzA).

Das BKartA sowie das BSI verfügen nicht über die erforderliche Unabhängigkeit, die die KI-VO voraussetzt. Der BfDI wirkt demgegenüber auf den ersten Blick besonders vielversprechend. Der gute Grundgedanke, Datenschutz und KI-Regulierung zusammenzudenken, lässt sich nach geltendem Recht allerdings zum einen nur sehr eingeschränkt erreichen. Denn die Aufsicht über die Privatwirtschaft läge auch dann weiterhin in zwei verschiedenen Händen: Während der BfDI die KI-Aufsicht inne hätte, fiel die Datenschutzaufsicht (überwiegend) in den Zuständigkeitsbereich der Landesbeauftragten. Den Datenschutzbehörden zusätzlich die KI-Aufsicht anzuvertrauen, kann sie zum anderen in einen Interessenkonflikt mit ihrem Auftrag bringen, wirksamen Grundrechtsschutz personenbezogener Daten herzustellen.

Will der Bund die KI-Aufsicht stärker als Produkt- und Wirtschaftsaufsicht konzipieren und von der Datenschutzaufsicht entkoppeln, empfiehlt es sich, die neue Aufsichtsfunktion der BNetzA zu übertragen und die Behörde zu einer umfassenderen Digitalbehörde weiterzuentwickeln. Ihre Struktur verheißt am ehesten, den Ausgleich zwischen Innovationsverantwortung und Innovationsoffenheit zu gewährleisten. Dafür ist es aber unerlässlich, die Unabhängigkeit der BNetzA weiter zu stärken.

Kriterien und Bewertung zur Eignung für eine Benennung als KI-Aufsichtsbehörde:

	BKartA	BSI	BfDI	BNetzA
Völlige Unabhängigkeit	Nein	Nein	Ja	Teilweise
Erfahrung mit Innovationsförderung	Nein	Nein	Teilweise	Teilweise
Bereits horizontaler Aufgabenansatz	Ja	Nein	Teilweise	Teilweise
Erfahrung mit Produktsicherheit	Nein	Ja	Nein	Ja
Erfahrung mit Notifizierung	Nein	Ja	Ja	Ja

Executive Summary

The European Regulation on Artificial Intelligence (AI Act) not only defines precise requirements for the deployment and use of AI systems but also demands new oversight structures to ensure effective AI governance.

At the European level, the European Data Protection Supervisor (EDPS) will monitor the use of AI by EU institutions. Additionally, the AI Act will establish a European Artificial Intelligence Board and an Office for Artificial Intelligence to support the consistent application of the AI Act and promote coordination among national market surveillance authorities.

However, the majority of oversight responsibilities lie with the Member States. Within twelve months, the Federal Republic of Germany must establish or designate both a notifying authority and a market surveillance authority (which can be the same authority). The oversight tasks of these authorities encompass three areas: accrediting conformity assessment bodies, promoting innovation and competition, and especially monitoring the AI market. These authorities must be completely independent and have adequate financial, personnel, and technical resources.

To ensure uniform national enforcement and consolidate competencies, it is advisable to centralize AI oversight (as much as possible) at a federal-level authority. The legislature could establish a new authority. However, it is preferable to transfer oversight tasks to an existing authority to avoid undermining the effectiveness of AI oversight during the crucial initial phase by creating a new authority. Potential candidates include the Federal Cartel Office

(BKartA), the Federal Office for Information Security (BSI), the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (BfDI), and the Federal Network Agency (BNetzA).

The BKartA and BSI lack the necessary independence required by the AI Act. Conversely, the BfDI appears particularly promising at first glance. However, the good idea of combining data protection and AI regulation can only be achieved to a limited extent under current law. This is because oversight of the private sector would still remain in two different hands: while the BfDI would oversee AI, data protection oversight would largely fall under the jurisdiction of the state data protection commissioners. Entrusting data protection authorities with additional AI oversight could also potentially create a conflict of interest with their mandate to effectively protect fundamental rights related to personal data.

If the federal government aims to design AI oversight more as product and economic regulation separate from data protection oversight, it is recommended to transfer the new oversight function to the BNetzA and further develop the agency into a more comprehensive digital authority. Its structure holds the most promise for balancing innovation responsibility with openness to innovation. However, it is essential to further strengthen the independence of the BNetzA to achieve this goal.

Criteria and evaluation for suitability for designation as an AI oversight authority:

	BKartA	BSI	BfDI	BNetzA
Complete Independence	No	No	Yes	Partially
Experience with fostering innovation	No	No	Partially	Partially
Already a horizontal task approach	Yes	No	Partially	Partially
Experience with product safety	No	Yes	No	Yes
Experiences with notification	No	Yes	Yes	Yes

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	EDSB	der Europäische Datenschutzbeauftragte
AI Act	Artificial Intelligence Act	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
BaFin	Bundesanstalt für Finanzaufsicht	EinhZeitG	Einheiten- und Zeitengesetz
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	EMVG	Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz
BayLDA	Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht	EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern	Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz	ErwGr.	Erwägungsgrund
BeckRS	Beck Rechtsprechung	EuGH	Europäischer Gerichtshof
BEGTPG	Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	EUV	Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)
BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	FuAG	Funkanlagen-gesetz
BfJ	Bundesamt für Justiz	GG	Grundgesetz
BKartA	Bundeskartellamt	GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
BMI	Bundesministerium des Innern	GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	KI-VO	KI-Verordnung
BNetzA	Bundesnetzagentur	MessEG	Mess- und Eichgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	NJW	Neue Juristische Wochenschrift
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache	PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt Braunschweig und Berlin
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht	SPoC	Single Point of Contact
CSBW	Cybersicherheitsagentur	TKG	Telekommunikationsgesetz
DDG-E	Digitale-Dienste-Gesetz	TTDSG	Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung	TÜV	Technischer Überwachungsverein
DSA	Digital Services Act	UAbs.	Unterabsatz
DSK	Datenschutzkonferenz	Urt.	Urteil
DSRL	Datenschutzrichtlinie	VerfNRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
EDSA	Europäischer Datenschutzausschuss		

A. Unionsrechtliche Vorgaben aus der KI-VO

Die KI-Verordnung (KI-VO) ist weltweit das erste demokratisch legitimierte, verbindliche Regelwerk für den KI-Einsatz. Ihre Vorgaben setzen entscheidende Wegmarken dafür, wie Europa der Übergang in das nächste digitale Zeitalter erfolgreich gelingen kann. Die EU vertraut dabei auf einen horizontalen¹, risikobasierten² Regelungsansatz, der sich sehr stark an

der Regulierungsphilosophie des Produktsicherheitsrechts³ orientiert.

Die KI-VO formuliert nicht nur zahlreiche (technische) Anforderungen, wie KI-Systeme in den Verkehr zu bringen, in Betrieb zu nehmen und zu verwenden sind. Sie etabliert auch eine neue Aufsichtsstruktur.⁴ Insbesondere hebt sie ein Europäischen Gremium für

- 1 Die KI-VO beschränkt sich nicht auf bestimmte Sektoren (z. B. die Automobilindustrie oder die Gesundheitsbranche), sondern gilt grundsätzlich für alle Wirtschaftszweige.
- 2 Weiterführend dazu Hilgendorf und Roth-Isigkeit 2023: 51 ff.

- 3 Es legt die grundlegenden Anforderungen fest, die Produkte erfüllen müssen, um sicher in den Handel gebracht zu werden.
- 4 Roth-Isigkeit 2022: 187 ff.

Vorgaben der KI-VO für die „zuständigen nationalen Behörden“

Organisation

Einrichtung oder Benennung mindestens einer notifizierenden Behörde und einer Marktüberwachungsbehörde (Zusammenfassung zu einer Behörde ist möglich)

Institutionelle Unabhängigkeit: Ausschluss einer Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht*

Angemessene finanzielle, personelle und technische Ausstattung

Aufgaben und Befugnisse

Konformitätsbewertungsstellen akkreditieren	Marktüberwachung	Innovations- und Wettbewerbsförderung
Benennung und Überwachung unabhängiger Stellen für die Ex-ante-Kontrolle von Hochrisiko-KI-Systemen	Befugnisse insbesondere kraft EU-Marktüberwachungsverordnung	Einrichtung von KI-Reallaboren
	Meldestelle für schwerwiegende Vorfälle und Fehlfunktionen	Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen
	Zentrale Anlaufstelle (Single Point of Contact, SPoC)	

* Die Verwaltungsorganisation unterscheidet grundsätzlich drei unterschiedliche Aufsichtsformen. Die Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Rechtsaufsicht beschränkt sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Dienstaufsicht ist die Aufsicht über die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten.

künstliche Intelligenz (Art. 65 Abs. 1 KI-VO) und ein Büro für künstliche Intelligenz (AI Office; Art. 3 Nr. 47 KI-VO) aus der Taufe. Das Gremium berät und unterstützt die Kommission und die Mitgliedstaaten, um eine einheitliche und wirksame Anwendung der KI-VO zu erleichtern (Art. 66 S. 1 KI-VO). Es kann zu diesem Zweck u. a. die Koordinierung der zuständigen nationalen Behörden (→ A. I. 2.) aktiv unterstützen (Art. 66 S. 2 lit. a KI-VO). Das AI Office ist Bestandteil der Kommission und unterstützt die Ausschussarbeit sowie insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Marktüberwachungsbehörden (Art. 74 Abs. 11 S. 2 KI-VO).⁵ Soweit unionale Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen KI einsetzen, fungiert der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) künftig als Aufsichtsbehörde (Art. 70 Abs. 9 KI-VO).

Alle übrigen Aufsichtsaufgaben nehmen grundsätzlich die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden als zuständige nationale Behörden wahr, welche die Mitgliedstaaten einrichten oder benennen müssen (Art. 70 Abs. 1 S. 1 KI-VO; → A. I.). Diese Aufgabenteilung entspricht auch den Grundsätzen der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) sowie der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie, wie sie die unionalen Verträge etablieren (vgl. Art. 291 AEUV):⁶ Die Union ist nur dann zum Handeln berufen, wenn sich politische Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht gleichermaßen gut verwirklichen lassen; wie die Mitgliedstaaten unionale Vorgaben organisatorisch umsetzen, z. B. welchen Behörden sie den Vollzug neuen EU-Rechts übertragen, steht ihnen grundsätzlich frei, solange sie die Wirksamkeit der unionalen Regeln sicherstellen.

⁵ ErwGr. 161 S. 2 KI-VO regt an, dass dem AI Office die Aufsicht über KI-Systeme, die auf KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck beruhen und bei denen das Modell und das System vom selben Anbieter bereitgestellt werden, übertragen werden sollte. In allen anderen Fällen sollen gemäß ErwGr. 161 S. 3 KI-VO die nationalen Marktüberwachungsbehörden weiterhin zuständig sein.

⁶ Weiterführend dazu z. B. Ludwigs 2018: 1417 ff.; Stelkens 2012: 511 ff. Dieser Grundsatz gilt für sämtliche Sachgebiete, für die die Mitgliedstaaten der Union Kompetenzen übertragen haben.

I. Aufgaben und Befugnisse

Unter den Dachbegriff „zuständige nationale Behörden“ i. S. d. Art. 70 Abs. 1 S. 1 KI-VO fallen zwei Behördentypen: die notifizierende Behörde sowie die Marktüberwachungsbehörde (Art. 3 Nr. 48 KI-VO). Ihnen obliegt es insbesondere, die Konformitätsbewertungsstellen zu akkreditieren (1.), den KI-Markt zu überwachen (2.) sowie Maßnahmen der Innovations- und Wettbewerbsförderung zu ergreifen (3.).

1. Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen

Die KI-VO sieht keine staatliche Kontrollstelle vor, die ähnlich wie ein „KI-TÜV“ jedes KI-System vor der Nutzung prüft. Ihr Kontrollsystem setzt vielmehr grundsätzlich auf die Kraft der Selbstregulierung der Anbieter⁷: Hochrisiko-KI-Systeme⁸ müssen eine Konformitätsbewertung (Art. 43 KI-VO) durchlaufen, bevor sie in den Verkehr gelangen bzw. in Betrieb genommen werden (Art. 16 lit. f KI-VO). Dieses Verfahren soll sicherstellen, dass sie die spezifischen Anforderungen und Pflichten der Art. 8 ff. KI-VO erfüllen.⁹

Die Ex-ante-Kontrolle durchzuführen, obliegt grundsätzlich den Anbietern selbst (interne Kontrolle; Art. 43 Abs. 2 KI-VO und Anhang VI): Der jeweilige Anbieter prüft – insbesondere anhand der in der technischen Dokumentation enthaltenen Informationen –, ob das Hochrisiko-KI-System den Anforderungen der Art. 8 ff. KI-VO entspricht.

Allein für Systeme biometrischer Identifizierung und Kategorisierung natürlicher Personen sowie zur Emotionserkennung sieht Art. 43 Abs. 1 UAbs. 1 KI-VO

⁷ In der Studie wird bei gewissen juristischen Fachbegriffen auf das Gendern verzichtet (siehe z. B. Anbieter und Betreiber)

⁸ Es gibt zwei Arten von Hochrisiko-KI-Systemen: zum einen solche Systeme, die als Produkt oder Sicherheitskomponente eines Produkts bereits bisher aufgrund des unionalen (Produktsicherheits-)Rechts einer Konformitätsbewertung zu unterziehen waren (Art. 6 Abs. 1 KI-VO), und zum anderen sog. eigenständige Hochrisiko-KI-Systeme, die in den in Anhang III der KI-VO aufgezählten Bereichen zum Einsatz kommen sollen (Art. 6 Abs. 2 KI-VO).

⁹ Die Anbieter müssen u. a. ein Risikomanagementsystem etablieren (Art. 9 KI-VO), eine technische Dokumentation des Hochrisiko-KI-Systems erstellen (Art. 11 KI-VO) und Gebrauchsanweisungen (Art. 13 KI-VO) bereitstellen.

grundsätzlich einen alternativen Zulassungsweg, nämlich eine externe Konformitätsbewertung, vor.¹⁰ Diese nehmen unabhängige Dritte (d. h. nicht der Anbieter selbst) – einschließlich Tests, Zertifizierungen und Kontrollen – vor (Art. 3 Nr. 21 KI-VO). Diese Kontrollstellen prüfen das jeweilige Hochrisiko-KI-System anhand der technischen Dokumentation (Art. 11 KI-VO). Sie in einem Akkreditierungsverfahren zu benennen und sie anschließend zu überwachen, fällt der notifizierenden Behörde zu (Art. 3 Nr. 19 KI-VO).

2. Marktüberwachung

In einzelnen, ausdrücklich benannten Ausnahmefällen¹¹ kann die Marktüberwachungsbehörde die behördliche Konformitätsbewertung auch selbst übernehmen, wenn sie die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten darüber informiert (Art. 46 Abs. 1 KI-VO).

Die Kernaufgabe dieser Behörde ist indes eine andere: Sie soll aufsichtsrechtliche Befugnisse für KI-Systeme (vornehmlich nach der Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020¹²) ausüben, die in den Verkehr gebracht wurden (vgl. Art. 3 Nr. 26 KI-VO).¹³ Die Marktüberwachungsbehörde fungiert insbesondere als Meldestelle für KI-Anbieter: Diese müssen ihr schwerwiegende Vorfälle und Fehlfunktionen mitteilen (Art. 73 Abs. 1 KI-VO). Außerdem kann sie unbeschränkt Zugang zu Daten verlangen, um anlassbezogene Kontrollen durchzuführen (Art. 74 Abs. 12 KI-VO). Stellt die Marktüberwachungsbehörde Verstöße gegen die KI-VO fest, fordert sie den Betreiber

des KI-Systems zum Handeln auf: Er muss Korrekturmaßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Konformität des KI-Systems wiederherzustellen, oder das KI-System vom Markt nehmen bzw. es zurückrufen (Art. 79 Abs. 2 UAbs. 2 KI-VO). Ferner kann die Behörde Sanktionen nach Art. 99 KI-VO verhängen.

Die Marktüberwachungsbehörde ist ein wichtiges Bindeglied zur sonstigen Verwaltung auf nationaler und unionaler Ebene sowie zur Öffentlichkeit: Sie dient als zentrale Anlaufstelle (Single Point of Contact, SPoC). Über den bloßen Informationsaustausch hinaus sollen die mitgliedstaatlichen Marktüberwachungsbehörden untereinander sowie mit der Kommission zusammenarbeiten und gemeinsame Untersuchungen durchführen (Art. 74 Abs. 11 S. 1 KI-VO).

3. Innovations- und Wettbewerbsförderung

Die Rolle der zuständigen nationalen Behörden erschöpft sich nicht in ihrer Kontrollfunktion. Sie sollen zugleich als Innovationsmotor fungieren. Daher schreibt die KI-VO ihnen die Befugnis (und die Pflicht¹⁴) zu, KI-Reallabore (regulatorische Experimentierräume) einzurichten (Art. 57 ff. KI-VO).¹⁵ Diese sind als „Sandkästen“ konzipiert, in denen sich neue, innovative KI-Technologien unter regulatorischer Aufsicht und Gewährleistung angemessener Schutzmaßnahmen erproben lassen – nicht nur unter simulierten, sondern auch unter realen Bedingungen. Die nationalen Behörden sollen außerdem dazu beitragen, gezielt kleine und mittlere Unternehmen dabei zu unterstützen, die Vorgaben der KI-VO einzuhalten (Art. 70 Abs. 8 KI-VO).

¹⁰ Für biometrische Überwachungssysteme ist die externe Kontrolle durch notifizierte Stellen verpflichtend, soweit es keine harmonisierten Normen gemäß Art. 40 KI-VO gibt und keine gemeinsamen Spezifikationen gemäß Art. 41 KI-VO verfügbar sind. Weiterführend Roth-Isigkeit, § 8. Konformitätsbewertungsverfahren, Organisation und Mittel der KI-Aufsichtsbehörden und Europäischer KI-Ausschuss, 145 (145 ff.).

¹¹ Nämlich bei außergewöhnlichen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder des Schutzes von Leben und Gesundheit von Personen, des Umweltschutzes und des Schutzes wichtiger Industrie- und Infrastruktureinrichtungen.

¹² Die Marktüberwachungsverordnung folgt wie die KI-VO einem horizontalen Regelungsansatz und gilt daher für eine Vielzahl von Produkten, Produktkategorien und Produktgruppen.

¹³ Eine Ausnahme gilt für Hochrisiko-KI-Systeme, die Strafverfolgungszwecken, dem Grenzmanagement sowie der Justiz und Demokratie dienen. Die Aufsicht über diese Systeme soll vornehmlich den Datenschutzbehörden obliegen (Art. 74 Abs. 8 KI-VO).

II. Organisation

Die KI-VO gibt den Mitgliedstaaten für die zuständigen nationalen Behörden nur wenige, aber dennoch tiefgreifend wirkende, organisatorische Vorgaben mit auf den Weg. Sie beschränkt sich auf grundlegende Weichenstellungen.

¹⁴ Konkret verpflichtet die KI-VO die EU-Mitgliedstaaten dazu, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der KI-VO ein KI-Reallabor einzurichten (Art. 57 Abs. 1 S. 1 KI-VO).

¹⁵ Botta 2022: 391 (399 f.).

1. Behördenanzahl

In jedem Mitgliedstaat muss es mindestens eine notifizierende Behörde und eine Marktüberwachungsbehörde geben (Art. 70 Abs. 1 S. 1 KI-VO). Es kann sich dabei sowohl um dieselbe als auch um mehrere Behörden handeln (Art. 70 Abs. 1 S. 4 KI-VO).

2. (Völlige) Behördenunabhängigkeit

Die zuständigen nationalen Behörden müssen ihre Befugnisse „unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen“ ausüben; auffällig ist der Unterschied zum Europäischen Gremium für künstliche Intelligenz i. S. d. Art. 65 KI-VO: Dieses soll seine Aufgaben so durchführen, dass seine „Objektivität und Unparteilichkeit gewahrt sind“ (Art. 65 Abs. 7). Im Unterschied zur nationalen Aufsichtsbehörde genießt es also keine Unabhängigkeit. Eine effektive mitgliedstaatliche KI-Aufsicht setzt nach Einschätzung des Unionsgesetzgebers ihre Unabhängigkeit voraus, um die Objektivität ihrer Tätigkeiten und Aufgaben zu gewährleisten sowie die Anwendung und Durchführung der KI-VO sicherzustellen (Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO). Die Mitglieder dieser Behörden haben sich daher insbesondere jeder Handlung zu enthalten, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist (Art. 70 Abs. 1 S. 3 KI-VO).

Soweit die Marktüberwachungsbehörden biometrische Systeme (Hochrisiko-KI-Systeme i. S. v. Anhang III Nr. 1 KI-VO) überwachen, die insbesondere für Zwecke der Strafverfolgung zum Einsatz kommen, müssen sie über wirksame Untersuchungs- und Korrekturbefugnisse verfügen und diese ausweislich ErwGr. 159 S. 1 und 2 KI-VO „völlig unabhängig“¹⁶ ausüben können, d. h. sowohl über institutionelle als auch funktionelle Eigenständigkeit verfügen.¹⁷ Das schließt eine staatliche Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht aus.¹⁸

Eine Aufsichtsinstanz aus der hierarchischen Steuerungsbefugnis übergeordneter Behörden herauszulösen, reibt sich zwar mit dem Demokratieprinzip im repräsentativen Verfassungsstaat des Grundgesetzes. Dieses geht davon aus, dass sich der Wille des Volkes vom Parlament über die obersten Bundesbehörden bis zum Verwaltungsvollzug vor Ort in der demokratischen Legitimationskette fortschreibt. Das setzt Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten voraus. „Völlige Unabhängigkeit“ einer Behörde weicht dieses Prinzip auf und senkt damit das demokratische Legitimationsniveau ab. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts legitimiert solche verfassungsrechtlichen Veränderungen jedoch, soweit das Unionsrecht dies zwingend vorgibt.

Der verfügende Teil¹⁹ der KI-VO fordert eine völlige Unabhängigkeit der zuständigen nationalen Behörden zwar – anders als bspw. Art. 50 Abs. 2 DSA (Digital Services Act) – nicht ausdrücklich ein.²⁰ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat aber bereits mehrfach entschieden, dass der Begriff der Unabhängigkeit – auch ohne den ausdrücklichen Zusatz „völlig“ – in der Regel garantiert, dass die betreffende öffentliche Stelle im Verhältnis zu den Einrichtungen, denen gegenüber ihre Unabhängigkeit zu wahren ist, völlig frei handeln kann – und dabei vor jeglicher Weisung

¹⁹ Gemeint sind damit die Art. 1 ff. KI-VO. Sie entfalten – im Gegensatz zu den ErwGr. – unmittelbare Rechtswirkung.

²⁰ Das könnte darauf hindeuten, dass der Verordnungsgeber ihnen – jedenfalls jenseits des begrenzten Anwendungsbereichs der Auslegungshilfe (vgl. EuGH Urt. v. 13.7.1989 – Rs. 215/88 Rn. 31 – Casa Fleischhandel) des ErwGr. 159 S. 2 KI-VO – eine im Vergleich zur Datenschutzaufsicht begrenztere institutionelle Autonomie verleihen will. Zumindest eine Rechts- oder Dienstaufsicht ließe sich dann womöglich noch unionsrechtskonform aufrechterhalten oder implementieren. Immerhin kennt auch das Datenschutzrecht bei der aufsichtsbehördlichen Unabhängigkeit Abstufungen. So verbürgt Art. 69 Abs. 1 DS-GVO für den Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) – das zentrale Koordinierungsgremium der nationalen Datenschutzaufsicht – anders als für die nationale Aufsichtsbehörde nicht die völlige, sondern lediglich einfache Unabhängigkeit. Der Verzicht auf die „völlige Unabhängigkeit“ lässt sich dort nicht nur aus der Gesetzeshistorie (vgl. Art. 29 Abs. 1 UAbs. 2 DSRL) herleiten, sondern auch auf das Recht der Kommission zurückführen, am EDSA teilzunehmen (Art. 68 Abs. 5 DS-GVO) sowie seine Dienste in Anspruch zu nehmen (Art. 70 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO; siehe DS-GVO/BDSG/Martini 2020: Art. 69 Rn. 40 f.). Die KI-VO sieht vergleichbare Ein- bzw. Mitwirkungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Stellen auf die KI-Aufsichtsbehörden indes nicht vor.

¹⁶ Der Begriff der „völligen Unabhängigkeit“ ist dem Unionsrecht aus Art. 52 Abs. 1 DS-GVO vertraut.

¹⁷ Datenschutzrecht/Polenz 2019: Art. 52 Rn. 5; vgl. auch Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz/Martini 2020: Art. 69 Rn. 27.

¹⁸ EuGH NJW 2010, 1265 (1266 f.); EuGH ZD 2012, 563 (564); Kühling und Dürr 2023: 93 (97 ff.).

und Einflussnahme von außen geschützt ist.²¹ Die finale Fassung der KI-VO ist auch vor diesem Hintergrund (wohl) als bewusste Entscheidung zu verstehen, den Aufsichtsbehörden ein stärkeres Maß an Unabhängigkeit zu garantieren.²²

3. Behördenausstattung

Auch für die Ausstattung der zuständigen nationalen Behörden gibt die KI-VO einen Rahmen vor, der den mitgliedstaatlichen Spielraum einschränkt: Diese müssen – ähnlich wie bspw. Datenschutzbehörden (Art. 52 Abs. 4 DS-GVO) – über angemessene finanzielle, personelle und technische Ressourcen verfügen (Art. 70 Abs. 3 S. 1 KI-VO).

Das setzt insbesondere eine ausreichende Zahl von Mitarbeiter:innen mit Fachwissen sowie hinreichenden Kompetenzen voraus. Art. 70 Abs. 3 S. 2 KI-VO verlangt von ihnen u. a. ein tiefes Verständnis der KI-Technologien, der Daten und Datenverarbeitung, der Grundrechte, der Gesundheits- und Sicherheitsrisiken sowie der bestehenden Normen und rechtlichen

Anforderungen. Behördermitarbeiter:innen müssen also sowohl eine neue E-Health-Anwendung als auch einen Bewerberauswahlalgorithmus untersuchen können. Dieses gebotene weite Wissensspektrum ist eine Folge des horizontalen Regelungsansatzes der KI-VO. Er bedingt – insbesondere bei der Einrichtung oder Benennung nur einer Behörde – eine vielfältig ausgebildete Belegschaft und eine entsprechende Organisationsstruktur (z. B. mit themenspezifischen Abteilungen und Referaten).

Gerade in der Anfangszeit der KI-Aufsicht dürfte eine Abordnung aus anderen Behörden (z. B. von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes) sinnvoll sein. Außerdem müssen die zuständigen nationalen Behörden eine angemessene Zahl an Cybersicherheitsmaßnahmen ergreifen (Art. 70 Abs. 4 KI-VO).²³ Das erfordert ebenfalls eine entsprechende Ausstattung an Personal, Technik und Finanzen.

21 EuGH BeckRS 2018: 11052 Rn. 67; EuGH BeckRS 2020: 11948, Rn. 32; EuGH ZEuP 2022: 456 (458). Da diese Urteile nicht das Datenschutzrecht betreffen, lassen sich die strengen Unabhängigkeitsanforderungen des EuGH auch nicht allein auf die primärrechtliche Verankerung der unabhängigen Datenschutzbehörden in Art. 8 Abs. 3 GRCh zurückführen. Vielmehr gelten sie rechtsgebietsübergreifend (Kühling und Dürr 2023: 93 [103 f.]). Hätte der Unionsgesetzgeber in der KI-VO einen anderen (weniger weitreichenden) Unabhängigkeitsbegriff verankern wollen, wäre es – die EuGH-Rechtsprechung vor Augen – aber jedenfalls angezeigt gewesen, das ausdrücklich zu regeln. Dass er sich bewusst mit der Unabhängigkeitsverbürgung und ihrer Reichweite auseinandergesetzt hat, zeigt der Blick in die Entstehungsgeschichte des Art. 70 KI-VO: Der ursprüngliche Kommissionsentwurf sah noch keine Unabhängigkeit der gesamten KI-Aufsicht vor. Er verlangte lediglich, dass die Mitgliedstaaten ihre notifizierenden Behörden so organisieren, dass bei ihrer Aufgabenerfüllung Objektivität und Unparteilichkeit gewahrt sind (Art. 59 Abs. 1 S. 2 KI-VO-E-KOM).

22 Die abweichenden Formulierungen im Binnensystem der KI-VO („völlige Unabhängigkeit“ in ErwGr. 159 S. 2 einerseits und lediglich „unabhängig“ in Art. 70 Abs. 1 S. 2 KI-VO andererseits) bleiben damit ohne materielle Bedeutung. Sie dürften entweder auf einen redaktionellen Fehler zurückgehen oder darauf beruhen, dass der Ordnungsgeber die Unabhängigkeit in ErwGr. 159 S. 2 KI-VO deklaratorisch besonders betonen wollte. Somit muss die KI-Aufsicht insgesamt völlig unabhängig sein. Obgleich sich eine gegenteilige Ansicht ebenfalls vertreten lässt, riskierte doch jeder Mitgliedstaat, der seine zuständigen nationalen Behörden nicht völlig unabhängig ausgestaltete, angesichts der gefestigten EuGH-Rechtsprechung ein kostenintensives Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) und eine nachträgliche, ebenfalls ressourcenbindende Behördenreform.

23 Welche Maßnahmenanzahl danach als angemessen zu gelten hat, hat der Unionsgesetzgeber offengelassen. Es kommt insoweit auf das konkrete Einzelfallrisiko und eine Abwägung mit den Implementierungskosten an.

B. Mitgliedstaatliche Umsetzungsoptionen

Angesichts der herausgehobenen Bedeutung der KI-Behörde(n) verwundert es nicht, dass einige EU-Mitgliedstaaten bereits begonnen hatten, eine Aufsichtsstruktur aufzubauen, bevor die finale Fassung der KI-VO vorlag. Sie wählten dabei unterschiedliche organisatorische Ansätze. Während Spanien eine neue Behörde (Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial) errichtet hat, erweitert Frankreich seine Datenschutzbehörde (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) um eine spezielle KI-Abteilung.²⁴

In Deutschland steht die Entscheidung, wie die nationale KI-Aufsicht konkret auszugestalten ist, hingegen bislang noch aus. Sowohl das Implementierungsmodell, eine neue Behörde zu gründen, als auch der Weg, sie in eine bestehende Behördenstruktur zu integrieren, ist nach wie vor denkbar.²⁵

I. Verwaltungswissenschaftlicher und rechtlicher Rahmen

Dass die KI-VO die nationale KI-Aufsicht vorrangig als Marktüberwachung konzipiert, lenkt den Blick auf die Vielzahl bereits vorhandener deutscher Marktüberwachungsbehörden, die Blaupause für die neue Aufsichtsstruktur der KI-VO sein könnten.

24 Böllhoff 2023: 63 (65 f.).

25 Aus der Entscheidung des Unionsgesetzgebers, die KI-Aufsicht auf EU-Ebene dem EDSB zu übertragen, erwächst jedenfalls keine Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten. ErwGr. 156 S. 5 KI-VO stellt das ausdrücklich klar.

1. Status quo der Marktüberwachung im föderalen Staat

In Deutschland besteht eine langjährige Tradition einer staatlichen Gewerbeaufsicht.²⁶ Zu ihren Kernaufgaben gehören auch solche der Marktüberwachung: Die Gewerbeaufsichtsämter prüfen die Sicherheit technischer Arbeitsmittel und verschiedener Verbraucherprodukte. Seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 ist die Bedeutung dieser Aufgabe gewachsen. Denn ein freier Warenverkehr erfordert einheitliche Sicherheitsstandards. Das führte zu europäischen Standards im nationalen Produktsicherheitsrecht. In diese Entwicklung reiht sich die KI-VO nahtlos ein.

In einzelnen Sachgebieten sind zwar auch Bundesbehörden für die Marktüberwachung verantwortlich (vgl. § 25 Abs. 1 S. 2 Produktsicherheitsgesetz [ProdSG]), bspw. das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, das Kraftfahrtbundesamt, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, das Luftfahrtbundesamt oder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. In erster Linie obliegt diese Aufgabe aber den nach Landesrecht zuständigen Behörden (§ 25 Abs. 1 S. 1 ProdSG), vor allem den Gewerbeaufsichtsämtern bei den Bezirksregierungen.²⁷ Dadurch sind bundesweit bis zu 80 unterschiedliche Behörden dafür zuständig, gesetzliche Regelungen im praktischen Alltag umzusetzen. Das zieht naturgemäß eine uneinheitliche Vollzugspraxis

26 Das Preußische Gesetz über die Fabrikinspektion v. 16.5.1853 etablierte Fabrikationsinspektionen bei den Bezirksregierungen. Siehe Kloepfer und Veit 1990: 121 (122).

27 Klindt 2009: 51 (51); vgl. auch Strafrechtliche Nebengesetze/Häberle 2023, Losebl. (Stand: 249. Erg.-Lfg.), § 25 ProdSG Rn. 1.

nach sich – insbesondere in den Bereichen, die nicht auf Bundesebene konzentriert sind.²⁸

2. Zentralisierung auf Bundesebene

Mit Blick auf die Regulierungserfordernisse künstlicher Intelligenz hat die Idee, die Aufsicht bei einer Bundesbehörde zu zentralisieren, Charme. Sie erlaubt es nicht nur, die Rechtsregeln der KI-VO einheitlich zu vollziehen. Dieser Weg ermöglichte auch, gezielt Wissen und Kompetenz an einer Stelle zu bündeln – nicht nur in der Behörde selbst, sondern z. B. auch bei der zuständigen Gerichtsbarkeit (im Falle von Klagen gegen die Behörde).²⁹ Anderenfalls drohten vermeidbare Rechtsunsicherheiten. Denn eine Vielzahl unterschiedlicher Marktüberwachungsbehörden auf Bundes- und Landesebene erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass diese dasselbe Recht beim Vollzug abweichend auslegen (vielen steht als warnendes Beispiel der Vollzug der DS-GVO durch die achtzehn deutschen Datenschutzbehörden vor Augen; → B. III. 3.). Es empfiehlt sich, das themenspezifische Fachwissen anderer Behörden, statt durch eine zersplitterte Vollzugszuständigkeit, im Wege eines engen sachlichen Austauschs der Behörden sicherzustellen. Nach dem Vorbild des produktsicherheitsrechtlichen Ordnungsmodells „ein Produkt, eine Behörde“ stellt dann auch die Regulierung von (Hochrisiko-)KI-Systemen Bürger:innen und Unternehmen für die KI-VO-Anwendung nur einen Ansprechpartner zur Verfügung.

Um möglichst große Synergieeffekte zu erzielen, sollte der nationale Gesetzgeber die Aufgabe der Marktüberwachung und die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen auf die gleiche Behörde übertragen. Eine zentrale Instanz auf Bundesebene ist auch insofern von Vorteil, als jeder Mitgliedstaat im Europäischen Gremium für Künstliche Intelligenz mit einer Stimme sprechen soll. Das Unionsrecht gibt zwar nicht vor, wer als mitgliedstaatlicher Vertreter fungieren soll. Allerdings erscheint es sachgerecht, diese Aufgabe derjenigen Behörde zuzuweisen, die auch für den Vollzug der KI-VO vorrangig zuständig ist, und damit Reibungsverluste zu reduzieren sowie eine schlagkräftige Repräsentation auf der europäi-

schen Bühne zu ermöglichen. Soweit Marktüberwachung und Notifizierung bei einer Behörde angesiedelt sind, kann die Bundesrepublik ihre Stimme in der Union im Zweifel am stärksten vernehmbar zur Geltung bringen.

Ogleich es verwaltungswissenschaftlich sinnvoll erscheint, die KI-Aufsicht bei einer Bundesbehörde zu bündeln, sollte der Gesetzgeber zugleich keine Silo-Struktur aufbauen, die hermetische Trennungen einzieht.³⁰ Bei der wichtigen Aufgabe der KI-Aufsicht ist es vielmehr sachgerecht, sämtliche verfügbaren Kompetenzen einzubeziehen und von Anfang an zu einem Behördennetzwerk zu verknüpfen: Dieses könnte neben dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie der Bundesnetzagentur (BNetzA) bspw. auch die Bundesanstalt für Finanzaufsicht³¹ (BaFin), die Physikalisch-Technische Bundesanstalt³² und das Kraftfahrtbundesamt integrieren. Die Datenethikkommission hatte diese Idee bereits als „Kontrollverbund für kritische algorithmische Systeme“ beworben.³³ Als Nukleus für ein solches Netzwerk könnte das zu Beginn des Jahres 2024 gestartete Digitalcluster aus sechs Bundesbehörden (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht [BaFin], Bundesamt für Justiz [BfJ], Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik [BSI], der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit [BfDI], das Bundeskartellamt [BKartA] und Bundesnetzagentur (BNetzA) fun-

²⁸ Klindt 2009: 51 (51 f.).

²⁹ Vgl. Martini und Botta 2022: 605 (615).

³⁰ Auch der Unionsgesetzgeber gibt vor, dass die Mitgliedstaaten die Koordinierung zwischen den auf der Grundlage der KI-VO benannten Marktüberwachungsbehörden und anderen einschlägigen nationalen Behörden oder Stellen, die die Anwendung der in Anhang I aufgeführten Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union oder sonstigen Unionsrechts überwachen, erleichtern sollen (Art. 74. Abs. 10 KI-VO).

³¹ Art. 70 Abs. 6 KI-VO trägt den Mitgliedstaaten grundsätzlich auf, ihre Finanzaufsichtsbehörden in die KI-Aufsicht miteinzubeziehen bzw. ihnen diese sektoral zu übertragen (vgl. dazu Botta 2022: 391 [400]). Art. 70 Abs. 7 KI-VO erlaubt den Mitgliedstaaten indes auch, diese Aufgabe bei einer zentralen Behörde zu konzentrieren.

³² Die PTB ist eine wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWK. Ihre Aufgaben ergeben sich insbesondere aus § 6 des Einheiten- und Zeitengesetzes (EinhZeitG) und § 45 des Mess- und Eichgesetzes (MessEG). Mangels institutioneller Unabhängigkeit kommt die PTB nicht als nationale KI-Aufsicht infrage.

³³ Datenethikkommission der Bundesregierung 2019: 198 f.

gieren.³⁴ Seine Aufgabe ist es, den bereits bestehenden informellen behördenübergreifenden Austausch zu verstetigen und mit Kooperationsgruppen auf Arbeitsebene sowie Jahreskonferenzen auf Leitungsebene die Digitalaufsicht künftig noch effektiver, synergetischer und einheitlicher werden zu lassen.³⁵

Wenn ein Mitgliedstaat seine KI-Aufsicht auf Bundesebene zentralisieren möchte, schiebt das Unionsrecht dem keinen Riegel vor (a). Das nationale Verfassungsrecht stellt dem Gesetzgeber jedoch insoweit vor Herausforderungen (b).

a) Unionskonformität einer Zentralisierung auf Bundesebene

Die KI-VO ist für eine zentralisierte Behördenstruktur nicht nur offen, sondern legt sie sogar an: Der Unionsgesetzgeber sieht eine Marktüberwachungsbehörde als zentrale Anlaufstelle vor und lässt es ausdrücklich zu, sich auf eine mitgliedstaatliche Behörde zu beschränken. Die KI-Marktüberwachungsbehörde kann auch in Bereichen tätig werden, in denen andere EU-Verordnungen bereits Aufsichtsstrukturen vorgeben (Art. 74 Abs. 3 S. 2 KI-VO). Sie muss sich dann aber mit den einschlägigen sektorspezifischen Marktüberwachungsbehörden koordinieren (z. B. über ein nationales Pendant zum Europäischen Gremium für Künstliche Intelligenz).

b) Verfassungskonformität einer Zentralisierung auf Bundesebene

Welche föderale Einheit die Aufsicht in Deutschland wahrnimmt, bestimmt sich in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes nach Art. 30, Art. 70 ff. und 83 ff. GG.

Das Grundgesetz kennt für die Regulierung neuer Technologien bislang keine ausdrückliche Zuständigkeitsregel. Es gilt das allgemeine Kompetenzverteilungsprinzip: Grundsätzlich sind die Länder befugt,

³⁴ Siehe weiterführend: <https://www.digitalclusterbonn.de/DCB/start.html>.

³⁵ Vgl. Rusch 2024. Notwendig ist darüber hinaus nicht nur eine verstärkte Behördenzusammenarbeit auf Bundesebene, sondern auch interföderal. Letztere kann einen Staatsvertrag oder eine Verfassungsänderung erforderlich machen (→ B. I. 4.).

sowohl ihre eigenen Gesetze als auch die des Bundes und der Union zu vollziehen (sog. Grundsatz der Länderexecutive, Art. 30 und Art. 83 GG).³⁶

aa) Aufsicht über den KI-Einsatz öffentlicher Stellen

Als sachgebietsübergreifende Querschnittsmaterie berührt die Vollzugsaufsicht über die KI-VO sowohl den Kompetenzbereich des Bundes als auch denjenigen der Länder. Das gilt jedenfalls für die Aufsicht über Behörden, die selbst KI-Systeme, z. B. zur Gesichtserkennung oder als Chatbots (wie ChatGPT), einsetzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Obleich öffentliche Stellen regelmäßig nur Betreiber (Art. 3 Nr. 4 KI-VO) und nicht Anbieter (Art. 3 Nr. 3 KI-VO) von (Hochrisiko-)KI-Systemen sind, unterliegen sie künftig nicht nur mittelbar (über die Anforderungen an die Anbieter), sondern auch unmittelbar der KI-VO (z. B. nach Art. 26 KI-VO).³⁷ Die Aufsicht über all diese (Landes- und Bundes-)Behörden ließe sich einfachgesetzlich nicht bei einer (neuen) Behörde bündeln. Denn für die Aufsicht über die eigenen Behörden sind die föderalen Einheiten jeweils selbst zuständig. Dies ist ein Kernelement ihrer Staatlichkeit.³⁸ Allenfalls ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern könnte insoweit – ohne Grundgesetzänderung – eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine gemeinsame KI-Aufsicht schaffen.

Dafür findet sich in der Behördenlandschaft jedoch bislang kein Vorbild. Allein die gemeinsamen Organe und Einrichtungen der Landesmedienanstalten³⁹ und der Gemeinsamen Glücksspielbehörde⁴⁰ eignen sich auf Länderebene als Vergleichsfolien.⁴¹ Für sämtliche dieser Kooperationsformen gilt aber das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung: Es darf keine dritte staatliche Ebene zwischen Bund und Ländern

³⁶ Unmittelbar anwendbare Vorschriften des Unionsrechts vollziehen die Länder wie Bundesgesetze gem. Art. 83 ff. GG analog. Siehe z. B. Grundgesetz-Kommentar/Broß und Mayer 2021: Art. 83 Rn. 23.

³⁷ Hornung 2022: 1 (64 f.).

³⁸ Vgl. Martini und Botta 2022: 605 (609).

³⁹ Weiterführend z. B. Handbuch Multimedia-Recht/Holznapel und Hartmann 2023: Stand: 60. Erg.-Lfg., Teil 3 Rundfunk und Telemedien, Rn. 254 ff.

⁴⁰ Weiterführend z. B. Woerlein und Seckelmann 2022: 410 ff.

⁴¹ Vgl. Martini und Botta 2022: 605 (607).

entstehen;⁴² die Handlungen der föderalen Verwaltungsinstanzen müssen vielmehr stets einem Handlungsträger klar zurechenbar sein.

Wenn die staatsvertraglich geschaffene Aufsichtsinstanz sich nicht darauf beschränkt, lediglich eine Binnenkoordination zwischen den Behörden des Bundes und der Länder vorzunehmen, sondern auch nach außen als behördliche Entscheidungsinstanz in Erscheinung tritt, ist insoweit eine kritische verfassungsrechtliche Schwelle überschritten. Darin liegt ein Dilemma. Denn erschöpft sich die behördliche Funktion darin, eine interne Abstimmung zwischen Bundes- und Landesbehörden herzustellen, macht das die Konstruktion schnell schwerfällig. In dem sich dynamisch entwickelnden KI-Feld braucht es schnelle Reaktionsmöglichkeiten, welche die aufsichtsbehördliche Handlungsfähigkeit sicherstellen.

Denkbar ist auch eine Verfassungsänderung. Ein Ansatz könnte darin bestehen, den Abschnitt „Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“ um einen Art. 91f GG zu ergänzen. Auf diesem Wege ließe sich insbesondere der Gefahr begegnen, dass eine zentralisierte Einheit in eine verfassungswidrige Mischverwaltung umschlägt. Wenn weder Staatsvertrag noch Grundgesetzänderung Wirklichkeit werden, kann die KI-Aufsicht nicht vollständig zentralisiert erfolgen. Vielmehr müssten die KI-Systeme von Landes- und Kommunalbehörden dann dezentral auf Länder-ebene überwacht werden.⁴³

bb) Aufsicht über den KI-Einsatz privater Stellen

Einfacher als die Aufsicht über Behörden lässt sich die Aufsicht über private Anbieter von KI-Systemen verfassungsrechtlich auf Bundesebene zentralisieren. Für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, darf er sogar eine neue Bundesbehörde errichten, welche die Bundesgesetze ausführt, oder diese Aufgabe einer bestehenden Bundesbehörde übertragen (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG). Anders als beim KI-Einsatz durch öffentliche Stellen kann er sich für die Aufsicht über den privaten Bereich insbesondere auf die kon-

kurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse für das bürgerliche Recht und das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 11 GG, wozu auch der Verbraucherschutz zählt)⁴⁴ stützen.⁴⁵ Um die Rechts- oder Wirtschaftseinheit des Gesamtstaates zu wahren, ist eine bundesgesetzliche Regelung der KI-Aufsicht auch erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG. Diese Gesetzgebungsbefugnisse vermitteln dem Bund folglich auch die notwendige Verwaltungskompetenz, um die mit der KI-Aufsicht verbundenen Aufgaben zentral durch eine Bundesbehörde wahrzunehmen.⁴⁶

II. Errichtung einer neuen Behörde

Sowohl das nationale Verfassungsrecht als auch das Unionsrecht stellen es dem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich frei, die KI-Aufsicht nicht an eine bestehende Behörde anzudocken, sondern eine neue Behörde zu errichten. Das stärkte nicht nur die Eigenständigkeit der KI-Aufsicht. Es erleichterte es zudem, ihre Zuständigkeit gegenüber bestehenden Aufsichtsbehörden (z. B. den Datenschutzbehörden) trennscharf abzugrenzen.

Der Aufbau einer neuen Behörde verlangt jedoch eine erhebliche ebenenübergreifende Kraftanstrengung. Im schlimmsten Fall ist die KI-Aufsicht – ausgerechnet in der wichtigen Anfangsphase der Implementierung der KI-VO – über einen längeren Zeitraum vornehmlich mit sich selbst beschäftigt. Eine neue Behörde müsste zunächst interne Abläufe und Strukturen sowie externe Aufgaben gegenüber Unternehmen, Bürger:innen und anderen Behörden entwickeln.

Die KI-Aufsicht wird zwingend zusätzliches Personal erfordern. In Zeiten akuten Fachkräftemangels ist es besonders schwierig, qualifiziertes Personal zu rekrutieren, um eine neue anspruchsvolle Aufgabe wahrzunehmen. Eine eigenständige Aufsichtsbehörde, die nicht auf bewährten Strukturen aufbauen kann, steht allerdings dabei vor einer noch größeren Herausforderung. Eine weitere spezialisierte Behörde für die

⁴⁴ BVerfG NJW 2021: 1377 (1390).

⁴⁵ Martini 2019: 269.

⁴⁶ Unvereinbar mit Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG wäre es hingegen, sog. Mittel- und Unterbehörden zu schaffen, d. h. Behörden, die nur über eine regional begrenzte Zuständigkeit verfügen.

⁴² BVerfGE 108, 169 (182); 119, 331 (365).

⁴³ Dafür können sich kraft ihrer Sachnähe insbesondere die Landesdatenschutzbeauftragten empfehlen (vgl. auch III. 3.)

Kriterien und Bewertung zur Eignung für eine Benennung als KI-Aufsichtsbehörde:

	BKartA	BSI	BfDI	BNetzA
Völlige Unabhängigkeit	Nein	Nein	Ja	Teilweise
Erfahrung mit Innovationsförderung	Nein	Nein	Teilweise	Teilweise
Bereits horizontaler Aufgabenansatz	Ja	Nein	Teilweise	Teilweise
Erfahrung mit Produktsicherheit	Nein	Ja	Nein	Ja
Erfahrung mit Notifizierung	Nein	Ja	Ja	Ja

KI-Aufsicht zu etablieren, bürdet Steuerzahlern nicht nur möglicherweise höhere Kosten auf. Sie zersplittert die Aufgaben auch zusätzlich und erhöht den Abstimmungsbedarf zwischen den Behörden. Dies kann den Verwaltungsvollzug erschweren. Angesichts dieser Risiken ist es sinnvoller, die KI-Aufsicht in eine bereits bestehende Aufsichtsstruktur zu integrieren.⁴⁷

III. Integration in bestehende Aufsichtsstruktur

Als Behörden, an die sich eine KI-Aufsicht andocken lässt, sind im politischen Berlin derzeit vor allem das BKartA (1.), das BSI (2.), der BfDI (3.) und die BNetzA (4.) in der Diskussion.⁴⁸ Als externe Konformitätsstellen (nicht jedoch als Aufsichtsbehörden)⁴⁹ sind TÜV und Dekra denkbar.

1. Aufgabenübertragung auf das BKartA

In der Aufsichtsstruktur der Bundesrepublik hat sich das BKartA als effektive Wettbewerbsbehörde einen Namen gemacht. Auch mit der Regulierung neuer Technologien, insbesondere den neuen Herausforderungen künstlicher Intelligenz, ist es bereits seit Längerem betraut.⁵⁰

rungen künstlicher Intelligenz, ist es bereits seit Längerem betraut.⁵⁰

Aufsicht über den Wettbewerb (in digitalen Märkten)

Die Kompetenzen und Zuständigkeiten des BKartA regelt vornehmlich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Dieses konzipiert das BKartA als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK; § 51 Abs. 1 GWB.). Zu seinen Kernaufgaben zählen u. a. die Fusionskontrolle, das Kartellverbot und die Missbrauchsaufsicht, nicht aber die Produktsicherheit.

Bewertung

Das Zuständigkeitsportfolio des BKartA zeichnet sich durch einen horizontalen – d. h. unterschiedliche Wirtschaftsbereiche umfassenden – Zuschnitt aus.⁵¹ Längst hat es (z. B. mit dem Verfahren gegen Meta Platforms Inc. [Facebook]) unter Beweis gestellt, dass es andere relevante Rechtsgebiete (in diesem Fall das Datenschutzrecht) kraft eigener Fachkompetenz in seine Prüfung einbeziehen kann.

⁴⁷ Dies schlug bereits die Datenethikkommission der Bundesregierung 2019: 198 f. vor.

⁴⁸ Stierle 2024.

⁴⁹ Grundsätzlich lassen sich auch Private in die staatliche Aufgabenerfüllung einbeziehen. Als Verwaltungshelfer oder Beliehene können sie die behördliche KI-Aufsicht unterstützen (dazu z. B. Martini 2019: 33 f.). Aufgrund der erheblichen Grundrechtssensibilität des Einsatzes von Hochrisiko-KI-Systemen scheidet eine vollständige Aufgabenübertragung auf Private indes aus.

⁵⁰ Eine (nicht vollständige) Übersicht der Verfahren gegen Digitalkonzerne findet sich unter: https://www.bundeskartellamt.de/DE/DigitalWirtschaft/VerfahrenGegenGrosseDigitalkonzerne/verfahregegengrossedigitalkonzerne_node.html; vgl. auch https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Interviews/DE/2023/230508_WuV.html.

⁵¹ Datenethikkommission der Bundesregierung (2019): 198.

Der EuGH hat diesem Vorgehen für den Bereich des Datenschutzes im Grundsatz seinen rechtlichen Segen erteilt.⁵² Mit einem innereuropäischen Austausch, wie ihn auch die KI-VO im Europäischen Gremium für Künstliche Intelligenz vorsieht (→ A.), ist das BKartA ebenfalls vertraut. So wirkt es insbesondere im European Competition Network, einem Zusammenschluss von nationalen Wettbewerbsbehörden und der Kommission, mit.

Gleichzeitig ist das BKartA bislang vornehmlich regulierend tätig. Die in der KI-VO verankerte Innovationsförderung gehört demgegenüber nicht zu seinen unmittelbaren Aufgaben. Diese vorrangig repressive Rolle dürfte auch auf seine Tätigkeit als nationale KI-Aufsichtsbehörde ausstrahlen. Außerdem – dies spricht entscheidend gegen die Übertragung der KI-Aufsicht – fehlt es dem BKartA an der erforderlichen (völligen) Unabhängigkeit. Zwar sind ministerielle Einzelweisungen zur Verfahrensführung gegenüber Beschlussabteilungen unzulässig (argumentum e contrario §§ 42, 52 GWB). Aber die Behörde unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMWK. Eine Reform dieser Stellung steht derzeit auch nicht auf der politischen Agenda.

2. Aufgabenübertragung auf das BSI

Das BSI gehört zu denjenigen Behörden, die in den letzten Jahren einen sehr starken Zuwachs an Aufgaben, Kompetenzen und Wahrnehmung erfahren haben.

Aufsicht im Cyber-Sicherheitsrecht

Seit über drei Dekaden fungiert das BSI als Cybersicherheitsbehörde des Bundes. Es hat seinen Ursprung in einer Organisationseinheit des Bundesnachrichtendienstes. Seine Zuständigkeiten und Kompetenzen regelt das Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG). Dieses überträgt dem BSI zahlreiche Aufgaben (vgl. § 3 Abs. 1 BSIG). Das BSI entwickelt etwa verbindliche IT-Sicherheitsstandards für Bundesbehörden, schützt die Regierungsnetze und erteilt Sicherheitszertifikate. Zudem führt das BSI als zentrale Meldestelle Auf-

sicht über die Betreiber sog. Kritischer Infrastrukturen (§ 8b Abs. 1 BSIG). Seine Rolle wandelt sich dadurch – angetrieben durch das Unionsrecht – immer stärker von einer IT-Sicherheitsbehörde des Bundes zu einer allgemeinen Cybersicherheitsbehörde (mit Marktüberwachungsaufgaben).⁵³

Bewertung

Sachverstand zu Fragen der Produktsicherheit und zu künstlicher Intelligenz ist im BSI reichlich vorhanden (z. B. in Gestalt des 2019 geschaffenen Kompetenzzentrums „Künstliche Intelligenz“ oder der jährlichen Workshops zur Prüfbarkeit von KI-Systemen)⁵⁴ – dies nicht zuletzt deshalb, weil künstliche Intelligenz in enger Verbindung mit dem Risiko von Cybersicherheitsvorfällen steht. Sie hat deren Gefährdungsgrad noch einmal erhöht.⁵⁵

Auch auf den im Rahmen der KI-Aufsicht zentralen Gebieten der Marktüberwachung und Notifizierung kann das BSI bereits Erfahrungen vorweisen. Diese werden mit Geltung des geplanten Cyber Resilience Act⁵⁶ der EU noch wachsen. Ein regelmäßiger Austausch mit den Cybersicherheitsbehörden anderer Mitgliedstaaten besteht zudem bereits – obgleich dieser nicht in einer mit dem Europäischen Datenschutzausschuss vergleichbaren Weise institutionalisiert ist. Diese Faktoren sind grundsätzlich ein guter Nährboden dafür, das BSI zur nationalen KI-Aufsichtsbehörde fortzuentwickeln bzw. auszubauen. Die Behörde hat sich auch bereits ausdrücklich dazu bekannt, die neue Aufgabe übernehmen zu wollen.⁵⁷

Bislang ist ihre Tätigkeit aber nicht horizontal, sondern vor allem sektoral bzw. themenspezifisch ausgerichtet: Die Cybersicherheit ist nur ein kleiner Ausschnitt aus dem umfassenden Anforderungskatalog der KI-VO für

⁵² EuGH 2023: 669 (671 ff.).

⁵³ Kipker und Mayr 2023: 790 (791); vgl. auch Hornung 2021: 1985 (1988 f.).

⁵⁴ Siehe weiterführend: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Informationen-und-Empfehlungen/Kuenstliche-Intelligenz/kuenstliche-intelligenz_node.html.

⁵⁵ Bettendorf 2023.

⁵⁶ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020, COM(2022) 454 final.

⁵⁷ Stierle 2024.

Hochrisiko-KI-Systeme (vgl. Art. 15 Abs. 5 KI-VO). Die KI-Aufsicht auf das BSI zu übertragen, erweiterte dessen Wirkungskreis daher deutlich. In den Anfangsjahren bände das erhebliche Ressourcen.

Als Hindernis erweist sich darüber hinaus der bisherige rechtliche Status des BSI:⁵⁸ Wie das BKartA genießt auch diese Behörde – politischen Forderungen zum Trotz – keine völlige Unabhängigkeit. Vielmehr übt das Bundesministerium des Innern (BMI) die Aufsicht über das BSI als Bundesoberbehörde aus (§ 1 S. 1 BStG). Aufgrund möglicher Interessenkonflikte zwischen nationaler Sicherheit und Cybersicherheit hat diese organisatorische Einbindung aus gutem Grund Kritik heraufbeschworen (vgl. bspw. die Diskussion zur Warnung vor der Kaspersky-Virenschutzsoftware⁵⁹ oder zum Staatstrojaner und der Beteiligung des BSI⁶⁰). Eine neutrale Stellung des BSI will der Gesetzgeber zumindest dadurch sichern, dass es seine Aufgaben gegenüber den Bundesministerien auf Grundlage wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse durchführt (§ 1 S. 3 BStG). Veränderungen dürfte das derzeit noch in Bearbeitung befindliche BMI-Konzept zur Stärkung der Behördenunabhängigkeit und zum Ausbau zur Zentralstelle für Cybersicherheit im BMI mit sich bringen.⁶¹ Dessen konkrete Ausgestaltung und Auswirkungen zeichnen sich gegenwärtig aber noch nicht hinreichend deutlich ab. Solange die Rechts- und Fachaufsicht des BMI besteht, ist es unionsrechtswidrig, die KI-Aufsicht auf das BSI zu übertragen.

3. Aufgabenübertragung auf den BfDI

Der BfDI warb bereits in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2023 darum, die KI-Aufsicht bei den Datenschutzbehörden anzusiedeln.⁶²

58 Diese ist auch daher empfehlenswert, weil im Bereich der inneren Sicherheit auch bei der Entwicklung und dem Einsatz von Hochrisiko-KI-Systemen Interessenkonflikte denkbar sind.

59 Wolfangel 2023.

60 Meister 2015.

61 Stiebel 2024.

62 BfDI 2024: 21.

Aufsicht im Datenschutzrecht

Die Idee, die nationale Aufsicht bei dem BfDI zu konzentrieren, fügt sich nicht nur gut zu dem Zentralisierungsansatz. Die Datenschutzaufsicht teilt mit der nationalen KI-Aufsicht i. S. d. KI-VO auch ein wichtiges Wesensmerkmal: ihre „völlige Unabhängigkeit“.⁶³ Sie ist funktionell eigenständig, unterliegt keiner Fach-, Rechts- oder Dienstaufsicht und darf nicht politisch unter Druck gesetzt werden.⁶⁴ Die Unabhängigkeit der nationalen Datenschutzbehörde ist Ausfluss ihrer grundrechtssichernden Funktion (Art. 8 Abs. 3 GRCh, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG⁶⁵ sowie zahlreiche landesverfassungsrechtliche Vorschriften⁶⁶) als auch einfachrechtlich⁶⁷ (insbesondere durch Art. 51 ff. DS-GVO⁶⁸) abgesichert. Die Aufsicht ist föderal organisiert und teilt sich in achtzehn Behörden auf.⁶⁹ Deren gesetzliches Aufgaben- und Befugnis-Tableau ist umfangreich: Sie sollen nicht nur datenverarbeitende Stellen überprüfen und Datenschutzverstöße ahnden, sondern auch die Öffentlichkeit für Datenschutzrisiken sensibilisieren sowie Regierungen und Parlamente beraten (vgl. Art. 57 und Art. 58 DS-GVO). Seit Geltung der DS-GVO haben Bund und Länder die Ausstattung der Beauftragten teilweise deutlich erhöht.⁷⁰ Nichtsdestotrotz hält die Kritik an den unzureichenden materiellen Ressourcen an.

In der Schar der Datenschutzbeauftragten erscheint der BfDI dem unbefangenen Betrachter auf den ersten Blick als die herausgehobene zentrale Instanz in Datenschutzfragen. Sein Aufsichtsradius ist aber deutlich kleiner, als viele vermuten: Er beaufsichtigt die Datenverarbeitung der Bundesbehörden (§ 9 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz [BDSG]) sowie von

63 Dazu oben A. II. 2.

64 DS-GVO/BDSG/Martini 2020: Art. 69 Rn. 27 ff.

65 BVerfGE 65, 1 (46).

66 Siehe z. B. Art. 33a BayVerf oder Art. 77a VerfNRW.

67 In der Normenhierarchie unterhalb des EU-Primärrechts oder unterhalb des nationalen Verfassungsrechts stehende Vorschriften.

68 Die Vorschriften regeln die Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbehörden.

69 In Bayern ist die Aufsicht über den öffentlichen und den privaten Verarbeitungssektor auf zwei Behörden (Bayerischer Landesdatenschutzbeauftragter und Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht [BayLDA]) aufgeteilt.

70 Europäischer Datenschutzausschuss 2022: 3.

Telekommunikationsunternehmen (§ 29 Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz [TTDSG]). Alle anderen datenverarbeitenden Stellen unterliegen grundsätzlich der Aufsicht der Landesdatenschutzbehörden. Sie sind sowohl für die öffentlichen Stellen ihres jeweiligen Landes als auch die dort ansässigen privaten Akteure zuständig (§ 40 Abs. 1 BDSG).⁷¹ Das schließt es aber nicht aus, dem BfDI durch Gesetzesänderung bei der KI-Aufsicht eine zentrale Funktion zuzuweisen und für einen einheitlichen Vollzug zu sorgen.

Bewertung

Die KI-VO konzipiert die zuständigen nationalen Behörden nicht einfach als weitere „Watchdogs“ im digitalen Binnenmarkt: Sie sollen nicht allein überwachen, sondern auch Innovationen fördern. Dieses ambivalente Aufgabenprofil ist auch dem BfDI in die gesetzliche DNA geschrieben. Er steht Betroffenen und Verantwortlichen bspw. beratend zur Seite. Wie er in diesem Aufgabenportfolio seine Prioritäten setzt, ist indes auch eine Ressourcenfrage. Stünden ausreichend Mittel zur Verfügung, könnte die neue Aufgabe der KI-Aufsicht die Beratungsfunktion des BfDI stärken.

Dass der BfDI über horizontale Kompetenzen verfügt, passt gut zu dem sektorübergreifenden Regelungsansatz der KI-VO. So vertraut das Gesetz ihm bspw. bereits die Rolle als notifizierende Behörde an (Art. 58 Abs. 3 DS-GVO). Die produktsicherheitsrechtliche Marktüberwachung wäre zwar neu, ihm als Kontrollbehörde aber dem Grunde nach nicht unvertraut. Da er bereits völlig unabhängig ist, bedürfte es auch keiner begleitenden Reformen, die erst eine unabhängige Stellung der KI-Aufsicht sicherten.

Der BfDI muss sich außerdem bereits längst umfassend mit den Herausforderungen künstlicher Intelligenz auseinandersetzen. Denn im Kern ist künstliche Intelligenz Datenverarbeitung. Zum einen ruft grund-

⁷¹ Als gemeinsames Austauschforum haben die Beauftragten des Bundes und der Länder die Datenschutzkonferenz (DSK) gegründet. Sie kann unverbindliche Beschlüsse fällen. Im Zuge einer anstehenden BDSG-Reform soll die DSK institutionalisiert (d. h. ein formelles Gremium) werden; vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7.2.2024, BR-Drs. 72/24 (Bundesrat 2024). Eine weitergehende Harmonisierung (insbesondere eine bindende Beschlusskraft) ist indes nicht beabsichtigt.

sätzlich (fast) jede Verarbeitung personenbezogener Daten die Datenschutzaufsicht auf den Plan. Zum anderen trifft das Datenschutzrecht bereits spezielle Vorschriften zur vollautomatisierten Einzelfallentscheidung (insbesondere Art. 22 DS-GVO).

Die KI-VO bezieht die nationalen Datenschutzbehörden überdies explizit in ihr Regelungs- und Aufsichtsregime ein. So verlangt sie bspw. eine enge Zusammenarbeit mit ihnen beim Betrieb und der Überwachung von KI-Reallaboren (Art. 57 Abs. 10 KI-VO). Das impliziert zugleich nicht, dass die Union zwingend davon ausgeht, Datenschutzaufsicht und KI-Aufsicht zu trennen. Der nationale Gesetzgeber kann diese getrennt konzipierten Aufgaben in den Händen einer Behörde bündeln (vgl. Art. 70 Abs. 1 S. 4 KI-VO). Es verbindet sich damit allerdings zugleich das Risiko, dass die Datenschutzbehörden einem inneren Interessenkonflikt ausgesetzt sind, wenn sie nicht nur die ihnen primärrechtlich übertragene Aufgabe, das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten „völlig unabhängig“ angemessen wahren, sondern auch andere Regulierungsziele verfolgen sollen.

Der Bundesgesetzgeber könnte die KI-Aufsicht über Private auf der Grundlage seiner Kompetenz für das Recht der Wirtschaft beim BfDI bündeln, wenn die KI-Aufsicht grundsätzlich zentral in einer Behörde erfolgen soll; der BfDI fungierte dann als Anlaufstelle für den gesamten privaten Sektor; die Landesbeauftragten wären nur für den KI-Einsatz in Landes- und Kommunalbehörden zuständig.⁷² Die KI-Aufsicht in der Datenschutzaufsicht zu verankern, erleichterte letztlich auch die Kooperation auf Unionsebene (wo der EDSB die KI-Aufsicht wahrnimmt → A.).

Ogleich den deutschen Datenschutzbehörden der Ruf vorausieht, eher innovationshemmend als innovationsfördernd zu wirken,⁷³ ist der BfDI organisatorisch im Ergebnis als eine von mehreren Gestaltungsoptionen für die KI-Aufsicht geeignet. Denkbar ist auch eine Aufgabenteilung der KI-Aufsicht unter den Datenschutzaufsichtsbehörden – insbesondere unter dem Dach der Datenschutzkonferenz. Das setzte aber zugleich verfahrensrechtlich voraus, dass diese Zu-

⁷² Vgl. dazu bspw. Martini und Botta 2022: 605 (611 ff.).

⁷³ Vgl. bspw. Bitkom 2022.

ständigkeitsaufspaltung die Wirksamkeit der KI-Aufsicht nicht entscheidend hemmt.

4. Aufgabenübertragung auf die BNetzA

Aufsicht über Netzmärkte und digitale Dienste

Die BNetzA ist die zentrale Regulierungsbehörde für Strom-, Gas-, Wasserstoff-, Telekommunikations-, Post- und Schienennetze. Der Bundesgesetzgeber möchte ihre Funktion als Digitalbehörde über die telekommunikationsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse (§§ 191 ff. TKG) hinaus stärken. Er erweitert den Aufgabenkreis der BNetzA daher zusehends: Sie soll zukünftig auch als zentrale Koordinierungsstelle für digitale Dienste dienen (§ 12 Abs. 1 DDG-E).⁷⁴

Bewertung

Im Vergleich zum BKartA und zum BSI verfügt die BNetzA bereits heute über eine größere Unabhängigkeit. Obwohl sie dem BMWK (§ 1 S. 2 BEGTPG) unterstellt ist, muss sie kraft EU-Rechts⁷⁵ nicht nur unabhängig von den regulierten Unternehmen sein, sondern auch politisch frei handeln können.⁷⁶ Obgleich der Bundesgesetzgeber daraus bislang nicht die Schlussfolgerung gezogen hat, die gesamte BNetzA institutionell unabhängig auszugestalten,⁷⁷ verpflichtet ihn Art. 50 Abs. 2 DSA ausdrücklich dazu, sicherzustellen, dass die Behörde zumindest im Rahmen ihrer Tätigkeit als zentrale Koordinierungsstelle für die digitalen Dienste „völlig unabhängig“ agieren kann. Dieses Erfordernis deckt sich mit dem Gebot völliger Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden aus Art. 52 Abs. 1 DS-GVO (→ A. II. 2.).⁷⁸ In der BNetzA bedarf es daher ohnehin jedenfalls eines Teilbereichs, der frei von jeglicher Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht ist.

74 Deutscher Bundestag 2024: BT-Drs. 20/10031: 17.

75 Art. 35 Abs. 4 lit. a und Abs. 5 lit. a Richtlinie 2009/72/EG sowie Art. 39 Abs. 4 lit. a und Abs. 5 lit. a Richtlinie 2009/73/EG.

76 Dazu bspw. Franzius 2013: 714 (715). Vor diesem Hintergrund hat der EuGH entschieden, dass die alte Fassung des § 24 EnWG, der die Bundesregierung ermächtigte, den Netzzugang und die Netzentgelte mit Zustimmung des Bundesrats durch Rechtsverordnung näher auszugestalten, unionsrechtswidrig war (EuGH ZEuP 2022: 456 (458 ff.); kritisch dazu u. a. Di Fabio 2022: 291 [294 ff.]).

77 Vgl. Kreuter-Kirchhof 2024: 9 (14).

78 Kühling und Dürr 2023: 93 (112); vgl. auch Ruschemeier ZG 2023, 337 (358).

Das macht eine größere Strukturreform entbehrlich. Gleichwohl ist es nicht ganz trivial, diese unionsrechtliche Unabhängigkeitsvorgabe praktisch umzusetzen. Nach den Plänen der Bundesregierung soll nur ein Teilbereich in der BNetzA frei von jeglicher Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht werden (vgl. § 15 DDG-E). Ein „Upgrade“ zur obersten Bundesbehörde ist nicht vorgesehen.

Soll die BNetzA die nationale KI-Aufsicht übernehmen, gilt es daher sicherzustellen, dass trotz ihrer organisatorischen Einbindung in das BMWK keine Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, die ihre Unabhängigkeit gefährden. Dies setzt insbesondere voraus, dass sie außerhalb der sonstigen Behördenhierarchie steht und gänzlich weisungsfrei handeln kann.⁷⁹ Um ihre (materielle) Unabhängigkeit zu gewährleisten, muss sie die alleinige Autorität über die Personalentscheidungen haben.⁸⁰

Wie das BSI erfüllt die BNetzA bisher vor allem sektorspezifische Aufgaben. Das kontrastiert mit dem horizontalen Ansatz der KI-VO. Produktsicherheitsrechtliche Aufgaben, wie sie die KI-Aufsicht mit sich bringt, sind der BNetzA aber keineswegs fremd. Sie fungiert bereits in den Bereichen elektromagnetischer Verträglichkeit und Funk als notifizierte Behörde sowie als Marktüberwachungsbehörde.⁸¹ Damit ist auch die BNetzA in erster Linie regulatorisch tätig. Zugleich setzt sie bereits innovationsfördernde Maßnahmen um (z. B. Innovationsausschreibungen nach § 39n EEG).

Neben dem BfDI eignet sich die BNetzA daher im Ergebnis sehr gut, die neuen Aufgaben und Befugnisse aus der KI-VO wahrzunehmen.

79 Kühling und Dürr 2023: 93 (107).

80 Vgl. Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz/Körffer, 3. Aufl. 2021, Art. 52 DS-GVO Rn. 11; Datenschutz-Grundverordnung/Ehmann und Selmayr 2018: Art. 52 Rn. 25 f.

81 Siehe §§ 21, 23 ff. EMVG (Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz) sowie §§ 22, 24 ff. FuAG (Funkanlagengesetz).

C. Empfehlungen

Die Aufgabe, eine wirksame KI-Aufsicht auf nationaler Ebene zu etablieren, setzt den deutschen Gesetzgeber unter erheblichen Zeitdruck: Binnen zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Rechtsaktes müssen die Mitgliedstaaten öffentlich zugängliche Informationen darüber vorhalten, wie die zuständigen Behörden und zentralen Anlaufstellen kontaktiert werden können.

Der Gesetzgeber kann hierfür neue Behörde(n) errichten oder bestehende Behörden benennen, also ihren Aufgabenbereich erweitern. Ausgehend vom Aufsichtsregime der KI-VO und den bisherigen Defiziten der deutschen Marktüberwachung sollte der Gesetzgeber die aufsichtsbehördlichen Zuständigkeiten aus der KI-VO – d. h. die drei Aufgabenbereiche: Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen, Marktüberwachung sowie Innovations- und Wettbewerbsförderung – bei einer Behörde auf Bundesebene bündeln. Auf das bestehende dezentrale System der deutschen Marktüberwachung zu setzen, bietet sich demgegenüber nicht an. Neben deren bekannten Defiziten mangelt es den insoweit zuständigen Behörden (insbesondere den Bezirksregierungen) an der für die nationale KI-Aufsicht vorgeschriebenen völligen Unabhängigkeit.

Soweit eine Stelle den bundes- und landesbehördlichen KI-Einsatz überwachen soll, ist – unabhängig von dem Typ und Zuschnitt der Behörde – eine Verfassungsänderung oder ein Bund-Länder-Staatsvertrag erforderlich. Ohne eine derartige Rechtsgrundlage (die erhebliche Kraftanstrengung verlangt) ließe sich aber zumindest die Aufsicht über den KI-Einsatz privater Stellen zentralisieren. Um den langwierigen und die Schlagkraft der KI-Aufsicht in der wichtigen Anfangsphase hemmenden Aufbau einer neuen

Behörde zu vermeiden, sollte der Bundesgesetzgeber diese Aufsichtsaufgabe auf eine bestehende Bundesbehörde übertragen.

Insbesondere aufgrund der unionsrechtlich verankerten völligen Unabhängigkeit der KI-Aufsicht kommen dafür nach geltendem Recht nur der BfDI und die BNetzA infrage.⁸² Der Losung „ein KI-System, eine Behörde“ entspräche es auf den ersten Blick zwar am besten, die Aufgaben der KI-Aufsicht beim BfDI anzusiedeln. Denn das verheißt insbesondere auf den ersten Blick einen Einklang von Datenschutz und KI-Regulierung. Aufgrund der bestehenden föderalen Datenschutzaufsichtsstruktur wären dann aber – selbst bei einer Bündelung der KI-VO-Aufsichtsaufgaben beim BfDI – auch weiterhin mehrere Behörden an der Prüfung von KI-Systemen beteiligt. Denn nach geltendem Recht obliegt es den Landesbeauftragten, die in ihren Ländern ansässigen Privaten zu kontrollieren; von diesem Konzept der föderalen Datenschutzaufsicht möchte der Bundesgesetzgeber auch im Rahmen der aktuellen Reform des Bundesdatenschutzgesetzes nicht abweichen. Das bedeutet dann aber auch, dass für Private die Datenschutzaufsicht vorrangig bei den Landesdatenschutzbeauftragten, die KI-Aufsicht demgegenüber beim BfDI angesiedelt wäre. Bei näherem Hinsehen löst sich somit der scheinbare Vorteil einer Aufgabenübertragung auf den BfDI wieder auf.

Die BNetzA lässt sich demgegenüber relativ leicht zu einer umfassenderen Digitalbehörde weiterent-

⁸² Auch andere – hier nicht untersuchte – Behörden wie die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) kommen mangels unabhängiger Stellung nicht als KI-Aufsicht in Betracht.

wickeln bzw. ausbauen. Ihre Struktur verheißt am ehesten, durch die Eigenständigkeit der KI-Aufsicht einen interessengerechten Ausgleich zwischen Innovationsverantwortung und Innovationsoffenheit zu gewährleisten. Anders als der BfDI ist sie nicht auf den Schutz eines spezifischen Grundrechts, wie den der informationellen Selbstbestimmung, eingeschworen. Dies erlaubt ihr eine andere Schwerpunktsetzung bei der Aufgabenwahrnehmung. Künftig dürfte es darüber hinaus erwägenswert sein, die gesamte Behörde völlig unabhängig auszugestalten. Dafür braucht es freilich auch die nötige materielle Ausstattung. Diese ist überdies erforderlich, um den Austausch mit den anderen „Digitalbehörden“ des Bundes zu intensivieren. Klar ist auch: Einheitliche Standards und klare Vorgaben sind entscheidend, um Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Konsistenz der Regulierung zu gewährleisten und unnötige Verwirrung und Unsicherheit zu vermeiden.

Egal für welche Optionen sich der Gesetzgeber entscheidet, am Ende sollte weder den Bürger:innen noch der privaten Wirtschaft der Gedanke aufkommen: ein KI-System, unendlich viele Behördenmeinungen.

D. Literaturverzeichnis

- Bettendorf, Selina (2023). „KI verstärkt die Cyberbedrohungslage“. Tagesspiegel 3.11.2023. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/ki-verstaerkt-die-cyberbedrohungslage> (Download 12.3.2024).
- BfDI – Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.) (2024). Tätigkeitsbericht 2023. 32. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Bonn.
- Böllhoff, Cornelius (2023). „Entwicklung und Einsatz Künstlicher Intelligenz (Die neue KI-Verordnung und ihre Herausforderungen für unternehmensinterne Compliance-Strukturen)“. Zeitschrift für Corporate Governance (ZCG) 2. 63–67.
- Botta, Jonas (2022). „Die Förderung innovativer KI-Systeme in der EU: Zum Kommissionsvorschlag der KI-Reallabore („AI regulatory sandboxes“)“. Zeitschrift für Digitalisierung und Recht (ZfDR). 391–412.
- Broß, Siegfried, und Karl-Georg Mayer (2021). „Art. 87“. Grundgesetz-Kommentar. 7. Auflage. Hrsg. Ingo von Münch und Philip Kunig. München.
- Datenethikkommission der Bundesregierung (Hrsg.) (2019). Gutachten der Datenethikkommission. Berlin.
- Di Fabio, Udo (2022). „Unabhängige Regulierungsbehörden und gerichtliche Kontrollen“. Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ) (11) 8–9. 291–301.
- Europäischer Datenschutzausschuss (2022). „Overview on resources made available by Member States to the Data Protection Supervisory Authorities“. 5.9.2022. Brüssel. https://www.edpb.europa.eu/system/files/2022-09/edpb_overviewresourcesmade_availablebymemberstatestosias2022_en.pdf (Download 12.3.2024).
- Franzius, Claudio (2013). „Die Bundesnetzagentur zwischen politischer Steuerung und gerichtlicher Kontrolle“. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 18. 714–721.
- Häberle, Peter (Hrsg.) (2023). Strafrechtliche Nebengesetze Losebl. (Stand: 249. Erg.-Lfg.), München.
- Hilgendorf, Eric, und David Roth-Isigkeit (Hrsg.) (2023). Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz (Technische Grundlagen, Rechtsprobleme, Rechtsfolgen). München 2023.
- Holznagel, Bernd/Hartmann, Sarah, Teil 3 Rundfunk und Telemedien, in: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich/Holznagel, Bernd (Hrsg.) – Handbuch Multimedia-Recht (Rechtsfragen des elektronischen Geschäftsverkehrs), Stand: 60. Erg.-Lfg., München 2023.
- Hornung, Gerrit (2021). „Das IT-Sicherheitsgesetz 2.0: Kompetenzaufwuchs des BSI und neue Pflichten für Unternehmen“. Neue Juristische Wochenschrift (NJW). 1985–1991.

- Hornung, Gerrit (2022). „Künstliche Intelligenz zur Auswertung von Social Media Massendaten, (Möglichkeiten und rechtliche Grenzen des Einsatzes KI-basierter Analysetools durch Sicherheitsbehörden)“. Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) (147) 1. 1–69.
- Kipker, Dennis-Kenji, und Sebastian Mayr (2023). „Zur Unabhängigkeit des BSI. Die juristische Analyse einer politischen Debatte“. Datenschutz und Datensicherheit (DuD) (47). 790–795.
- Klindt, Thomas (2009). „Plädoyer für eine Zentralstelle der Länder für Marktüberwachung“. Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP). 51–53.
- Kloepfer, Michael, und Günther Veit (1990). Grundstrukturen des technischen Arbeitsschutzrechts. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA). 121–130.
- Körffler, Barbara, – Art. 52, in: Paal, Boris P./Pauly, Daniel A. (Hrsg.) – Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz (Kommentar) 3. Aufl., München 2021.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2024). „Die Stellung der Bundesnetzagentur nach der Novelle des EnWG. Anforderungen des Verfassungsrechts bei der Umsetzung des Unionsrechts“. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 9–15.
- Kühling, Jürgen, und Maximilian Dürr (2023). „Die Unabhängigkeit des Digitale-Dienste-Koordinators“. Zeitschrift für Digitalisierung und Recht (ZfDR). 93–113.
- Ludwigs, Markus (2018). „Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten (Euphemismus oder Identitätsfaktor?)“. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). 1417–1422.
- Martini, Mario, – Art. 69, in: Schwartmann, Rolf/Jaspers, Andreas/Thüsing, Gregor/Kugelman, Dieter (Hrsg.) – Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz (Kommentar), 2. Aufl. Heidelberg 2020.
- Martini, Mario (2019). Blackbox Algorithmus – Grundlagen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz. New York, NY, et al.: Springer.
- Martini, Mario (2023). „§ 4. Hochrisiko-KI-Systeme: risikobasierter Ansatz“. Die neue Verordnung der EU zur Künstlichen Intelligenz, Technische Grundlagen, Rechtsprobleme, Rechtsfolgen. Hrsg. Eric Hilgendorf und David Roth-Isigkeit. München.
- Martini, Mario, und Jonas Botta (2022). „Reform der Datenschutzaufsicht: Optionen und Grenzen einer Zentralisierung“. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). 605–616.
- Meister, Andre (2015). „BSI programmierte und arbeitete aktiv am Staatstrojaner, streitet aber Zusammenarbeit ab“. netzpolitik.org 16.3. <https://netzpolitik.org/2015/geheime-kommunikation-bsi-programmierte-und-arbeitete-aktiv-am-staatstrojaner-streitet-aber-zusammenarbeit-ab/> (Download 12.3.2024).
- Polenz, Sven (2019). „Art. 52“. Datenschutzrecht (DSGVO mit BDSG). Hrsg. Simitis, Spiros, Gerrit Hornung und Indra Spiecker gen. Döhmann. München.
- Roth-Isigkeit, David (2022). „Grundstrukturen der geplanten KI-Aufsichtsbehörden – KI-Bürokratie?“. Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP). 187–190.
- Rusch, Lina (2024). „Digitalcluster: ‚Digitalregulierung ist keine Solo-Performance‘“. Tagesspiegel 15.1. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/digitalcluster-digitalregulierung-ist-keine-solo-performance> (Download 12.3.2024).
- Ruscheimer, Hannah (2023). „Die aktuelle Digitalgesetzgebung der Europäischen Union – eine kritische Analyse“. Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG). 337–366.
- Selmayr, Martin (2018). „Art. 52“. Datenschutz-Grundverordnung (Kommentar) 2. Auflage. Hrsg. Eugen Ehmann und Martin Selmayr, München.

- Stelkens, Ulrich (2012). „Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten – zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV“. *Europarecht (EuR)*. 511–546.
- Stiebel, Benjamin (2024). „So soll die Cybersicherheitsbehörde des Bundes ausgebaut werden“. *Tagespiegel* 12.1. <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/so-soll-die-cybersicherheitsbehoerde-des-bundes-ausgebaut-werden> (Download 12.3.2024).
- Stierle, Steffen (2024). „AI Act: Wer übernimmt in Deutschland die Kontrolle?“. *Tagesspiegel* 25.1. https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/ai-act-wer-uebernimmt-in-deutschland-die-kontrolle?utm_source=bgdi+vorschau&utm_medium=email (Download 12.3.2024).
- Woerlein, Andreas H., und Margrit Seckelmann (2022). „Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG)*. 410–415.
- Wolfangel, Eva (2023). „Vertrauen ist gut, aber Kontrolle hilft auch nicht immer“. *Zeit Online* 23.7. <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2023-07/kaspersky-antivirensoftware-russland-sicherheitsfirma-datenschutz> (Download 12.3.2024).

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Asena Soydaş
Project Manager
Digitalisierung und Gemeinwohl
Telefon: +49 5241 81-81247
asena.soydas@bertelsmann-stiftung.de